



TELECOMUNICACIONES Y ENERGÍA EN ESTADO DE ALARMA: PROHIBICIÓN DE CORTES DE SUMINISTROS BÁSICOS E INTERRUPCIÓN DE LA PORTABILIDAD*

*Ana Isabel Mendoza Losana***
Profesora Titular de Derecho Civil
Centro de Estudios de Consumo
Universidad de Castilla-La Mancha

Fecha de publicación: 26 de marzo de 2020

La declaración del estado de alarma ha caído sobre nuestra sociedad como una espada que ha traspasado todos los sectores de la vida y también del consumo. Se exponen aquí las medidas referentes al sector energético y al de las telecomunicaciones, ambos sectores estratégicos para la economía, para la sociedad en general y para el Derecho de consumo en particular. Estas medidas se contienen en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 y en el Real Decreto Ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.

I. Sector energético (electricidad, gas e hidrocarburos)

Las medidas adoptadas se orientan prioritariamente a garantizar el suministro de energía eléctrica, productos derivados del petróleo y gas natural mientras dure la declaración del

* Trabajo realizado en el marco del Proyecto de Investigación PGC2018-098683-B-I00, del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (MCIU) y la Agencia Estatal de Investigación (AEI) cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) titulado "Protección de consumidores y riesgo de exclusión social" dirigido por Ángel Carrasco Perera y Encarna Cordero Lobato y en el marco de la Ayuda para la financiación de actividades de investigación dirigidas a grupos de la UCLM Ref.: 2019-GRIN-27198, denominado "Grupo de Investigación del Profesor Ángel Carrasco" (GIPAC) y a la ayuda para la realización de proyectos de investigación científica y transferencia de tecnología, de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha cofinanciadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) para el Proyecto titulado "Protección de consumidores y riesgo de exclusión social en Castilla-La Mancha" (PCRECLM) con Ref.: SBPLY/19/180501/000333 que dirijo junto con el profesor Ángel Carrasco Perera, en base a la Propuesta de Resolución Provisional de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes, Dirección General de Universidades, Investigación e Innovación de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha de 5 de diciembre de 2019.

** ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-1207-2322>



estado de alarma (art. 17 RD 463/2020). Con esta finalidad, las autoridades competentes delegadas podrán aplicar las medidas previstas en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, en adelante LSE (art. 7) y en la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, en adelante LSH (arts. 49 y 101).

Las autoridades competentes delegadas son la ministra de Defensa; el ministro del Interior; el ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y el ministro de Sanidad, bajo la superior dirección del presidente del Gobierno (art. 4 RD 463/2020).

Las medidas previstas en la legislación energética para situaciones de emergencia son las siguientes:

1. Restricciones al mercado (arts. 7 LSE, 49 y 101 LSH)

En la situación de emergencia que ha motivado la declaración del estado de alarma, el Gobierno podría limitar el mercado eléctrico; asumir la gestión de las instalaciones de generación, transporte y distribución; limitar o suspender los derechos de los productores de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovable, cogeneración y residuos -entre los que se encuentra el derecho a percibir la correspondiente retribución-, o racionar el suministro a todos o a ciertas categorías de consumidores (art. 7 Ley 24/2013).

Asimismo, el Gobierno podrá limitar el horario y días de apertura de las instalaciones para el suministro de productos derivados del petróleo (gasolineras), intervenir las existencias mínimas de seguridad o restringir el suministro a todos o a ciertos tipos de consumidores de productos derivados del petróleo (art. 49 LSH) o de gas natural (art. 101 LH).

2. Control de precios

En situaciones de emergencia, el Gobierno podrá determinar el régimen retributivo aplicable a las actividades que se vieran afectadas por las medidas adoptadas (art. 7.4 LSE y arts. 49.2 y 101.2 LSH). En otros términos, el Gobierno podría fijar los precios de los suministros en todas las fases de la cadena de transporte, distribución y comercialización, también los precios pagados por el consumidor final.

En este sentido y para evitar un posible incremento de precios, se suspende, al menos hasta septiembre de 2020, la revisión periódica de los precios del butano y del gas natural, de modo que los precios se mantendrán tal y como fueron fijados para el primer trimestre del 2020 (art. 4.3 RDL 8/2020).



3. Prohibición de interrumpir los suministros a los consumidores vulnerables y prórroga del bono social

Con la intención de garantizar el suministro, el RDL 8/2020 prohíbe la interrupción del suministro de energía eléctrica, gas natural y agua a los consumidores calificados de vulnerables, en los términos de la normativa eléctrica (artículos 3 y 4 del Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos), durante el mes siguiente a su entrada en vigor (hasta el 18 de abril del 2020) (art. 4.1).

Además, se prorroga automáticamente, hasta el 15 de septiembre del 2020, la vigencia del bono social eléctrico (art. 4.2).

En el sector eléctrico, la primera premisa para ostentar la condición de consumidor vulnerable es la de ser persona física, que tiene contratado el suministro eléctrico para su vivienda habitual y que está acogida al precio voluntario al pequeño consumidor (PVPC) (art 3.1 RD 897/2017). Además, deberá cumplir alguno de los requisitos de



los apartados 2 al 5 del artículo 3¹ o del artículo 4² del RD 897/2017.

¹ *Artículo 3. Definición de consumidor vulnerable*

[...]

2. Para que un consumidor de energía eléctrica pueda ser considerado consumidor vulnerable, deberá cumplir alguno de los requisitos siguientes:

a) Que su renta o, caso de formar parte de una unidad familiar, la renta conjunta anual de la unidad familiar a que pertenezca sea igual o inferior:

– a 1,5 veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) de 14 pagas, en el caso de que no forme parte de una unidad familiar o no haya ningún menor en la unidad familiar;

– a 2 veces el índice IPREM de 14 pagas, en el caso de que haya un menor en la unidad familiar;

– a 2,5 veces el índice IPREM de 14 pagas, en el caso de que haya dos menores en la unidad familiar.

A estos efectos, se considera unidad familiar a la constituida conforme a lo dispuesto en la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio.

b) Estar en posesión del título de familia numerosa.

c) Que el propio consumidor y, en el caso de formar parte de una unidad familiar, todos los miembros de la misma que tengan ingresos, sean pensionistas del Sistema de la Seguridad Social por jubilación o incapacidad permanente, percibiendo la cuantía mínima vigente en cada momento para dichas clases de pensión, y no perciban otros ingresos cuya cuantía agregada anual supere los 500 euros.

3. Los multiplicadores de renta respecto del índice IPREM de 14 pagas establecidos en el apartado 2.a) se incrementarán, en cada caso, en 0,5, siempre que concurra alguna de las siguientes circunstancias especiales:

a) Que el consumidor o alguno de los miembros de la unidad familiar tenga discapacidad reconocida igual o superior al 33%.

b) Que el consumidor o alguno de los miembros de la unidad familiar acredite la situación de violencia de género, conforme a lo establecido en la legislación vigente.

c) Que el consumidor o alguno de los miembros de la unidad familiar tenga la condición de víctima de terrorismo, conforme a lo establecido en la legislación vigente.

d) Que el consumidor o alguno de los miembros de la unidad familiar se encuentre en situación de dependencia reconocida de grado II o III, conforme a lo establecido en la legislación vigente.

e) Que el consumidor acredite que la unidad familiar está integrada por un único progenitor y, al menos, un menor. A los únicos efectos de comprobación de esta circunstancia especial, el comercializador comprobará a través del libro de familia y del certificado de empadronamiento que no reside en la vivienda a cuyo suministro se encuentra ligado el bono social, un segundo progenitor.

4. Cuando, cumpliendo los requisitos anteriores, el consumidor y, en su caso, la unidad familiar a la que pertenezca, tengan una renta anual inferior o igual al 50% de los umbrales establecidos en el apartado 2.a), incrementados en su caso conforme a lo dispuesto en el apartado 3, el consumidor será considerado vulnerable severo. Asimismo, también será considerado vulnerable severo cuando el consumidor, y, en su caso, la unidad familiar a que pertenezca, tengan una renta anual inferior o igual a una vez el IPREM a 14 pagas o dos veces el mismo, en el caso de que se encuentre en la situación del apartado 2.c) o 2.b), respectivamente.

5. En todo caso, para que un consumidor sea considerado vulnerable deberá acreditar el cumplimiento de los requisitos recogidos en el presente artículo en los términos que se establezcan por orden del Ministro de Energía, Turismo y Agenda Digital.

² *Artículo 4. Consumidor en riesgo de exclusión social*

1. A los efectos de este real decreto y demás normativa de aplicación se denominará consumidor en riesgo de exclusión social al consumidor que reúna los requisitos para ser vulnerable severo, según lo establecido en el artículo 3, y que sea atendido por los servicios sociales de una Administración autonómica o local que financie al menos el 50 por ciento del importe de su factura, en los términos previstos en el presente real decreto, lo que será acreditado mediante documento expedido por los servicios sociales de las referidas Administraciones Públicas.



Esta remisión a la normativa eléctrica vicia las eventuales sanciones, ya que el concepto de PVPC es exclusivo del sector eléctrico. Habrá que interpretar que su equivalente sería la Tarifa de Último Recurso en el suministro de gas natural o los precios regulados en el suministro de agua. Sin embargo, la tipificación de la infracción es un principio esencial del Derecho sancionador. El recurso a la analogía para tipificar conductas vicia cualquier sanción (también en estado de alarma). Por tanto, una eventual sanción a un comercializador de gas natural por suspensión del suministro a consumidores vulnerables acogidos a TUR³, sería impugnabile.

Por otra parte, se ha de subrayar que los consumidores en el mercado libre no pueden beneficiarse de la suspensión de la interrupción, por mucho que atraviesen penurias económicas o sociales.

II. Telecomunicaciones

Si en la Sociedad de la Información, las telecomunicaciones son un servicio de interés general y por ello, esencial, en la «sociedad del COVID-19», las telecomunicaciones se han convertido en un instrumento de supervivencia en todos los aspectos de la vida (económica, jurídica, política, educativa, social, cultural e incluso deportiva). Por ello, la declaración del estado de alarma también conlleva la adopción de medidas sobre el sector de las telecomunicaciones. Estas medidas se contienen principalmente en el Real Decreto-ley 8/2020. Hasta el 26 de marzo de 2020, las medidas adoptadas son las que se exponen a continuación.

1. Prohibición de suspensión e interrupción de servicios contratados (art. 18 RD-ley 8/2020)

Todas las empresas prestadoras de servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público (independientemente de su posición en el mercado) deberán

2. El suministro a un consumidor que haya acreditado los requisitos del apartado anterior y esté acogido a la tarifa de último recurso (TUR) correspondiente será considerado suministro de electricidad esencial, de acuerdo con lo previsto en el artículo 52.4.j) de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico.

³ Pensamos aquí en pura lógica jurídica. Sin embargo, hay que poner en valor los comportamientos solidarios que también están aflorando en el sector energético durante el estado de alarma. Algunos ejemplos: , puede citarse el caso de Endesa que ha suspendido todos los cortes de suministro de luz por razones de impago de las facturas de manera indefinida mientras dure la situación excepcional ligada a la pandemia (<https://www.elindependiente.com/economia/2020/03/13/endsa-suspende-los-cortes-de-luz-por-impago-e-iberdrola-y-naturgy-permiten-pagar-a-plazos-el-recibo/>), Iberdrola permite que sus clientes –ya sean domésticos, autónomos o pymes- pueden fraccionar el pago de las facturas de luz, gas y otros servicios energéticos hasta en doce mesesel caso de Naturgy, empresa energética que permiten a todos sus clientes aplazar el pago de facturas durante seis meses que serán financiados por la compañía sin intereses (https://cincodias.elpais.com/cincodias/2020/03/11/companias/1583939192_786033.html).



mantener los servicios que tuvieran contratados con «sus clientes» a la entrada en vigor del Estado de Alarma, salvo que la interrupción fuese necesaria para preservar la integridad y seguridad de las redes y servicios. Y ello, aunque la posibilidad de interrupción por otros motivos conste en los contratos suscritos «por los consumidores». Obsérvese que la norma incurre en una cierta imprecisión terminológica (seguramente, fruto de la urgencia con la que se están redactando y publicando estas normas y no de una decisión deliberada), que hace surgir dudas sobre sus destinatarios. En primer lugar, utiliza el término comercial «cliente» y después habla de «consumidores».

En la terminología del sector (Anexo II, apdo. 8 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones), consumidor es «cualquier persona física o jurídica que utilice o solicite un servicio de comunicaciones electrónicas disponible para el público *para fines no profesionales*». Sólo los consumidores denominados comercialmente como «residenciales» se beneficiarían de la prohibición de suspensión, pero quedarían excluidas las empresas (incluso PYMES), autónomos y profesionales en general. Esta conclusión no se compadece bien ni con la palabra «clientes» utilizada por el propio artículo 18, ni con el sentido de la norma expresado en la exposición de motivos (preservar la prestación de los servicios de telecomunicaciones por su «indudable carácter transversal para la realización de un número creciente de *actividades económicas, sociales y ciudadanas*»), ni mucho menos aún con la calificación del trabajo a distancia como preferente (art. 5 RDL 8/2020). Cabe interpretar que la norma se refiere a los «usuarios finales» (Anexo II, apdo. 42 Ley 9/2014), es decir, todo usuario que tiene contratados servicios de telecomunicaciones y no explota redes ni revende servicios.

Mientras se prolongue la declaración del estado de alarma, no se producirán interrupciones de los servicios de comunicaciones electrónicas ni por vencimiento del plazo de contratación, quedando los contratos prorrogados *ex lege*, ni tampoco por impago. Resulta llamativo que, a diferencia, de lo que ocurre para los suministros energéticos en los que la prohibición de interrupción sólo es aplicable a consumidores vulnerables (art. 4 RDL 8/2020), la prohibición de suspensión de los servicios de comunicaciones electrónicas se extiende a todos los clientes.

En conclusión, la prohibición de interrupción de los servicios de comunicaciones electrónicas debe extenderse a todos los usuarios finales (incluye pymes, autónomos y profesionales) e independientemente de que sean vulnerables o no.

No obstante, cabe advertir que ésta es solo una interpretación doctrina y por ello, discutible, de modo que las eventuales sanciones por interrupción a personas que no



fueran consumidores finales (ej. pymes o autónomos) también serían impugnables por falta de tipificación.

Ha de señalarse que, en casos de fuerza mayor, cabría suspender los servicios telefónicos para garantizar el acceso sin interrupciones a los servicios de emergencia (art. 44.5 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones).

2. Garantía del servicio universal

Mientras esté en vigor la declaración del Estado de Alarma, Telefónica de España, S.A.U., proveedor de servicios de comunicaciones electrónicas designado para la prestación del servicio universal de telecomunicaciones, deberá garantizar la prestación de los servicios incluidos en el servicio universal de telecomunicaciones (art. 19 RDL 8/2020): conexión a la red telefónica fija y acceso funcional a Internet (deberá permitir comunicaciones de datos en banda ancha a una velocidad en sentido descendente de 1 Mbit por segundo) a precio asequible; oferta suficiente de teléfonos públicos de pago accesibles, habilitación de un servicio de información telefónica sobre números de abonados y de guía telefónica (en soporte digital, salvo que el usuario solicite expresamente la guía en papel) y tarifas especiales para colectivos de usuarios vulnerables (arts. 25 Ley 9/2014, 28 y 35 Real Decreto 424/2005, de 15 de abril, por el que se aprueba el Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios).

3. Suspensión de la portabilidad y de las campañas de captación de clientes

Se prohíbe a todos los proveedores de servicios de comunicaciones electrónicas realizar «campañas comerciales extraordinarias de contratación» de servicios que requieran portabilidad de numeración (art. 20 RDL 8/2020). La mención al carácter «extraordinario» de las campañas comerciales de captación de clientes genera dudas. Se comprende que se quieran evitar eventuales prácticas de competencia desleal, pero ¿significa que las campañas que estuvieran programadas no son objeto de la prohibición, aunque requieran portabilidad? Una interpretación teleológica de la norma obliga a responder en sentido negativo. Si la finalidad es evitar desplazamientos, la distinción entre campañas ordinarias y extraordinarias carece de sentido.

No obstante, esta es interpretación es más que cuestionable. Sin duda, si algún operador fuese sancionado por mantener sus campañas «ordinarias» de captación de



clientes, habría argumentos suficientes para impugnar la sanción por falta de tipificación de su conducta.

Con la misma finalidad de minimizar la necesidad de desplazamientos tanto de los usuarios a los establecimientos como de los técnicos a los domicilios, quedan suspendidos todos los procesos de portabilidad de numeración fija y móvil que «no estén en curso», excepto en casos excepcionales de fuerza mayor (art. 20 RDL 8/2020). Cabe interpretar que los procesos de portabilidad suspendidos son aquellos en los que el usuario había solicitado la portabilidad y el operador no había comenzado las operaciones técnicas para su ejecución (están en curso en sentido comercial pero no en sentido técnico). Si concurriera fuerza mayor, podrían incluso suspenderse las portabilidades en curso.

4. Apertura de establecimientos

Los establecimientos dedicados a la venta de equipos tecnológicos y de telecomunicaciones quedan exceptuados de la obligación de cierre al público (art. 10 del RD 463/2020).