

**CONFIRMADO: LAS FAMILIAS NUMEROSAS RICAS TAMBIÉN TIENEN
DERECHO AL BONO SOCIAL ELÉCTRICO***

*Ana I. Mendoza Losana***
Profesora titular de Derecho Civil
Centro de Estudios de Consumo
Universidad de Castilla-La Mancha

Fecha de publicación: 6 de julio de 2022

El Tribunal Supremo confirma que las familias numerosas pueden ser consideradas consumidores vulnerables a efectos de aplicación del bono social, independientemente de su renta.

El 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 de energía eléctrica fue objeto de críticas e incluso de mofas desde su tramitación por atribuir a todas las familias numerosas la calificación de consumidores vulnerables a efectos de aplicación del bono social eléctrico, independientemente de su nivel de renta. Con tono irónico, algunos foros pusieron de manifiesto lo que consideraban un paradójico e insolidario modelo y es que algunas destacadas y adineradas familias de

* Trabajo realizado en el marco de 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 dirigido por Ángel Carrasco Perera y Ana Isabel Mendoza Losana; a la Ayuda para la financiación de actividades de investigación dirigidas a grupos de la UCLM Ref.: 2021-GRIN31309, denominado "Grupo de Investigación del Profesor Ángel Carrasco" (GIPAC) y del Proyecto de Investigación PID2021-128913NB-I00, del Ministerio de Ciencia e Innovación 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: seguimiento y avances”, del que son investigadores principales el profesor Ángel Carrasco Perera y la profesora Encarna Cordero Lobato, conforme a la resolución provisional de fecha 23 de junio de 2022.

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



la realeza, de la política, del mundo de los negocios o incluso del millonario sector del fútbol pudieran beneficiarse del bono social¹, medida prevista para hacer frente a situaciones de pobreza energética, y no pudieran beneficiarse pensionistas con ingresos ligeramente superiores a la pensión mínima o familias de clase media con rentas bajas, pero superiores a los umbrales marcados por la norma referenciados al IPREM.

El asunto ha llegado finalmente al Tribunal Supremo a través de diversos recursos contencioso-administrativos, mediante los que se impugnaban varios preceptos del Real Decreto 897/2017, entre ellos, el artículo 3.2, b). Los recurrentes han argumentado que el citado precepto vulnera el artículo 3.7 de la Directiva 2009/72/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009², así como el artículo 45.2 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico³, en cuanto dicha disposición reglamentaria considera consumidor vulnerable a cualquier persona que ostente el título de familia numerosa con absoluta independencia de su nivel de renta.

En su sentencia núm. 267/2022, de 2 marzo, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª (ECLI: ECLI:ES:TS:2022:915) (JUR 2022\104304), el Tribunal Supremo reproduce los argumentos de su sentencia 219/2022, de 22 de febrero (ECLI: ECLI:ES:TS:2022:840) (JUR 2022, 101069) (recurso núm. 680/2017) (FJ 3º) y confirma

¹ [La infanta y la hija de Aznar tendrían bono social, pero no las familias sin niños que ingresen 810 euros \(facua.org\)](http://facua.org)

² *Artículo 3.7 Directiva 2009/72/CE, por la que se establecen las normas comunes para el mercado interior de la electricidad y deroga la Directiva 2003/54/CE, de 26-6-2003.* Los Estados miembros adoptarán las medidas oportunas para proteger a los clientes finales y, en particular, garantizarán una protección adecuada de los clientes vulnerables. A este respecto, cada uno de los Estados miembros definirá el concepto de cliente vulnerable que podrá referirse a la pobreza energética y, entre otras cosas, a la prohibición de desconexión de la electricidad a dichos clientes en períodos críticos. Los Estados miembros garantizarán la aplicación de los derechos y las obligaciones relacionados con los clientes vulnerables. En particular, los Estados miembros adoptarán medidas para proteger a los clientes finales de zonas apartadas. Garantizarán un nivel elevado de protección del consumidor, sobre todo en lo que se refiere a la transparencia de las condiciones contractuales, la información general y los procedimientos de resolución de conflictos. Los Estados miembros velarán por que los clientes cualificados puedan cambiar fácilmente de suministrador si así lo desean. Al menos por lo que respecta a los clientes domésticos, estas medidas deberán incluir las que se enuncian en el anexo I.

La citada directiva ha sido derogada por la Directiva 2019/944/(UE), de 5 de junio, por la que se aprueban normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE, cuyo artículo 28 contiene una definición igualmente genérica de «cliente vulnerable», permitiendo a los Estados miembros delimitar este concepto que «podrá comprender los niveles de renta, la proporción de la renta disponible dedicada al gasto energético, la eficiencia energética de los hogares, la dependencia crítica de equipamientos eléctricos por motivos de salud, la edad u otros criterios».

³ El bono social resultará de aplicación a los consumidores vulnerables que cumplan con las características sociales, de consumo y poder adquisitivo que por real decreto del Consejo de Ministros se determinen. A estos efectos, se establecerá un umbral referenciado a un indicador de renta per cápita familiar. En todo caso, se circunscribirá a personas físicas en su vivienda habitual.



la validez del cuestionado artículo 3.1.b) (FJ 6º). La Sala fundamenta su fallo en los siguientes argumentos:

- 1º. *Todos los consumidores vulnerables que, por sus características sociales o económicas, pueden ver limitado el derecho a disfrutar de los servicios energéticos deben poder beneficiarse de las medidas contra la pobreza energética.* A pesar de incurrir en cierta tautología (los consumidores vulnerables deben poder disfrutar de las medidas de pobreza energética porque por sus características sociales o económicas pueden ver limitado su derecho a disfrutar de los servicios energéticos), considera el Tribunal Supremo que «la definición de consumidores vulnerables, a los efectos de ser beneficiarios del denominado bono social establecido para garantizar el acceso al suministro de energía eléctrica en condiciones equitativas y justas, [...] debe estar en consonancia con el cumplimiento del objetivo de que todas aquellas personas o colectivos que, por sus características socio-económicas ven limitado el derecho de acceder al disfrute de los servicios energéticos esenciales que se revelen necesarios para llevar una vida digna en el hogar familiar, puedan beneficiarse de las medidas adoptadas por el Gobierno para combatir la pobreza energética».
- 2º. *Discrecionalidad de los Estados miembros para definir el concepto de consumidor vulnerable en el ámbito del mercado interior de la energía.* Entiende el Tribunal Supremo que la (derogada) Directiva 2009/72/CE obliga a los Estados miembros de la Unión Europea a adoptar las medidas necesarias para proteger a los consumidores vulnerables en el contexto del mercado interior de la electricidad (cdo. 45), y en función de las circunstancias concretas de cada Estado, pudiendo incluir medidas específicas relacionadas con el pago de la factura de la electricidad, o medidas generales incardinadas dentro de la Seguridad Social, confiriendo a cada Estado un amplio margen de apreciación para concretar quiénes deben ser considerados destinatarios de dichas medidas que traten de combatir la pobreza energética.
- 3º. *Discrecionalidad del Gobierno para definir la figura del consumidor vulnerable.* Subraya el Tribunal Supremo que el artículo 45.2 de la Ley 24/2013, en la redacción introducida por el Real Decreto Ley 7/2016, dispone que serán considerados consumidores vulnerables los consumidores de electricidad que cumplan con las características sociales, de consumo y de poder adquisitivo cuya concreción corresponde al Gobierno, mediante reglamento. Dicho reglamento deberá delimitar tanto al alcance de la definición de consumidores vulnerables como las medidas que se deben adoptar para este colectivo. Considerando el marco normativo descrito, el Tribunal Supremo considera que la inclusión de las familias numerosas en la definición de consumidores vulnerables no contradice el artículo 45 de la Ley



24/2013, en cuanto que «los requisitos referidos a las circunstancias sociales, consumo y poder adquisitivo no tienen un carácter acumulativo, por lo que el Gobierno está habilitado, por razones de política económica o por otros factores de índole social, con la finalidad de proteger otros intereses de carácter público (entre los que cabe incluir el fomento de la natalidad), para ampliar o extender de forma justificada el ámbito subjetivo de aplicación de las medidas para garantizar el acceso a los suministros de electricidad a un precio equitativo, con base a criterios de carácter social sin necesidad de que estén referidos o vinculados al nivel de renta de los beneficiarios».

- 4º. *La definición de consumidor vulnerable puede utilizarse para la consecución de otros fines e intereses públicos acordes con la Constitución y la normativa vigente.* Además de la alusión al fomento de la natalidad como interés de carácter público digno de protección, el Tribunal Supremo subraya que la «previsión de facilitar al acceso al bono social al colectivo de familias numerosas obedece a criterios de política económica y social que tiene cobertura en el propio texto constitucional (artículo 39 CE) y en la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas y en el Real Decreto 1621/2005, de 30 de diciembre, normativa que persigue garantizar el acceso a los servicios de interés general de este colectivo, entre los que cabe incluir el suministro de energía eléctrica.

En apoyo de sus argumentos, el Tribunal Supremo invoca el Dictamen del Consejo de Estado 734/2017, de 14 de septiembre de 2017, emitido en relación con el proyecto del Real Decreto por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica. En este dictamen se pone de manifiesto expresamente que «el régimen de acceso al bono social de las familias numerosas no vulnera lo establecido en el artículo 45 de la Ley del Sector Eléctrico, en cuanto resulta evidente que las características sociales y de consumo de este colectivo, consecuencia del número de miembros que integren la unidad familiar, lo sitúan en una condición de vulnerabilidad, que merece protección, pues se alinea con un objetivo de política económica y social fundamental, como es el de hacer frente a los problemas derivados de la situación demográfica en Europa en general y en España en particular, como afirma el Preámbulo del Real Decreto 40/2017, de 27 de enero, por el que se crea el Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico y se regula su régimen de funcionamiento».