

**EL REAL DECRETO-LEY CONTRA LA POBREZA ENERGÉTICA NO
IMPEDIRÁ QUE ESTE INVIERNO SE SIGA CORTANDO
LA LUZ A QUIEN NO PUEDA PAGAR***

Ana Isabel Mendoza Losana
Centro de Estudios de Consumo
Profesora de Derecho civil
Universidad de Castilla-La Mancha

Fecha de publicación: 5 de enero de 2017

El Real Decreto Ley 7/2016, de 23 de diciembre, por el que se regula el mecanismo de financiación del coste del bono social y otras medidas de protección al consumidor vulnerable de energía eléctrica es en gran parte una norma de carácter programático, cuya eficacia están condicionada a un ulterior e imprescindible desarrollo reglamentario y en la que el Gobierno impone a comercializadoras, Ayuntamientos y Comunidades Autónomas el coste de las medidas contra la pobreza energética.

1. Introducción

Como si de un regalo navideño se tratara, el Consejo de Ministros de la víspera de Nochebuena aprobó el Real Decreto Ley 7/2016, de 23 de diciembre, por el que se regula el mecanismo de financiación del coste del bono social y otras medidas de protección al consumidor vulnerable de energía eléctrica, publicado en el *Boletín Oficial del Estado* del día siguiente.

Aunque se anunció con grandes fastos como un acuerdo entre el Gobierno, Ciudadanos y PSOE, para acabar con la pobreza energética, la lectura de la norma no permite llegar a tan ambiciosa conclusión. Realmente, las conclusiones que se extraen tras la lectura del real decreto ley son bastante más modestas. Se modifica la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (en adelante, LSE) con dos finalidades: la de establecer un régimen de financiación del bono social acorde con el Derecho comunitario y la de dar cobertura a la regulación reglamentaria de ciertas medidas tendentes a proteger a los

*Trabajo realizado en el marco de la Ayuda del Programa Estatal de Fomento de la Investigación Científica y Técnica de Excelencia (Subprograma Estatal de Generación de Conocimiento) del Ministerio de Economía y Competitividad, otorgada al Grupo de investigación y Centro de investigación CESCO, *Mantenimiento y consolidación de una estructura de investigación dedicada al Derecho de consumo*, dirigido por el Prof. Ángel Carrasco Perera, de la UCLM, ref. DER2014-56016-P.

consumidores de energía eléctrica más vulnerables, que el real decreto ley no define. En síntesis, las novedades giran en torno a los siguientes ejes:

- 1º. *Nuevo régimen de financiación del bono social a cargo de las comercializadoras de energía eléctrica e imposición a las mismas de otras obligaciones de servicio público.* Junto al establecimiento de nuevas obligaciones de servicio público para las comercializadoras, que serán analizadas en los epígrafes siguientes, se definen nuevas infracciones asociadas a eventuales incumplimientos de estas obligaciones o al de las obligaciones accesorias como la de facilitar información sobre la base de clientes (cfr. nuevos apartados de los artículos 64 a 66 LSE).
- 2º. *Concepto de consumidor vulnerable.* Aquí la novedad es precisamente la novedad pues lo único que hace el real decreto ley es remitirse a un reglamento, que el Gobierno debe aprobar en el plazo de tres meses desde su convalidación para la regulación de diversas categorías de consumidores vulnerables.
- 3º. *Medidas de protección del consumidor vulnerable.* Para consumidores vulnerables, se amplía de dos a cuatro meses el periodo de requerimiento previo a la suspensión y se califica el suministro a consumidores vulnerables de grado severo como suministro esencial que no es susceptible de interrupción por impago. La financiación de estos suministros no interrumpibles por impago es una obligación de servicio público que las comercializadoras deben cofinanciar junto con las Administraciones competentes que estén atendiendo a estos consumidores por estar en riesgo de exclusión social.

2. Norma de contenido programático

Sin perjuicio del mandato impuesto al Gobierno de desarrollar el real decreto ley comentado a través de un reglamento que debe aprobarse en el plazo de tres meses desde su convalidación (es decir, una vez pasado el invierno de 2017), bien podría decirse que la nueva norma anunciada con gran pompa y boato como medida para acabar contra la pobreza energética no es más que un brindis al sol, reducido al compromiso de desarrollar reglamentariamente las categorías de “consumidor vulnerable”, especialmente la de “consumidor vulnerable de grado severo”, y la obligación de los comercializadores de colaborar con otras Administraciones públicas en la cofinanciación de una nueva obligación de servicio público, la de mantener el suministro a consumidores vulnerables de grado severo incluso en caso de impago.



A modo de ejemplo, el artículo 2 del real decreto ley, que lleva por título «*Medidas de protección a los consumidores vulnerables*» es una clara muestra de que la norma, tal y como ha sido publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, tiene un contenido meramente programático. Literalmente, el citado precepto dispone lo siguiente:

El Gobierno impulsará las medidas de protección y de mejora de transparencia en la contratación del suministro de los consumidores vulnerables.

Asimismo, colaborará con las Administraciones Públicas competentes en la puesta en marcha de un registro administrativo de puntos de suministro que correspondan a los consumidores referidos en el artículo 52.4.j) de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, con pleno respeto a lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

Por lo que se refiere al primer párrafo, el pretendido exceso de celo del regulador con los consumidores vulnerables conduce a proclamaciones obvias. Es obvio que el artículo 51 de la Constitución española, el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y la propia Ley del Sector Eléctrico ya impone a los poderes públicos y por ello, también al Gobierno el deber de proteger los derechos de todos los consumidores, vulnerables o no. Pareciera que se reconoce implícitamente que hasta ahora el Gobierno ha hecho dejación del mandato constitucional y legal y no ha impulsado medidas de protección de los consumidores (vulnerables y no) en la contratación de un bien esencial como es el suministro eléctrico.

Por otra parte, resulta algo ridículo que el compromiso del Gobierno de acabar con la pobreza energética se reduzca a una modesta colaboración en la elaboración de un registro administrativo de puntos de suministro que correspondan a los consumidores vulnerables de grado severo (referidos en el artículo 52.4.j). No deja de ser algo superfluo conminar al Gobierno a colaborar con “las Administraciones Públicas competentes” pues ya existe un deber general de colaboración entre Administraciones para éste y para cualquier otro fin. Resultaría más útil que la norma hiciera otras precisiones que, probablemente, de forma deliberada no hace para evitar caer en extralimitaciones competenciales. Así, no determina quiénes son las “Administraciones competentes” para poner en marcha este registro y correlativamente, quien debe asumir la carga financiera y administrativa de su elaboración y mantenimiento, ¿serán los Ayuntamientos? O ¿serán las Comunidades Autónomas? Elude el Gobierno pronunciarse sobre esta cuestión que debería llevar aparejada una partida presupuestaria para tal fin; no concreta en qué consiste la colaboración del Gobierno que parece debe orientarse a facilitar los datos de los puntos de suministro aportados a su vez por las distribuidoras y los datos sobre los niveles de renta facilitados por el Ministerio de Hacienda y Función Pública.

Con todo, lo más llamativo de esta norma de lucha contra la pobreza energética es que el Gobierno no asuma ninguna obligación de financiar estas medidas y haga recaer su coste sobre las comercializadoras y sobre los menguados presupuestos de Ayuntamientos y Comunidades Autónomas.

3. Nuevo régimen de financiación del bono social

3.1. Beneficiarios: “consumidores vulnerables”

El bono social es el descuento que los comercializadores de referencia deben aplicar a los «consumidores vulnerables», esto es, aquellos que pueden acogerse a este descuento por cumplir los requisitos sociales establecidos. Actualmente, pueden acogerse a él los consumidores más vulnerables, un colectivo que incluye a las familias con todos sus miembros en situación de desempleo, a los perceptores de pensiones mínimas, a las familias numerosas y a los consumidores con potencia contratada inferior a tres kilovatios (disposición transitoria décima de la Ley 24/2013)¹.

El descuento podrá ser distinto según las categorías de consumidores vulnerables que se establezcan y se denominará tarifa de último recurso. El Ministro de Energía, Turismo y Agenda Digital, previo acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, fijará las tarifas de último recurso.

Como antes de la modificación, el nuevo artículo 45 de la Ley del Sector Eléctrico remite a un reglamento la definición de los requisitos para acogerse a este descuento.

3.2. Solo los comercializadores obligados a financiar el bono social

El Real Decreto Ley 7/2016 da cumplimiento a varias sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo que han estimado los recursos interpuestos contra el Real Decreto 968/2014, de 21 de noviembre, por el que se desarrolla la metodología para la fijación de los porcentajes de reparto de las cantidades a financiar relativas al

¹ Sobre el régimen vigente del bono social puede verse el estudio de GARCÍA MONTORO, L., “El bono social se aplica sin necesidad de solicitud previa”, 3 de mayo de 2016, <http://www.uclm.es/centro/cesco/pdf/trabajos/36/25.pdf> y mi trabajo “La nueva regulación del sector eléctrico: nuevos derechos para los consumidores y nuevo régimen de precios”, 21 de abril de 2014, <http://www.uclm.es/centro/cesco/pdf/trabajos/33/sectorElectrico.pdf>



bono social, y declaran inaplicable el régimen de financiación del bono social establecido en el artículo 45.4 de la Ley del Sector Eléctrico por considerarlo incompatible con la Directiva 2009/72/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad. Dichas sentencias declaran igualmente inaplicables y nulos los artículos 2 y 3 del Real Decreto 968/2014, que desarrollan el citado artículo 45.4 de la Ley 24/2013, reconociendo a las recurrentes el derecho a ser reintegradas de las aportaciones realizadas en tal concepto.

El real decreto ley comentado modifica la redacción del artículo 45.4 de la Ley del Sector Eléctrico e implanta un nuevo régimen de financiación del bono social en el que solo los sujetos dedicados a realizar la actividad de comercialización de energía eléctrica deberán financiar esta obligación de servicio público. En concreto, los agentes obligados a realizar las aportaciones necesarias son las sociedades matrices de los grupos que desarrollen la actividad de comercialización de energía eléctrica o las propias sociedades comercializadoras si no forman parte de ningún grupo societario. El reparto del coste del bono social se realiza en función de la cuota de mercado obtenida a partir del número de clientes a los que suministran.

Mediante reglamento, el Gobierno concretará los mecanismos para determinar la participación de cada sociedad o grupo societario en la financiación del bono social y dicho mecanismo será revisado cada cuatro años. Anualmente, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia propondrá el porcentaje correspondiente a cada sociedad o grupo de sociedades comercializadoras, que será finalmente aprobado por orden del Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital.

3.3. *Régimen transitorio de financiación del bono social*

Con carácter transitorio, hasta que se apruebe el reglamento que ha de desarrollar el nuevo régimen de financiación del bono social regulado por el Real Decreto Ley 7/2016, por remisión de su Disposición transitoria única, el anexo del propio real decreto ley establece los porcentajes que corresponden a las distintas sociedades comercializadoras. Según la Exposición de Motivos, para fijar estos porcentajes se ha tenido en cuenta la información sobre los sujetos y su número de clientes disponible en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. A partir del 25 de diciembre y hasta que se apruebe el reglamento de desarrollo del nuevo artículo 45.4 de la Ley del Sector Eléctrico, corresponde a Endesa, Iberdrola y Gas Natural Fenosa aportar el 89% de la financiación del bono social eléctrico.



Antes del día 15 de cada mes, los comercializadores de referencia deberán presentar a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia la información de la facturación correspondiente al mes anterior de los consumidores a quienes han aplicado el bono social, con desglose de períodos y facturación, para determinar la cuantía total del bono social aplicado y las liquidaciones asociadas. El primer período de desglose comprenderá desde la entrada en vigor del real decreto ley, el 25 de diciembre de 2016, hasta el 31 de diciembre del mismo año.

4. Régimen del suministro a consumidores vulnerables

La norma teóricamente llamada a acabar con las situaciones de pobreza energética adopta principalmente dos medidas tendentes a proteger a los consumidores vulnerables: a) la calificación como esencial del suministro a consumidores vulnerables de grado severo con la correlativa prohibición de interrupción del suministro por impago (nuevo art. 52.4.j LSE) y b) la ampliación a cuatro meses del período para realizar el pago desde el primer requerimiento por impago y hasta la efectiva interrupción del suministro para el resto de categorías de consumidores vulnerables (nuevo art. 52.3 LSE).

Sin embargo, el sistema de protección de consumidores vulnerables diseñado por el Real Decreto Ley 7/2016 está, por el momento y hasta que no se apruebe el reglamento de desarrollo, vacío de contenido en cuanto la norma no define los consumidores beneficiarios de las dos medidas adoptadas. Será el Gobierno quien mediante reglamento defina los consumidores vulnerables, así como sus categorías y los requisitos que deben cumplir (nuevo art. 45.1 LSE).

El suministro de energía eléctrica a los consumidores vulnerables se someterá a un régimen especial identificado por las siguientes características:

- *Carácter esencial del suministro a consumidores vulnerables de grado severo.* Los suministros a consumidores que tengan la condición de vulnerables severos, acogidos a tarifas de último recurso, y que estén siendo atendidos por los servicios sociales de las Administraciones Públicas competentes en relación con dichos suministros por hallarse, en atención a su renta, en riesgo de exclusión social tendrán carácter de esenciales (nuevo art. 52.4.j LSE). La calificación como esencial de este suministro a consumidores vulnerables de grado severo tiene una importante consecuencia que es la prohibición de interrupción del suministro por impago.



Se equipara así dicho suministro al prestado a viviendas en las que el suministro de energía eléctrica es imprescindible para la alimentación de un equipo médico indispensable para mantener con vida a una persona o al suministro a hospitales o servicios funerarios, entre otros. Pero, a diferencia de otros suministros esenciales, en este caso, las empresas distribuidoras o comercializadoras no podrán aplicar recargos o afectar los pagos que perciban de los clientes que tengan suministros vinculados al esencial en situación de morosidad al abono de las facturas correspondientes a dichos servicios, con independencia de la asignación que el cliente hubiera atribuido a estos pagos (nuevo art. 52.4,j LSE).

Esta categoría de “consumidores vulnerables de grado severo” debe ser definida reglamentariamente dentro de los parámetros regulados por el Gobierno, que limita estos suministros a personas físicas en su vivienda habitual y siempre que el cumplimiento de los requisitos exigidos por el Gobierno en el futuro reglamento queden acreditados mediante documento expedido por los servicios sociales de las referidas Administraciones Públicas. Entre líneas, el Gobierno impone una carga administrativa adicional a los servicios sociales de las Administraciones Públicas “competentes”, la de emitir el correspondiente informe o certificado de exclusión social y verificación de los requisitos que el Gobierno establezca a efectos de ser calificado como consumidor vulnerable de grado severo, pero ni identifica a estas Administraciones ni prevé recursos financieros para hacer frente a estas nuevas atribuciones competenciales. Será imprescindible consensuar el desarrollo reglamentario con Ayuntamientos y Comunidades Autónomas.

- *Calificación como obligación de servicio público del suministro a consumidores vulnerables de grado severo cofinanciada por los comercializadores.* Igual que el bono social, el suministro a consumidores vulnerables de grado severo se califica como obligación de servicio público, que será asumida, por los mismos sujetos a los que corresponde el reparto del coste del bono social, esto es, por las sociedades o grupos de sociedades comercializadoras de energía eléctrica (nueva redacción del artículo 45.4 de la Ley 24/2013). Las aportaciones realizadas en este concepto estarán diferenciadas de las que correspondan al bono social y tendrán un límite máximo fijado por orden del Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital, previo Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (nuevo art. 45.4.III). Dichas aportaciones tendrán carácter parcial o de cofinanciación, complementando las que realicen las Administraciones Públicas competentes encargadas de atender a los suministros que se identifiquen en situación de riesgo de exclusión social.



Adviértase que este sistema de reparto de los costes de financiación de las obligaciones de servicio público conducirá a un incremento de la factura eléctrica pagada por todos los consumidores finales. Indudablemente, las comercializadoras en el mercado libre repercutirán estos costes en el precio final de la energía. Correlativamente y para evitar tratamientos discriminatorios contrarios al Derecho de la Competencia, también el Gobierno deberá tener en cuenta este cargo en la determinación de la parte regulada del precio voluntario al pequeño consumidor (cfr. arts. 7 y 8 del Real Decreto 216/2014, de 28 de marzo, por el que se establece la metodología de cálculo de los precios voluntarios para el pequeño consumidor de energía eléctrica y su régimen jurídico de contratación).

Por otra parte, como ya se ha dicho, tampoco hay que ignorar que el real decreto ley de constante referencia incrementa no solo los costes de las empresas comercializadoras de energía eléctrica sino también las cargas administrativas y financieras de “las Administraciones Públicas competentes”, que estén prestando asistencia social a personas en riesgo de exclusión social, es decir, Ayuntamientos y Comunidades Autónomas.

- *Ampliación a cuatro meses del plazo para efectuar el pago tras el primer requerimiento en caso de impago y previo a la interrupción del suministro a consumidores vulnerables:* si con carácter general, en las condiciones que reglamentariamente se determinen podrá ser suspendido el suministro de energía eléctrica a los consumidores acogidos a precios voluntarios para el pequeño consumidor o tarifas de último recurso cuando hayan transcurrido al menos dos meses desde que les hubiera sido requerido fehacientemente el pago, sin que el mismo se hubiera hecho efectivo, en el caso de las categorías de consumidores vulnerables que se determinen reglamentariamente y de las Administraciones públicas acogidas a precios voluntarios para el pequeño consumidor o tarifas de último recurso, el plazo será de cuatro meses (nueva redacción del art. 52.3 de la Ley 24/2013). Este es otro ejemplo de norma que revela el carácter meramente programático del real decreto ley aprobado por el Gobierno. Es una norma que requiere la inmediata definición del sujeto pasivo, ¿quiénes podrán beneficiarse de la ampliación del plazo a cuatro meses? “Las categorías de consumidores vulnerables” (es decir, no todos los consumidores vulnerables), que “reglamentariamente se determinen”. De la redacción literal del artículo 52.3 se deduce que solo las Administraciones Públicas acogidas a precios voluntarios para el pequeño consumidor o tarifas de último recurso podrán beneficiarse de esta ampliación del plazo desde la entrada en vigor del Real Decreto Ley 7/2016, el 25 de diciembre de 2016.

5. Dudas sobre la constitucionalidad de la norma

Como acaba de afirmarse, de forma implícita, el real decreto ley de constante referencia incrementa las cargas administrativas y financieras de “las Administraciones Públicas competentes” que estén prestando asistencia social a personas en riesgo de exclusión social. Resulta llamativo que en la negociación de esta norma no hayan intervenido estas Administraciones Públicas y que sea el Gobierno quien, de forma unilateral y mediante real decreto ley, incremente las cargas de estas Administraciones, castigadas por los recortes presupuestarios, obligándoles a llevar un registro de puntos de suministro a consumidores vulnerables de grado severo y a cofinanciar con las comercializadoras el suministro a dichos consumidores.

Pero aún llama más la atención, que el Gobierno haya querido cargar todo el peso administrativo y financiero de “acabar” con la pobreza energética sobre otras Administraciones Públicas, no asumiendo ni una sola obligación presupuestaria y reservándose un modestísimo papel de mero colaboradora con las “Administraciones competentes” en la puesta en marcha de un registro de puntos de suministro de consumidores vulnerables de grado severo.

La invocación como títulos competenciales a favor del Gobierno de los artículos 149.1.13.^a y 25.^a de la Constitución Española, que le atribuyen la competencia exclusiva para determinar las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y las bases del régimen minero y energético, respectivamente, suscita ciertas dudas de constitucionalidad. La imposición, por parte del Gobierno estatal y a través de un real decreto ley, de la obligación de cofinanciar el suministro eléctrico a consumidores vulnerables de grado severo puede suponer una intromisión en la competencia de “asistencia social” (art. 148.1.20^a CE), que corresponde a las Comunidades Autónomas. Ciertamente, algunas de ellas han adoptado medidas y planes de lucha contra la pobreza energética², igual que ciertos Ayuntamientos. Sin embargo, la imposición, por parte del

² Por ejemplo, Cataluña aprobó el Decreto Ley 6/2013, de 23 de diciembre, de modificación del Código de Consumo de Cataluña que introducía algunas medidas en esta materia, posteriormente anuladas por el Tribunal Constitucional en su sentencia de 17 de marzo de 2016 y la Ley 20/2014, de 29 de diciembre, de modificación de la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de consumo de Cataluña, para la mejora de la protección de las personas consumidoras en materia de créditos y préstamos hipotecarios, vulnerabilidad económica y relaciones de consumo, que impone a las empresas suministradoras de energía eléctrica ciertos deberes, para así proteger a los consumidores que se hallan en una situación de pobreza energética y la Ley 24/2015 de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, ambas pendientes de la resolución de sendos recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Gobierno de España; la Comunidad de Extremadura aprobó el Decreto Ley 1/2016, de 10 de mayo, de medidas extraordinarias contra la exclusión social; el día 27 de diciembre, Castilla-La



Gobierno estatal y a través de un real decreto ley de esta obligación de cofinanciación resulta más que cuestionable desde una perspectiva constitucional. Como el propio Ministro promotor del real decreto ley reconocía en la prensa del día 21 de diciembre³, gran parte de la efectividad de la norma queda confiada a la "generosidad" de las corporaciones locales y autonómicas, que tendrán que incrementar sus recursos frente a las facturas no pagadas.

No obstante, la propia indefinición de la norma y su carácter genérico y programático garantizan que no se recurrirá ante el Tribunal Constitucional, pues de no mediar convenio u otro instrumento normativo, ninguna Administración se va a sentir conminada por el Real Decreto Ley 7/2016 a cofinanciar las nuevas obligaciones de servicio público.

6. Imprescindible desarrollo reglamentario

Son muchas y muy importantes las cuestiones que quedan diferidas al posterior desarrollo reglamentario (Disposición Final segunda del Real Decreto Ley 7/2016). El reglamento, que el Gobierno debe aprobar en el plazo de tres meses desde la *convalidación* del real decreto ley (no desde la aprobación) y las correlativas órdenes ministeriales, deben regular las siguientes cuestiones:

- a) Respecto a la financiación de obligaciones de servicio público (el bono social y el suministro a consumidores vulnerables severos), reglamentariamente se regularán los mecanismos y actuaciones necesarios para la asignación de las aportaciones de las comercializadoras (sociedades o grupos de sociedades), así como los mecanismos para regularizar, en sentido positivo o negativo, las cantidades aportadas por los distintos sujetos. Por orden ministerial se determinará el límite máximo de la cuantía que las comercializadoras deben aportar para cofinanciar el coste del suministro a los consumidores vulnerables severos, calificado como esencial y por tanto no interrumpible por impago por el nuevo artículo 52.4.j de la Ley del Sector Eléctrico.
- b) En cuanto a las medidas de protección de los consumidores vulnerables, el Gobierno debe definir los consumidores vulnerables y sus categorías, los requisitos

Mancha prorroga el Plan de Lucha contra la Pobreza Energética para 2017, que contempla, entre otras medidas, ayudas de 150 euros por familia.

³ «[...] el ministro ha confiado en la "generosidad" de las corporaciones locales y autonómicas para que puedan duplicar sus recursos frente a las facturas no pagadas y para que se alcance un acuerdo cuanto antes», *Expansión*, 21-12-2016, <http://www.expansion.com/empresas/energia/2016/12/21/585a784a268e3e23358b45ab.html>



que deben cumplir y las medidas a adoptar para proteger a estos colectivos. Dentro de la categoría de consumidores vulnerables, se ha de incluir a “los severos” cuyo suministro se considera esencial en los términos de la letra j) del artículo 52.4 y que serán personas físicas en su vivienda habitual, siempre que cumplan los requisitos exigidos por el Gobierno en el futuro reglamento, lo que deberá quedar acreditado mediante documento expedido por los servicios sociales de las referidas Administraciones Públicas competentes.

Según la Exposición de Motivos, al definir las diversas categorías de consumidores vulnerables, el Gobierno atenderá a criterios de renta, atenuados en atención a las circunstancias personales y familiares de cada hogar, que podrán referirse al número de miembros de la unidad familiar, la presencia en el mismo de menores a cargo o discapacitados, entre otras circunstancias.