

# **LAS OBLIGACIONES TUITIVAS ENTRE PARTICULARES PARA LA GARANTÍA DE SUMINISTROS DOMICILIARIOS ESENCIALES**

Rafael CABALLERO SÁNCHEZ  
Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad Complutense de Madrid

Miembro del Instituto Complutense de Ciencia de la Administración de la UCM

**SUMARIO:** I. LA PROLIFERACIÓN DE BONIFICACIONES EN LAS TARIFAS DE SUMINISTROS ESENCIALES EN EL HOGAR COMO OBLIGACIONES TUITIVAS ENTRE PARTICULARES. II. LAS DISTINTAS MEDIDAS SOCIALES DE PROTECCIÓN PARA CONSUMIDORES VULNERABLES EN SUS DOMICILIOS. 1. El bono social eléctrico. 2. El bono social térmico. 3. El abono social telefónico. 4. La tarifa social del agua. III. LOS RASGOS CONFIGURADORES DE LOS BONOS SOCIALES POR RAZÓN DE VULNERABILIDAD. 1. Son prestaciones sociales. 2. Son una intervención pública en el precio del suministro. 3. Constituyen una técnica de regulación contra la competencia. 4. Se imponen como obligaciones de servicio público. 5. Se proporcionan y se financian como prestaciones patrimoniales públicas de naturaleza no tributaria. 6. Se configuran como obligaciones tuitivas entre particulares. IV. LA VERTIENTE ECONÓMICA DE LAS OBLIGACIONES TUITIVAS ENTRE PARTICULARES. LA FINANCIACIÓN DE LOS DESCUENTOS Y SUS DISTINTAS POSIBILIDADES. 1. Algunas consideraciones generales: los principios de proporcionalidad y de igualdad. 2. Financiación pública versus financiación privada. 3. Las diferentes soluciones ensayadas. V. HACIA UN MODELO SOSTENIBLE Y JUSTO DE PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES VULNERABLES. BIBLIOGRAFÍA.

## I. LA PROLIFERACIÓN DE BONIFICACIONES EN LAS TARIFAS DE SUMINISTROS ESENCIALES EN EL HOGAR COMO OBLIGACIONES TUITIVAS ENTRE PARTICULARES

La preocupación del Estado social por asegurar un bienestar mínimo a todas las personas tiene una plasmación clara en la promoción del derecho a una vivienda digna y adecuada, de manera que todos puedan disfrutar de un hogar en el que desenvolver su vida personal y familiar. La dignidad y adecuación de ese domicilio pasan necesariamente por la dotación de ese espacio personal con unos servicios esenciales para los estándares de calidad de vida actuales en un país desarrollado, tales como el abastecimiento de agua, luz o teléfono. Junto al coste de acceso y mantenimiento de la vivienda propia, es evidente que el suministro de esos servicios tiene un coste periódico, que determinadas personas y familias con ingresos propios reducidos o muy reducidos no pueden permitirse, o lo hacen con sacrificio parcial de otros bienes esenciales, como la alimentación o el vestido. La cuestión es que en los últimos años algunos de esos suministros han dejado de proveerse como servicios públicos, y que el Estado social ha proyectado parcialmente su acción protectora en este ámbito no a través de ayudas públicas sostenidas con los presupuestos públicos, ni mediante la imposición de tarifas oficiales reducidas a las compañías prestadoras de estos servicios que disfruten de un régimen de derechos exclusivos, sino verdaderas obligaciones tuitivas de compañías privadas que actúan en régimen de mercado sobre sus clientes. Son medidas que han nacido por aluvión y de manera poco ordenada o coherente entre sí, pero que revelan la aparición de un nuevo estilo de actuación indirecta del Estado social.

Uno de los ejemplos más evidentes de obligación tuitiva entre particulares que ofrece en la actualidad nuestro sistema jurídico es el bono social eléctrico. Se trata de un descuento en el precio del suministro de electricidad que se introdujo en 2009 como una obligación legal que pesa sobre los operadores eléctricos respecto a los clientes vulnerables o con insuficiencia de recursos para asegurarse ese abastecimiento en las debidas condiciones, y que se desdobra en dos vertientes. Por un lado, se obliga a determinados operadores (las llamadas *comercializadoras de referencia*) a ofrecer este suministro rebajado a quienes acrediten formalmente su condición de consumidores vulnerables y, por otro lado, se obliga al conjunto de los operadores que intervienen en el sistema eléctrico a financiar el coste efectivo final de los descuentos aplicados. Se introduce así, *ministerio legis*, una evidente medida de protección social en el seno de una relación jurídica entre particulares (entre el suministrador de electricidad y el cliente vulnerable). El modelo es novedoso, pues, aunque tradicionalmente el gobierno podía establecer descuentos semejantes en ejercicio de su potestad tarifaria,

esas medidas se adoptaban en el marco de la organización conjunta de todas las condiciones de prestación del servicio, que era en sí mismo de responsabilidad pública<sup>1</sup>. Mientras que ahora esa medida se impone como intervención externa en una relación comercial establecida entre una empresa y un consumidor, y desarrollada en un contexto de mercado<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> De hecho, todo el régimen tradicional de tarifas eléctricas, al que se puso fin en 2009 (determinando con ello la aparición del bono social como medida mitigadora de los rigores del mercado), tiene un inequívoco sentido social. Con él el precio de la electricidad era homogéneo en toda España, y no podía ser impuesto por cada compañía según su política comercial, en función del coste real del servicio a cada consumidor. Ese régimen arranca durante el último gobierno constitucional del reinado de Alfonso XIII, con la Real Orden del Ministerio de Fomento de 20 de agosto de 1920 (firmada por Ortuño como Director General de Comercio e Industria, y publicada en la Gaceta de Madrid del 25). A raíz de las reclamaciones y quejas de consumidores frente a la denegación sistemática de suministro de electricidad, pasa a establecerse que las empresas de producción o distribución eléctrica no podían «negar el suministro de fluido a ningún particular o industria que lo solicite, ni suspenderlo a los abonados que estén al corriente en el pago de sus cuotas, en tanto tenga la Empresa medios técnicos para efectuar aquél» (art. 1), así como que requerirán de autorización del Gobierno, solicitada a través del Gobernador civil correspondiente, para la modificación de sus tarifas de suministro (art. 2). De manera que, en caso de negativa de la compañía a prestar el servicio, previa comprobación por parte de los Verificadores Oficiales de Contadores en cada provincia, se podía imponer la prestación del servicio a la tarifa vigente (a expensas de la compañía si era necesario), con multa de 100 a 250 pesetas. Con ese precedente, hace justo un siglo, el Real Decreto de 12 de abril de 1924 (publicado en la Gaceta de Madrid del día 15), pasó a declarar formalmente servicios públicos a los suministros de energía eléctrica, agua y gas (art. 1). De manera que todas las empresas de distribución de esos insumos quedaban obligadas a efectuar el suministro a todo abonado que lo solicitase, siempre que tuviese «medios técnicos para ello» (art. 2), y a hacerlo según las tarifas aprobadas por la Administración pública (art. 3). Como explica la exposición de motivos del Real Decreto, «Las necesidades de la vida moderna y las exigencias de la industria no permiten que la Administración pública se desentienda de los suministros de energía eléctrica, agua y gas, indispensables para la existencia de los individuos y de las industrias, y cuyas deficiencias pueden originar conflictos de orden público y comprometer seriamente la vida de las Empresas industriales. La intervención se justifica, además, porque las Empresas de distribución necesitan ocupar terreno del dominio público, o del Estado, Provincias y Municipios, por lo que es lógico exigir, a cambio del derecho de, ocupación que se les concede, condiciones que aseguren a los abonados un suministro regular».

<sup>2</sup> Este régimen de control tarifario directo se ha mantenido en España hasta que en 1997, a raíz de la Directiva europea 92/96/CE, se inició un proceso de liberalización de precios, en el que el Gobierno ha ido perdiendo su poder de intervención directa en la fijación de los umbrales aplicables. En la actualidad, bajo la regulación de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, que ya ha cumplido diez años, contamos con un régimen que en realidad es bifronte y con modulaciones. Por un lado, existe un auténtico mercado de la electricidad, de carácter mayorista, para productores y compradores de energía, y los grandes consumidores contratan libremente su suministro y condiciones con la comercializadora de su elección. Por otro lado, los consumidores domiciliarios (y las microempresas que tengan una potencia contratada de hasta 10 kilovatios), aunque tienen también libertad para elegir suministrador en el mercado libre, pueden refugiarse en el denominado *Previo Voluntario del Pequeño Consumidor*, cuyos componentes están regulados anualmente (peajes y cargos del sistema, en primer lugar, y coste de la energía en sí, que toma como referencia el precio que arroja el mercado mayorista). Sobre este precio regulado, que ya tiene de por sí un sentido social, se aplican reducciones para los consumidores que tengan la condición de vulnerables, que se denominan «bono social eléctrico».

Como apuntábamos, el bono social eléctrico no es una pieza aislada en el sistema de protección del bienestar de los hogares con dificultades económicas, sino que debe ponerse en contexto con otras obligaciones tuitivas y medidas de índole social. La preocupación del Estado hacia la población en situación de vulnerabilidad se ha ido extendiendo a las distintas dotaciones domiciliarias esenciales que aseguran una calidad de vida mínima de las personas en la sociedad actual, a la par que la provisión de esos servicios se iba liberalizando. La calefacción, el suministro de agua potable, el agua caliente sanitaria o la disposición de una línea telefónica son consumos elementales básicos de un hogar, que han ido «provocando» la introducción de las correspondientes bonificaciones para quienes tienen más difícil disponer de estos medios. Su configuración jurídica no es homogénea, porque cada tipo de suministro se encuadra en un sistema de abastecimiento diferente y porque el legislador va introduciendo esas medidas de manera independiente en cada regulación sectorial (el bono social térmico, el abono social telefónico o las tarifas sociales del agua), pero todas ellas responden a un planteamiento de atención social que en el fondo las sustenta. Se puede decir por eso que los bonos sociales están de moda, y que han proliferado en el siglo XXI al combinarse las reformas liberalizadoras de los sectores económicos de interés general, con el impacto de las sucesivas crisis económicas y la agudización de la pobreza en determinadas capas sociales.

Es más, ese mecanismo de los bonos se ha expandido entre nosotros, de manera que los poderes públicos van habilitando distintas medidas sociales concretas que consisten en descuentos o ayudas que se rotulan con esa calificación. En este sentido, han aparecido en los últimos años bonos para el alquiler de vivienda (el llamado «Bono Alquiler Joven»)<sup>3</sup>, bonos culturales (inspirados en la medida francesa del «*Le pass Culture*»)<sup>4</sup>,

---

<sup>3</sup> Las ayudas públicas para vivienda han sido tradicionales, tanto en el marco de los planes estatales periódicos, como de las ayudas establecidas por las CCAA. Pero recientemente se ha creado un nuevo tipo de ayuda, al que se ha dado esa denominación de «Bono Alquiler Joven», mediante el Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, que pone en marcha un programa adicional de ayudas directas a personas de hasta 35 años de edad, cuya unidad de convivencia tenga ingresos inferiores a 3 IPREM (1.737 euros mensuales), para pagar la renta de alquiler o el precio de la cesión de uso de la vivienda habitual y permanente. La ayuda es de 250 euros mensuales, a percibir hasta un máximo de 2 años. Se financia con los presupuestos generales del Estado y se gestiona por las CCAA (salvo en País Vasco y Navarra, a las que se ha transferido la competencia completa). A su vez, el nuevo plan estatal de vivienda 2022-2025, aprobado con el citado Real Decreto, contiene también un programa específico de ayudas directas a las personas jóvenes y para contribuir al reto demográfico (Programa 5), compatible parcialmente con el Bono Joven de Alquiler (arts. 10 y 55.1). Permite a personas de hasta 35 años obtener ayudas para el alquiler y la adquisición de vivienda en poblaciones menores de 10 000 habitantes.

<sup>4</sup> La disposición adicional 122 de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022, ha introducido un «bono cultural joven», para facilitar el acceso a la cultura de quienes cumplan 18 años durante el año 2022. Se trata de unas ayudas públicas de hasta 400 euros por beneficiario, a consumir en las actividades y productos culturales, públicos o privados, que se recoge en los presupuestos públicos (disposición adicional 104 de la

bonos digitales<sup>5</sup>, bonos carestía<sup>6</sup> e incluso bonos turísticos<sup>7</sup> o bonos deportivos<sup>8</sup>. Son beneficios sociales que tienen menos interés para este trabajo, porque no están asociados a sectores económicos regulados, tienen carácter de ayudas públicas directas, están financiadas con cargo a los presupuestos públicos, y no recaen sobre los operadores privados del sector (que, por el contrario, se benefician de ese incremento de la capacidad de consumo de los beneficiarios de las ayudas, que pasan a ser potenciales clientes). Además, en ocasiones esos bonos no tienen siquiera como destinatarios a consumidores vulnerables, en sentido económico

---

vigente y prorrogada Ley 31/2022, de 23 de diciembre). El régimen del bono cultural joven se ha desarrollado por el Real Decreto 191/2023, de 21 de marzo, que suscitó cierta polémica por la concreción de los productos y actividades a los que es de aplicación. En Francia esta ayuda es de 300 euros, se comenzó a implantar en 2019, y se está ampliando su ámbito de beneficiarios a menores de edad. También otras Administraciones españolas han puesto en marcha algún tipo de bono cultural. Como el Ayuntamiento de Madrid, con el denominado «JOBBO», que tiene una regulación diferente. Se trata de poner a disposición de la población joven (entre 18 y 26 años) un porcentaje de entradas gratuitas para los eventos y espectáculos organizados por la empresa municipal Madrid Destino.

<sup>5</sup> En el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, el Gobierno aprobó el Real Decreto 989/2021, de 16 de noviembre (modificado por Real Decreto 1134/2023, de 19 de diciembre), para la concesión directa de ayudas a las comunidades y ciudades autónomas, cuyo objeto es financiar la contratación por parte de personas vulnerables de conexión a banda ancha o de incremento de la velocidad de conexión ya disponible.

<sup>6</sup> Mediante Orden de 3 de abril de 2024 la Junta de Andalucía lanza la convocatoria del Bono Carestía y aprueba las bases reguladoras para su concesión (*BOJA* de 10 de abril de 2024). Se trata de una convocatoria puntual de ayudas asistenciales directas a familias de bajos ingresos a causa del incremento generalizado de los precios de los productos y suministros básicos. El plazo de presentación de solicitudes se amplió mediante una Orden posterior de 9 de mayo (*BOJA* de 9 de mayo de 2024).

<sup>7</sup> Sin duda, uno de los sectores más golpeados con ocasión de la crisis del Covid ha sido el turístico. La Comunidad de Castilla y León puso en marcha en 2021 un programa de subvenciones públicas directas para reactivación de los consumos turísticos en su territorio, al que calificó como «bono turístico» («*#DisfrutaCastillayLeón2021*»). Consistió en la entrega de una tarjeta prepago de carácter personal e intransferible, para su uso en los establecimientos y actividades turísticas inscritas en el Registro de Turismo de Castilla y León, siempre que se adhirieran al programa y contasen con el sello de turismo de confianza. La cuantía de las subvenciones fue entre 125 y 420 euros, exigiendo el copago por el solicitante de una cantidad equivalente (del 50 o del 40 por 100 del servicio, según los casos). Con amparo en el Decreto-ley 1/2021, de 18 de marzo, de medidas urgentes y extraordinarias para el sostenimiento y reactivación de los sectores turístico y deportivo en Castilla y León, se dictó después la Orden CYT/630/2021, de 17 de mayo, con las bases reguladoras para la concesión del citado bono turístico, donde se concretan las condiciones, así como la Orden CYT/810/2021, de 28 de junio, con el régimen de adhesión al programa de operadores turísticos (establecimientos de alojamiento y restauración, actividades de intermediación turística, de turismo activo, guías de turismo, y agencias turísticas).

<sup>8</sup> Es el caso del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, cuya Ordenanza reguladora de subvenciones del Instituto Municipal de Deportes para la práctica deportiva a través del Bono Social Deportivo de 9 de octubre de 2017 (BO de Las Palmas de 13 de octubre de 2017), provee subvenciones para personas y familias en situación de riesgo o fragilidad social de hasta 20 euros al mes durante seis meses.

estricto, pudiéndose calificar en algún caso como medidas de fomento, más que de asistencia social<sup>9</sup>.

Por ese motivo, concentraremos nuestra exposición en torno a las medidas de protección social dispensadas por el Estado garante (concepto este vinculado en la doctrina alemana no a la garantía de bienes y servicios en general a la sociedad, sino al específico aseguramiento de los prestados a través de infraestructuras en red, cuando han sido objeto de liberalización), respecto a los suministros domiciliarios esenciales. Como se ha dicho, este es uno de los campos más fértiles en los que se han diseñado obligaciones tuitivas entre particulares en los últimos años, desde el momento en que los tradicionales servicios públicos se han ido transformando a instancias europeas en servicios de interés económico general, abiertos a la competencia. Para ese análisis, se partirá del examen de las distintas manifestaciones que cabe identificar hoy, para proceder después a sacar su factor común y exponer sus rasgos configuradores esenciales. Finalmente, se acometerá el problema de la financiación de estas medidas, que es la cuestión que más polémica jurídica (y económica, obviamente) ha suscitado en estos años esta externalización del Estado social. El problema no es solo qué medidas sociales se necesitan, sino, sobre todo, quién y cómo las paga.

## II. LAS DISTINTAS MEDIDAS SOCIALES DE PROTECCIÓN PARA CONSUMIDORES VULNERABLES EN SUS DOMICILIOS

Como se ha expuesto, junto con el acceso a una vivienda, y para que esta sea realmente digna y adecuada, es necesario asegurar a las personas una serie de dotaciones básicas, asociadas al bienestar mínimo que la sociedad actual y la dignidad humana demandan. De manera que cabe defender que el acceso a esas dotaciones básicas forma parte del derecho proclamado por el art. 47 CE a favor de todos los españoles, y compromete a la acción pública orientada a garantizarlo<sup>10</sup>. Con

---

<sup>9</sup> Valga el ejemplo del reciente Real Decreto 321/2024, de 26 de marzo, por el que se regula la concesión directa de subvenciones a salas de exhibición cinematográfica para fomentar el acceso al cine de las personas de 65 años o más para el año 2024. Se trata de una medida de acción social, que permite a personas mayores acudir al cine un día de la semana a un precio de 2 euros, que se instrumenta como subvención pública a las salas, pero que perfectamente podría instrumentarse como «bono cultural».

<sup>10</sup> En este sentido, la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, define en su art.3 el concepto de vivienda digna y adecuada aquella que «por razón de su tamaño, ubicación, condiciones de habitabilidad, accesibilidad universal, eficiencia energética y utilización de energías renovables y demás características de la misma, y con acceso a las redes de suministros básicos, responde a las necesidades de residencia de la persona o unidad de convivencia en condiciones asequibles conforme al esfuerzo financiero», siendo suministros básicos «los suministros energéticos (de electricidad, gas, gasoil, entre otros), agua corriente, de los servicios de telecomunicación», en la vivienda habitual.

el objetivo de facilitar esas condiciones básicas de habitabilidad, los hogares vulnerables desde el punto de vista económico y social tienen derecho en la actualidad a cuatro tipos de descuentos en el precio de sus suministros esenciales (luz, calefacción, línea telefónica y agua), tal como se puede mostrar en el siguiente cuadro-resumen:

DENOMINACIÓN	OBJETO	TIPO DE AYUDA	ÁMBITO	GESTIÓN / PRESTACIÓN	FINANCIACIÓN	REGULACIÓN
<b>BONO SOCIAL ELÉCTRICO</b>	Consumo de electricidad	Descuento en el precio (PVPC)	Estatal	Compañías Comercializadores de Referencia	<i>Privada:</i> Todos los operadores del sector eléctrico <b>[OTP]</b>	Art. 45 LSE Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre Orden ETU/943/2017, de 6 de octubre
<b>BONO SOCIAL TÉRMICO</b>	Combustible para calefacción, agua caliente sanitaria, y cocina	Ayuda pública directa	Estatal	CCAA	<i>Pública:</i> Estado (+ posible incremento autonómico) <b>[No es OTP]</b>	Arts. 5 a 11 y Anexos Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre
<b>TARIFA SOCIAL DEL AGUA</b>	Consumo de agua	Descuento en la tarifa	Local	Concesionarios o prestadores del servicio	<i>Pública o Privada:</i> (entidad local o Fondo Social) <b>[Posible OTP]</b>	Sin regulación general
<b>ABONO SOCIAL TELEFÓNICO</b>	Servicio de línea telefónica fija	Descuento en la cuota	Estatal	Telefónica de España	<i>Privada:</i> Grandes operadores a través del Fondo Universal <b>[OTP]</b>	Art. 38.3 LGTel Art. 35 Real Decreto 424/2005, de 15 de abril Orden PRE/531/2007, de 5 de marzo

\* Cuadro de elaboración propia. OTP: Obligación tuitiva entre particulares.

Cada uno de ellos cuenta con una regulación sectorial independiente, si bien, como veremos, el bono social térmico está *hermanado* con el eléctrico, a pesar de su distinta naturaleza jurídica. De hecho, lo ideal sería que todos estos beneficios respondieran a un planteamiento global y coherente de satisfacción de necesidades básicas de todo hogar, y atendiesen a una categoría homogénea de consumidores vulnerables, con los grados o niveles que sea necesario diferenciar. Pero la regulación sectorial e independiente de estos servicios no ha permitido de momento ese deseable diseño omnicompreensivo. Sin duda, el caso del bono social eléctrico es el que más interés ha suscitado, precisamente por su configuración como obligación tuitiva entre particulares, con sus consecuencias económicas gravosas para los operadores del sector, como luego se expondrá, pero es conveniente hacer antes una descripción general de cada una de estas manifestaciones<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Por dar una idea general de su alcance o importancia, cabe decir que el bono social eléctrico y el bono social térmico son las ayudas más relevantes, ya que de ellos se benefician 1 683 063 consumidores, según datos a 31 de mayo de 2024 del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, que están desglosados por provincias, CCAA y categorías de vulnerabilidad (<https://www.miteco.gob.es/es/energia/energia-electrica/bono-social/datos-beneficiarios-bono-social.html>). En 2022, según el *Informe de supervisión de los mercados minoristas de gas y electricidad, Año 2022 y avance 2023*, IS/DE/027/23, de la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC de 25 de abril de 2024, el número de beneficiarios estaba en 1,3

## 1. El bono social eléctrico

La liberalización del sector eléctrico ha ido empujando a los consumidores hacia el mercado libre de suministro de este producto, eliminando el sistema de tarifas integrales aprobadas por el Gobierno en que tradicionalmente se desenvolvía e incentivando la búsqueda de opciones comerciales más allá del refugio en un precio regulado públicamente, pero referenciado al fin y al cabo al del mercado organizado de electricidad. En efecto, hoy el precio de la electricidad es libre con carácter general, sin perjuicio de la existencia de un llamado PVPC o *Precio Voluntario del Pequeño Consumidor* (art. 17 LSE)<sup>12</sup>, que es un precio máximo parcialmente regulado para consumidores domésticos, y de la *Tarifa de Último Recurso*, que consiste en descontar de aquel el llamado *Bono Social* a los consumidores vulnerables que cumplan unos requisitos y así lo soliciten (art. 45 LSE)<sup>13</sup>. Desde que en 2009

---

millones de personas. Además, en este informe se da el dato relevante de la financiación total del bono social eléctrico y térmico, que en 2022 alcanzó los 568 y los 453 millones de euros, respectivamente. Por su parte, el abono social telefónico tuvo en 2021 (último ejercicio disponible) un coste reconocido para Telefónica de algo más de 4 millones de euros (concretamente, 4 330 808 euros), según la Resolución de la Sala de supervisión regulatoria de la CNMC por la que se aprueba la *Verificación de la declaración de coste neto del servicio universal realizada por Telefónica de España para el ejercicio 2021* (SU/DTSA/05/23), p. 16. La resolución anonimiza el número de hogares beneficiarios del abono social telefónico, que se estima en torno a 30 000. De la tarifa social del agua carecemos de datos agregados.

<sup>12</sup> El Real Decreto 216/2014, de 28 de marzo, regula la metodología del cálculo del PVPC, que se compone de forma aditiva de los distintos conceptos que abarcan el suministro eléctrico: el precio de la energía (referenciado al que resulta del mercado mayorista organizado), los peajes de transporte y de distribución (fijados y actualizados con los criterios y metodología que establece la CNMC), y los costes de comercialización (también fijados por el citado real decreto). A ello se suman los llamados cargos del sistema (conceptos adicionales cargados en el precio, como la recuperación del déficit de tarifa, el extracoste del abastecimiento extrapeninsular o la retribución de la CNMC, calculados según el Real Decreto 148/2021, de 9 de marzo) y los impuestos aplicables.

<sup>13</sup> El régimen del bono social está desarrollado por 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, a su vez desarrollado por la Orden ETU/943/2017, también de 6 de octubre.

El Real Decreto ostenta un curioso récord, y es que en sus años de vigencia ha sido modificado nada menos que diez veces, pero todas ellas por Decreto-ley, dada la urgencia, primero, de recomponer el régimen del bono social tras las sentencias que declaraban inaplicable la regulación de la LSE y anulaban a la vez su desarrollo reglamentario, y segundo, de reforzar la cobertura del bono con ocasión de la pandemia y de la crisis de los precios de la energía. Modificaciones que se han hecho manteniendo el rango reglamentario del Real Decreto. En la nota 29 de este trabajo se recoge toda una batería de resoluciones del Tribunal Supremo que, además de decretar la inaplicabilidad del art. 45.4 LSE en su redacción desde 2016, declararon inaplicables y nulos los arts. 12 a 17 del Real Decreto, es decir, el régimen de financiación del bono social eléctrico.

Por su parte, la Orden ETU/943/2017 también ha sufrido varias modificaciones (algunas por Decreto-ley) y ha sido impugnada. Los recursos tuvieron que ser conocidos por la Audiencia Nacional que, con apoyo en la doctrina del TS de 2022 vino a anular una serie de

se creó este tipo de descuento, su regulación ha sufrido numerosas reformas, provocadas por un incesante reguero de pronunciamientos del Tribunal Supremo, del Tribunal Constitucional y del Tribunal de Justicia, que han dado lugar a una historia interminable, aunque parece algo apaciguada en los dos últimos años, como se relatará más tarde.

Tal como ya se avanzó, este bono social eléctrico se desdobra en dos elementos interconectados, que reciben un tratamiento diferenciado: la vertiente del descuento en la factura que se aplica a cada consumidor vulnerable y la vertiente de la financiación del conjunto de los descuentos aplicados.

Por un lado, el bono comprende la obligación de servicio público que tienen las llamadas comercializadoras de referencia (las ocho compañías de comercialización designadas para prestar en España el servicio de suministro eléctrico a los consumidores en régimen de PVPC) de aplicar sobre el mismo un descuento en la factura a las distintas categorías reconocidas de consumidores vulnerables. Se diferencian a estos efectos tres niveles de precariedad<sup>14</sup>: los consumidores vulnerables «a secas», los consumidores vulnerables «severos» y los consumidores vulnerables «severos en riesgo de exclusión social», los cuales son merecedores de unos descuentos crecientes, con porcentajes que han ido cambiando con el tiempo. Básicamente, entre 2016 y 2021 fueron del 25, del 40 y del 100 por 100 de la factura eléctrica, y tras unos incrementos excepcionales y temporales que se relatan a continuación, está previsto que queden en el 35, el 50 y el 100 por 100 a partir del 1 de julio de 2025 (si no vuelve a haber cambios antes de esa fecha, cuestión que no es en absoluto descartable)<sup>15</sup>.

En efecto, las inusitadas circunstancias que han golpeado nuestra economía y sociedad en estos últimos años han requerido introducir adaptaciones del modelo de cobertura, tanto en los porcentajes de des-

---

preceptos mediante al menos cinco sentencias de la Sección 4.<sup>a</sup> de la Sala de lo Contencioso: SAN 5277/2022, de 8 de noviembre (Rec. 498/2017); SAN 1493/2023, de 15 de marzo (Rec. 506/2017); SAN 3840/2023, de 5 de julio (Rec. 494/2017); SAN 5631/2023, de 25 de octubre (Rec. 510/2017); SAN 1240/2024, de 6 de marzo (Rec. 479/2017). Por cierto, que frente a estas sentencias se han admitido los correspondientes recursos de casación, por cuanto la AN podría haberse excedido en sus pronunciamientos anulatorios al valorar en los recursos de instancia el allanamiento de la abogacía del estado (AATS 15671/2023, de 22 de noviembre, 815/2024, de 31 de enero, 7754/2024, de 19 de junio, y 9267/2024, de 10 de julio).

<sup>14</sup> Cuando se creó la figura del bono social eléctrico en 2009 solo se estableció un único grupo de consumidores vulnerables, a los que se aplicaba un descuento del 25 por 100 en la factura eléctrica. Modelo que se mantuvo hasta 2016, en que se pasó al esquema de los tres escalones, que hoy se mantiene, por medio del Real Decreto-ley 7/2016, de 23 de diciembre.

<sup>15</sup> En la fecha de cierre de este trabajo (23 de julio de 2024) la prensa se hace eco de que, fruto de la negociación política para la convalidación parlamentaria del último decreto-ley anti-crisis (Real Decreto-ley 4/2024, de 26 de junio) se quiere obtener el compromiso del Gobierno para extender los porcentajes actuales de descuento del bono social eléctrico hasta fin del año 2024, y no hasta el 1 de octubre de 2024, como establece la norma a convalidar.

cuento como en la determinación de los sujetos beneficiarios. Desde 2021, a raíz de la crisis del Covid y de la posterior crisis de los precios de la energía, los porcentajes de los dos primeros escalones de vulnerabilidad se fueron incrementando con carácter provisional, primero al 60 y al 70 por 100, y un año más tarde hasta el 65 y el 80 por 100<sup>16</sup>. Por medio de sucesivas prórrogas esos niveles se han mantenido aplicables hasta el 30 de junio de 2024. Hasta que el reciente Real Decreto-ley 4/2024, de 26 de junio, ha establecido un calendario descendente de recuperación de la «normalidad» para mediados de 2025<sup>17</sup>. También a causa de la pandemia, se introdujo por medio del Real Decreto-ley 11/2020 un supuesto específico de consumidor vulnerable «por razón del Covid», ideado para trabajadores autónomos que hubiesen reducido sustancialmente sus ingresos<sup>18</sup>, que fue complementado unos meses más tarde por otro más amplio en virtud del Real Decreto-ley 30/2020, objeto de varias prórrogas temporales<sup>19</sup>. Finalmente, mediante el Real

---

<sup>16</sup> Transitoriamente, con ocasión de la crisis de precios de la electricidad del otoño de 2021 y mediante el art. 1 del Real Decreto-ley 23/2021, de 26 de octubre, esos porcentajes se elevaron primero al 60 y al 70 por 100 de descuento para consumidores vulnerables y consumidores vulnerables severos (manteniéndose la opción máxima del 100 por 100 para los vulnerables severos en riesgo de exclusión social). La medida se prorrogó en esos mismos términos por tres veces; primero hasta el 30 de abril de 2022 (por el art. 4 del Real Decreto-ley 29/2021, de 21 de diciembre), después hasta el 30 de junio de 2022 (por la disposición adicional 5 del Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo), y luego hasta el 31 de diciembre de 2022 (por el art. 1.15 del Real Decreto-ley 11/2022, de 25 de junio). La cuarta prórroga, fruto del art. 1 del Real Decreto-ley 18/2022, de 18 de octubre, no solo fue más extensa (todo un año, hasta el 31 de diciembre de 2023), sino que además vino a elevar esos porcentajes de descuento al 65 por 100 para los consumidores vulnerables y al 80 por 100 para los consumidores vulnerables severos (manteniéndose la posibilidad de llegar al 100 por 100 para los vulnerables severos en riesgo de exclusión social). La última prórroga llegó con el art. 35.1 del Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre, que mantuvo el umbral de descuento en el 65 y 80 por 100, y se extendió hasta el 30 de junio de 2024.

<sup>17</sup> El art. 20 del Real Decreto-ley 4/2024, de 26 de junio, por el que se prorrogan determinadas medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo y se adoptan medidas urgentes en materia fiscal, energética y social, establece cuatro tramos trimestrales de reducción progresiva hasta alcanzar los porcentajes para consumidores vulnerables y vulnerables severos que se consideran deben ser «definitivos» (35 por 100 y 50 por 100, respectivamente). Para ello, el art. 24 da su redacción «definitiva» al art. 6.3 del Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, que contiene el desarrollo reglamentario del bono social eléctrico.

<sup>18</sup> Así lo estableció el art. 28 del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19, que con carácter excepcional y temporal pasó a considerar, consumidores vulnerables a los trabajadores por cuenta propia que hubiesen cesado en su actividad o disminuido su facturación en un 75 por 100 y estuviesen por debajo de unos niveles de renta.

<sup>19</sup> La disposición adicional 6.ª del Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo, introdujo un nuevo supuesto de consumidor vulnerable —y de suministro esencial no susceptible de interrupción— para atender una serie de circunstancias (desempleados, personas en situación de ERTE o Expediente Temporal de Regulación de Empleo, o con reducción de jornada por motivo de cuidados, en caso de ser empresario, u otras circunstancias similares), combinadas con unos umbrales máximos de ingresos de la unidad familiar, que se acreditaban mediante una declaración responsable. Por su parte, la disposición

Decreto-ley 18/2022 se añadió un bono social «de justicia energética», que en realidad consistía en elevar el umbral de ingresos mínimos que daban derecho al mismo, creando así un segmento o escalón adicional de beneficiarios con carácter transitorio<sup>20</sup>. Esta última medida también se ha extendido mediante prórrogas sucesivas hasta el 30 de junio de 2024, en que finalmente ha decaído.

En todo caso, solo pueden ser beneficiarios de estos descuentos las personas físicas, respecto a su vivienda habitual, y con un límite máximo de consumo anual, a partir del cual se les vuelve a facturar el PVPC o precio regulado. Básicamente, se considera vulnerables a los consumidores —en realidad sus unidades familiares o de convivencia— de cuatro colectivos diferentes: los hogares de bajas rentas (con ingresos anuales de 1,5 a 2,5 IPREMs, según sus circunstancias)<sup>21</sup>, las familias numerosas, los pensionistas que perciben pensiones mínimas y, desde la aprobación del Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, los beneficiarios del Ingreso Mínimo Vital. Sobre esa base, se consideran a su vez vulnerables severos a los hogares con ingresos inferiores en un 50 por 100 a los umbrales antes apuntados, así como a las familias numerosas y a los pensionistas que no superen un nivel de renta (2 y 1 IPREM, respectivamente). Finalmente, son vulnerables en riesgo de exclusión social aquellos consumidores que, además de ser vulnerables severos, estén siendo atendidos de hecho por los servicios sociales autonómicos o locales, con la condición de que estos sufragen al menos el 50 por 100 de su factura.

---

adicional 7.<sup>a</sup> habilitaba a la Administración para perseguir los posibles fraudes producidos en relación con ese beneficio.

El supuesto, aprobado con vigencia temporal, fue renovado sucesivamente. Primero, mediante el Real Decreto-ley 8/2021, de 4 de mayo (arts. 5 y 6, más el establecimiento de la prohibición de corte de suministro de agua, luz y gas a cualquier consumidor vulnerable), hasta el 9 de agosto de 2021. Segundo, mediante el Real Decreto-ley 16/2021, de 3 de agosto, hasta el 31 de octubre de ese año. Tercero, por el Real Decreto-ley 21/2021, de 26 de octubre, hasta el 28 de febrero de 2022. Cuarto, por el Real Decreto-ley 2/2022, de 22 de febrero, hasta el 30 de junio de 2022.

<sup>20</sup> El art. 10 del Real Decreto-ley 18/2022, de 18 de octubre, por el que se aprueban medidas de refuerzo de la protección de los consumidores de energía y de contribución a la reducción del consumo de gas natural, regula ese supuesto, inicialmente hasta el 31 de diciembre de 2023. La previsión fue prorrogada hasta el 30 de junio de 2024, por el Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre. Se dispuso además que el reconocimiento de este bono eléctrico singular no comportaba el derecho adicional a recibir la ayuda del bono social térmico.

<sup>21</sup> El IPREM de 14 pagas se sitúa en la actualidad en 8 400 euros, por lo que estamos hablando de hogares o unidades de convivencia con ingresos anuales de hasta 12 600 euros. Ese umbral se incrementa en 0,5 IPREMs (4 200 euros más) por cada menor de edad que incluya el hogar, y en 0,3 IPREMs (2 520 euros más) por cada mayor de edad adicional que conviva. Por otro lado, tales umbrales también se incrementan en 0,5 IPREMs (4 200 euros más) si en la unidad familiar hay algún miembro que tenga reconocida una discapacidad superior al 33 por 100, una situación de dependencia de grado II o III —o sea, discapacidad severa o gran discapacidad—, la condición de víctima de género, la condición de víctima del terrorismo, o se trate de una familia monoparental con al menos un menor de edad.

Por otro lado, el bono social comprende las aportaciones financieras que se exigen de manera individualizada a cada operador de este sector energético en función del respectivo peso en el mercado para cubrir el déficit de los descuentos practicados al conjunto de beneficiarios del bono. Aportaciones que tienen la naturaleza de prestaciones patrimoniales públicas de naturaleza no tributaria y que constituyen verdaderas obligaciones tuitivas entre particulares, aunque sean cargas que se colectivicen y se repartan entre los obligados. En realidad, con estas prestaciones económicas se atiende el montante de tres partidas diferentes de déficit del sistema eléctrico: el coste de los descuentos de los consumidores vulnerables y vulnerables severos, que pesa íntegramente sobre los operadores eléctricos<sup>22</sup>; el coste de la cofinanciación de la factura de los consumidores en riesgo de exclusión social (ya que en estos casos al menos el 50 por 100 será sufragado con fondos públicos autonómicos o locales)<sup>23</sup>; y el coste de la no suspensión del suministro por impago a los perceptores del bono social, cuando esta se produce a pesar de disfrutar de descuentos parciales, ya que el legislador prohíbe esa interrupción cuando en los beneficiarios del bono social concurren determinadas circunstancias añadidas (existencia en la unidad familiar de un menor de 16 años, de una persona dependiente en grado II o III, o de una persona discapacitada en un porcentaje igual o superior al 33 por 100)<sup>24</sup>. Estos hogares quedan cualificados como consumos esenciales.

El problema ha estado en que el régimen de reparto para la financiación privada del coste del bono social, verdadera obligación tuitiva que grava a las compañías eléctricas en favor de los consumidores vulnerables, ha ido siendo sucesivamente desmontado por el Tribunal Supremo, por considerar que los criterios de reparto eran incompatibles con las Directivas europeas sobre el mercado interior de la electricidad<sup>25</sup>. Primero, en 2013 (en cuanto que la financiación del bono social recaía solo sobre las compañías de producción de electricidad)<sup>26</sup>, luego en 2016-2021 (en cuanto que la financiación recaía solo sobre los grupos integrados de producción, distribución y comercialización de

<sup>22</sup> Artículo 52.4.k) LSE, introducido por el Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre.

<sup>23</sup> Artículo 52.4.j) LSE, modificado por el Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre.

<sup>24</sup> Artículo 52.4.k) LSE, introducido por el Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre. Además, a partir del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, se ha establecido la imposibilidad temporal de suspensión no solo del suministro de luz, sino también de agua y de gas a los consumidores que disfruten del bono social o que cumplan las condiciones para disfrutarlo. Mediante sucesivos Decretos-ley (RD-ley 37/2020; RD-ley 8/2021; RD-ley 16/2021; RD-ley 21/2021; y RD-ley 2/2022) se ha ido extendiendo sucesivamente el plazo de vigencia de esta medida hasta el 30 de junio de 2022.

<sup>25</sup> Esa historia de conflictos está relatada por TARLEA JIMÉNEZ (2021: 448 a 452) o por mí mismo (2020: 151 a 164), por lo que no se entra en demasiado detalle aquí.

<sup>26</sup> STS 1425/2012, de 7 de febrero (Sala 3.ª, Sección 3.ª, Rec. 419/2010, Espín Templado).

electricidad)<sup>27</sup>, y por última vez en 2022 (en cuanto que la financiación recaía solo sobre las compañías comercializadoras, ya fueran individuales o integradas en grupos verticales)<sup>28</sup>. Apoyándose en la jurisprudencia europea sobre las obligaciones de servicio público en el ámbito del gas y de la electricidad, y específicamente en la cuestión prejudicial planteada por la propia Sala 3.<sup>a</sup> del Tribunal Supremo, y resuelta por la STJUE (Sala 5.<sup>a</sup>) de 14 de octubre de 2021, asunto C-683/19, Viesgo, nuestro alto tribunal ha dejado claro que en el reparto de la carga económica de los descuentos no se pueden excluir operadores de algún o algunos segmentos del sector, al menos sin una justificación objetiva y

---

<sup>27</sup> STS 4526/2016, de 24 de octubre (Rec. 960/2014, Calvo Rojas); STS 4527/2016, de 24 de octubre (Rec. 961/2014, Calvo Rojas); STS 4678/2016, de 25 de octubre (Rec. 16/2015, Perelló Domenech); y STS 4745/2016, de 2 de noviembre (Rec. 11/2015, Córdoba Castroverde). Estas cuatro sentencias —junto a una saga de una docena más que en 2017 las sucedieron— fueron anuladas en amparo por el Tribunal Constitucional (STC 37/2019, de 26 de marzo; STC 46/2019, de 8 de abril; STC 53/2019, de 6 de mayo; y STC 54/2019, de 6 de mayo), por vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías (en concreto por la defectuosa aplicación de la doctrina del acto aclarado para resolver los recursos sin antes acudir al Tribunal de Justicia de la Unión Europea con una cuestión prejudicial). Las sentencias de amparo obligaron a la retroacción de actuaciones, que condujo al planteamiento de una cuestión prejudicial. Esta fue resuelta por STJUE (Sala 5.<sup>a</sup>) de 14 de octubre de 2021, asunto C-683/19, confirmando la apreciación del Tribunal Supremo sobre la inadecuación de la normativa española a las exigencias de no discriminación en materia de obligaciones de servicio público contenidas en la Directiva del mercado interior de la electricidad. En consecuencia, a finales de 2021 nuestro alto tribunal volvió a dictar cuatro sentencias con un fallo idéntico al formulado cinco años antes en 2016: STS 4768/2021, de 20 de diciembre (Rec. 960/2014, Calvo Rojas, caso Viesgo —EON, cuando comenzó el conflicto—); STS 4769/2021, de 21 de diciembre (Rec. 961/2014, Bandrés Sánchez-Cruzat, caso Endesa); STS 4849/2021, de 21 de diciembre (Rec. 16/2015, Arozamena Laso, caso Iberdrola); y STS 4867/2021, de 23 de diciembre (Rec. 11/2015, Espín Templado, caso Naturgy). Lamentablemente, los costes de transacción en este conflicto han sido muy elevados.

<sup>28</sup> Tras el cierre final en diciembre de 2021 del conflicto sobre el segundo modelo de financiación del bono social, y a la vista del pronunciamiento del Tribunal de Justicia sobre el caso Viesgo en octubre de 2021, con sus contundentes afirmaciones sobre la necesidad de que en principio todas las compañías eléctricas contribuyan a la financiación del bono social, parecía claro que el Tribunal Supremo no tardaría en resolver en sentido análogo sobre la regulación del tercer modelo de financiación. Así ha ocurrido en enero de 2022, mediante tres primeras sentencias paralelas: STS 130/2022, de 31 de enero (Rec. 673/2017, Córdoba Castroverde, caso Viesgo); STS 301/2022, de 31 de enero (Rec. 633/2017, Calvo Rojas, caso Iberdrola); STS 377/2022, de 31 de enero (Rec. 622/2017, Bandrés Sánchez-Cruzat, caso Naturgy —que era Gas Natural cuando empezó el conflicto—). A ellas siguieron una docena más entre febrero y marzo de 2022: STS 705/2022, de 21 de febrero (Rec. 687/2017, Calvo Rojas, caso Endesa); STS 706/2022, de 21 de febrero (Rec. 699/2017, Calvo Rojas, caso UNESA); STS 840/2022, de 22 de febrero (Rec. 680/2017, Bandrés Sánchez-Cruzat, caso Clidom Energía); STS 916/2022, de 22 de febrero (Rec. 698/2017, Bandrés Sánchez-Cruzat, caso ACIE); STS 799/2022, de 28 de febrero (Rec. 701/2017, Del Riego Valledor, caso Disa); STS 800/2022, de 28 de febrero (Rec. 696/2017, Del Riego Valledor, caso Nexus y The Yellow Energy); STS 913/2022, de 1 de marzo (Rec. 690/2017, Córdoba Castroverde, caso EDP y Baser); STS 915/2022, de 2 de marzo (Rec. 697/2017, Arozamena Laso, caso de más de una veintena de comercializadoras); STS 912/2022, de 7 de marzo (Rec. 679/2017, Espín Templado, caso Excelsior Time); STS 914/2022, de 7 de marzo (Rec. 693/2017, Espín Templado, caso Som Energía); STS 1016/2022, de 16 de marzo (Rec. 703/2017, Arozamena Laso, caso Integración Europea de Energías); y STS 1324/2022, de 28 de marzo (Rec. 702/2017, Espín Templado, caso CIDE y CHC).

convinciente. Ante esa doctrina consolidada, solo parecían quedarle al Gobierno dos opciones: o mantener un régimen de financiación privada, pero cediendo en su criterio particularista para incluir sin excepción a todos los operadores de producción, transporte, distribución y comercialización de electricidad, según su peso en el sector, o establecer un régimen de financiación pública del bono eléctrico, pero configurándolo ya como ayuda directa a la población vulnerable, y no como descuento en su factura mensual<sup>29</sup>.

Finalmente, el Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, apostó por la primera opción. A través de sus disposiciones adicionales 17.<sup>a</sup>, 23.<sup>a</sup> y 24.<sup>a</sup> se modificó la regulación del bono social eléctrico en la LSE, en el Real Decreto 897/2017 y en la Orden ETU/943/2017, respectivamente<sup>30</sup>. El art. 45.4 LSE pasa a establecer así —tal como se mantiene en la actualidad— que la financiación del bono social constituye una obligación de servicio público, que asumen «los sujetos del sector eléctrico que participan en las actividades destinadas al suministro de energía eléctrica, incluyendo la producción, transporte, distribución y comercialización de energía eléctrica, así como por los consumidores directos en mercado»<sup>31</sup>. Todo ello con remisión al desarrollo reglamentario fijado ya por las otras disposiciones adicionales del Decreto-ley, si bien la regulación de la LSE ya establece de por sí unas pautas procedimentales y atribuye importantes responsabilidades de gestión a la CNMC y al Ministerio con competencias en materia de energía.

---

<sup>29</sup> Aunque en este último caso es muy probable que se pretenda que los operadores del sector *arrimen el hombro* contribuyendo a las arcas públicas mediante impuestos específicos para su actividad económica o mediante contribuciones a fondos públicos de financiación del sistema eléctrico. El hecho de que el Estado pueda optar por un modelo de financiación pública del bono no impide, por tanto, que por otras vías recabe lo necesario para desarrollar su acción social contra la pobreza energética. Con ese planteamiento se puso en marcha un proyecto de ley de sostenibilidad del sector eléctrico, aprobado por el Consejo de Ministros el 1 de junio de 2021, en el que se quería involucrar también a las empresas gasistas y de productos petrolíferos en la financiación del sistema eléctrico en general, pero que no ha llegado a tramitarse por la Cortes Generales.

<sup>30</sup> Además, se tomaron medidas complementarias sobre el bono social (prórroga de descuentos ampliados, obligaciones de información de comercializadoras de referencia y de la CNMC) en las disposiciones adicionales 5.<sup>a</sup>, 8.<sup>a</sup>, 9.<sup>a</sup> y 10.<sup>a</sup>, además de en las disposiciones transitorias 4.<sup>a</sup>, 5.<sup>a</sup> y 6.<sup>a</sup>. Y se amplió la partida para el bono social térmico de 2022 en 75 millones de euros (disposición adicional 5.<sup>a</sup>).

<sup>31</sup> El Gobierno terminó así agachando la cabeza ante la contundente doctrina jurisprudencial sostenida durante 10 años. Pero en ese acomodamiento, sorprende la inclusión también del grupo de los consumidores directos en mercado que, precisamente, son eso: consumidores y no propiamente operadores del sistema, que presten servicios de producción, conducción o venta de electricidad. La explicación parece estar en el art. 46.3 LSE, en la medida en que establece que estos consumidores directos en mercado tienen las mismas obligaciones y derechos de los comercializadores que les sean de aplicación (enumerados en los dos anteriores apartados).

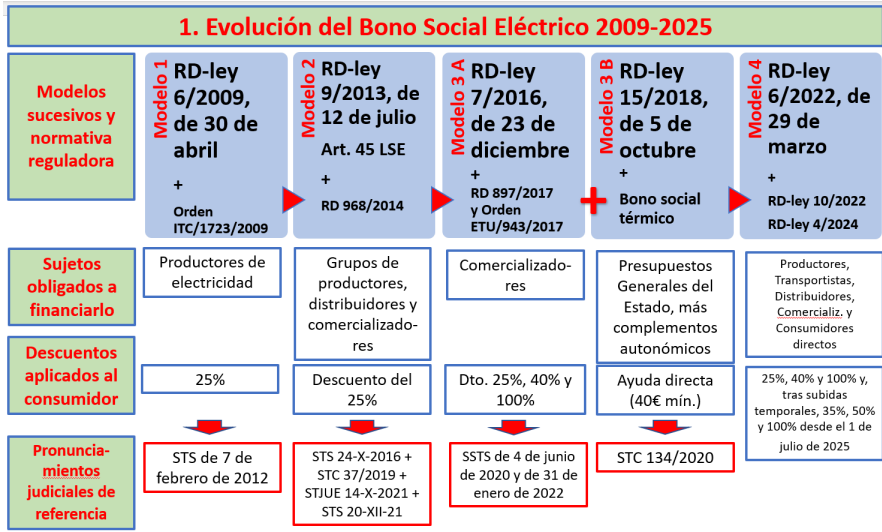
Desde esa reforma de 2022 se ha mantenido el modelo y lo más reseñable ha sido, más allá de algunos incidentes de ejecución de las sentencias dictadas ese año<sup>32</sup>, la introducción de algunas modificaciones del desarrollo reglamentario, realizadas de manera anómala mediante Decreto-ley<sup>33</sup>, y algún intento de impugnación del nuevo reparto de la carga financiera del bono social que, de momento, no ha fructificado<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> Cabe citar varios Autos de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, estimatorios de incidentes de ejecución, relevantes por su cuantía, planteados por los recurrentes que ganaron aquellas sentencias. Como el ATS 7805/2023, de 8 de junio (Naturgy, con orden de abono de 64 millones de euros en relación con la sentencia de 31 de enero de 2022), el ATS 5690/2024, de 17 de abril (Iberdrola, con orden de abono de 163 millones de euros en relación con la sentencia de 31 de enero de 2022), el ATS 4413/2023, de 19 de abril (Curenergía, con orden de abono de 102 millones de euros en relación con la sentencia de 31 de enero de 2022), o el ATS de 20 de mayo de 2024 (EDP, con orden de abono de 19 millones de euros en relación con la sentencia de 1 de marzo de 2022). También hay varios Autos de inadmisión de incidentes en los que se pretendía la extensión de efectos de esas sentencias de 2022 a quienes no habían sido recurrentes entonces, como es el caso del ATS 15706/2023, de 16 de noviembre, o del ATS 16440/2023, de 29 de noviembre.

<sup>33</sup> Abundando en lo ya comentado en la nota 14 de este trabajo, cabe resaltar que el Real Decreto 897/2017 ha sido modificado en cuatro ocasiones desde la relevante reforma obrada por el Real Decreto-ley 6/2022. Todas ellas por medio de la legislación de urgencia, a pesar de ser una norma reglamentaria: Reales Decretos-ley 10/2022, de 13 de mayo, 11/2022, de 25 de junio, 18/2022, de 18 de octubre, y 4/2024, de 26 de junio. Ninguno de ellos altera el modelo fijado en 2022, si bien afectan al procedimiento a seguir, a los porcentajes de descuento, y a las prórrogas a aplicar.

<sup>34</sup> Mediante la STS 2239/2023, de 22 de mayo (Rec. 528/2022, Córdoba Castroverde), se inadmitió a trámite un recurso directo interpuesto por la Asociación de Comercializadores Independientes de Energía (ACIE), contra la redacción de Real Decreto 897/2017 fijada por los Reales Decretos-ley 6 y 10/2022 (la asociación cuestionaba que, en el nuevo modelo de financiación del bono social, el peso que se asigna a los comercializadores no es equilibrado respecto al de los otros grupos de operadores del sistema eléctrico). El argumento para inadmitir el recurso es que esa reforma se hizo por normas con rango de ley, que no son asequibles a la jurisdicción contenciosa, dado que esos Decretos-ley no degradaron el rango de la norma reglamentaria, sino que simplemente habilitaron mediante una cláusula específica la posterior modificación de los preceptos afectados por disposiciones reglamentarias. El razonamiento es del todo formalista y contrasta con toda la funesta historia del bono social, que ha sido una continuada cadena de impugnaciones indirectas en vía contenciosa de los sucesivos Decretos-ley que lo han regulado, a través de su desarrollo reglamentario, y en las cuales el Tribunal Supremo ha controlado no ya ese desarrollo reglamentario, sino en realidad la regulación legal de cobertura, que declaraba inaplicable por su falta de acomodación al Derecho de la Unión Europea. El Supremo viene a decir que los preceptos modificados del Real Decreto 897/2017 tendrían rango de ley por haber sido modificados por un Real Decreto-ley y solo podrían impugnarse mediante recurso o cuestión de inconstitucionalidad, pero que serían modificables pro futuro por un simple reglamento por habilitarlo así la ley. Y se apoya como argumento en que el TC ha admitido en casos semejantes acciones de inconstitucionalidad contra este tipo de reformas. Está claro que si una medida de reforma de un reglamento se opera mediante ley cabrá cuestionar la constitucionalidad de la ley, pero el objeto reformado es un reglamento, que además podrá ser en adelante alterado por reformas reglamentarias. Ergo esa disposición modificada de manera pasiva debe ser susceptible del control propio de los reglamentos. Personalmente, me parece todo un despropósito desde el punto de vista del sistema de fuentes del derecho que merece un comentario monográfico que aquí no cabe hacer.



\* Cuadros de elaboración propia.

## 2. El bono social térmico

El bono social térmico nació en 2018 como un complemento automático del bono eléctrico en la lucha contra la pobreza energética de los hogares en un periodo climático y económico exigente, y se ha consolidado en estos años, a pesar de sus aparentes rasgos de provisionalidad, ya que sigue estando regulado por la legislación de urgencia que lo introdujo en el sistema<sup>35</sup>, sin haber dado el salto a la regulación sectorial de cabecera, tal como parece razonable hacer<sup>36</sup>. Su configuración jurídica está subordinada a la del bono eléctrico, pero con una naturaleza diferente. Por un lado, ambos bonos tienen una raíz común (como ayudas de índole social), unos mismos beneficiarios (los consumidores vulnerables)<sup>37</sup>, y un objeto paralelo (suministros domésticos esenciales, como son la electricidad, por un lado, y la calefacción y el agua caliente, por otro). Pero el bono social térmico se instrumenta como una ayuda social directa, consistente en una prestación dineraria en positivo para combatir la pobreza energética, financiada por los presupuestos generales del Estado, y no como un descuento a aplicar por las empresas suministradoras de esos servicios, es decir, como una obligación tuitiva entre particulares. Tiene lógica que sea así, dado

---

<sup>35</sup> El bono social térmico se introdujo mediante los arts. 5 y ss del Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores, que también modificó la configuración del bono social eléctrico. Precisamente, la urgencia derivada de la llegada del invierno y de la necesaria puesta en marcha inmediata de la gestión del bono térmico llevó a la modificación directa de disposiciones reglamentarias por medio de ese Decreto-ley (en especial, del Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre). Lo cual generaba efectos disfuncionales en cuanto al rango jerárquico de los reglamentos modificados, que se tratan de paliar con una cláusula de habilitación en la disposición final 5.ª del propio Decreto-ley para que pudieran realizarse posteriores reformas mediante disposiciones reglamentarias. Se produce así una especie de legalización y deslegalización de esa regulación, en unidad de acto. Esa urgencia también llevó a puentear, en la ejecución de las ayudas para 2019, la debida gestión autonómica de las mismas (disposición adicional 9.ª), lo cual fue declarado inconstitucional por la STC 134/2020, de 23 de septiembre (FFJJ 6.d) y 7), si bien con meros efectos declarativos de la competencia autonómica, por estar los hechos ya consumados y resultar desproporcionado echar entonces marcha atrás.

<sup>36</sup> Ni la Ley del sector de los hidrocarburos (que apenas hace dos referencias puntuales a los consumidores vulnerables) ni la Ley del sector eléctrico (que sí regula el bono social eléctrico) contemplan, aunque sea en trazos generales, la figura del bono social térmico. Es cierto que la segunda de ellas, al desarrollar su régimen sancionador, aprovecha para tipificar como infracción muy grave (art. 64, apartado 51) el incumplimiento por los operadores tanto de la obligación de remitir en plazo y de manera completa la información necesaria para determinar el importe de la ayuda del Bono Social Térmico como de la obligación de informar a los consumidores sobre esta prestación. Lo cual resulta hasta cierto punto incoherente.

<sup>37</sup> Hasta el punto de que no hace falta una solicitud específica para la percepción del bono social térmico, sino que automáticamente se percibe por los beneficiarios del bono social eléctrico (los cuáles sí que tienen que solicitarlo, y por cierto, no a la Administración, sino a su compañía comercializadora de referencia, que termina resolviendo mediante un «cuasi-acto administrativo», que a pesar de ello no será recurrible en vía administrativa, sino que solo será reclamable ante los servicios de consumo autonómicos).

que la alimentación térmica de los hogares puede satisfacerse por distintas fuentes, incluso dentro del mismo domicilio (utilizando gas natural, electricidad, o gasóleo, aunque en hogares con pocos recursos se tratará con frecuencia de gas butano). En esa medida, aunque se le dé la calificación de «bono térmico», no queda asegurado que la ayuda económica recibida sea utilizada específicamente para atender las necesidades térmicas del hogar o para mejorar su eficiencia energética. Son ayudas a hogares de unidades de convivencia en situación de pobreza, justificadas en las necesidades térmicas de todo domicilio.

Este cambio de configuración tiene sus consecuencias directas desde el punto de vista competencial, porque sitúa la medida en el ámbito de la asistencia social. De manera que el Estado no puede darle cobertura directa en sus competencias exclusivas sobre las bases del sistema energético y de la ordenación de la economía (art. 149.1.25 y 13 CE), sino en su soberanía financiera para ejercer su potestad de gasto público en subvencionar cualesquiera actividades lícitas y de interés general. Poder de gasto que solo podrá ejercerse con respeto a las competencias propias de las Comunidades Autónomas. En concreto, dado que la asistencia social es una competencia autonómica exclusiva (según el art. 148.1.20 CE y todos los EEAA sin excepción), las ayudas que se dispensen deberán «territorializarse». De manera que el Estado tendrá que limitarse a fijar su objeto y finalidad, modalidades, beneficiarios y requisitos o condiciones de su disfrute, quedando en manos de las Comunidades Autónomas toda la gestión (tramitación, resolución y pago) y la regulación del procedimiento para su otorgamiento<sup>38</sup>. Lo cual plantea un problema práctico relevante, como es la carencia por parte de las Comunidades Autónomas de la información detallada sobre quiénes en concreto tienen derecho a recibir estas ayudas (los beneficia-

---

<sup>38</sup> Así lo exige la doctrina constitucional, que arranca de la célebre STC 13/1992, de 6 de febrero, FFJJ 7 y 8, y llega hasta la actualidad como una referencia constante (por ejemplo, SSTC 87/2016, de 26 de abril, FJ 3, y 88/2018, de 19 de julio, FJ 4), diferenciando hasta cuatro supuestos distintos (subvenciones estatales en materias de competencia exclusiva de las CCAA, como sería el presente caso; subvenciones estatales en las que el Estado ostente algún título transversal o genérico de intervención; subvenciones estatales en materias de competencia ejecutiva autonómica; y subvenciones estatales en materias exclusivas de las CCAA, pero con circunstancias especiales que requieran la intervención estatal para asegurar su efectividad homogénea). En aplicación de esta jurisprudencia, la STC 178/2011, de 8 de noviembre, resolvió un conflicto de competencias sobre unas subvenciones del Estado en el área de servicios sociales, familias y discapacidad, y concretó en su FJ 7 un régimen de reparto entre las dos instancias que, en teoría, pretende ser semejante al del clásico esquema bases-desarrollo, pero que en la práctica supone reservar al Estado todo lo «normativo» o «regulador» de esas subvenciones y a las CCAA todo lo «ejecutivo» y «procedimental». Con ese prisma, la STC 134/2020, de 23 de septiembre, analiza en concreto la constitucionalidad de la implantación del bono social eléctrico por el Real Decreto-ley 15/2018, a instancias del Gobierno vasco, anulando ciertos incisos y un par de disposiciones que contenían detalles reguladores de la gestión de las ayudas (por ejemplo, que la subvención se deba abonar en un único pago, y que tenga que ser en el primer trimestre del año).

rios del bono social eléctrico —que es de competencia estatal— en su territorio)<sup>39</sup>. Además, como estas tareas de gestión de las ayudas tienen a su vez un coste, el Estado compensa a las Comunidades mediante subvenciones directas<sup>40</sup>.

El montante de las ayudas es variable, pues depende de las coordinadas subjetivas y espaciales de los beneficiarios. Por un lado, las circunstancias personales de los destinatarios (su grado de necesidad, según sean consumidores vulnerables, vulnerables severos o vulnerables severos con riesgo de exclusión social, y de algunas otras condiciones concurrentes), y, por otro lado, la zona geográfica en la que se encuentre su domicilio (pues se trata de paliar los efectos del rigor del invierno, que se mide en seis intervalos de severidad climática invernal). Esos criterios de reparto se aplican sobre la cuantía de la dotación presupuestaria que anualmente habilite el Estado para este fin —y que las Comunidades Autónomas podrán complementar—, a partir de un umbral mínimo a percibir por todos los beneficiarios<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> En mi opinión es un error de la STC 134/2020 que el FJ 6.b) (ii) declare también inconstitucional que la Administración del Estado traslade a las CCAA «la información de los beneficiarios» del bono térmico, puesto que es ella quien conoce a los mismos (son los perceptores del bono eléctrico, el cual no es gestionado por las CCAA, sino por las ocho comercializadoras de referencia que hay en España). Otra cosa es que, además, el Estado determine los importes que les correspondan a esos beneficiarios, dato que está en función de la cuantía del presupuesto estatal y del número de perceptores en todo el Estado. En mi opinión, es difícil «territorializar» adecuadamente estas subvenciones sin una intervención ejecutiva estatal de cálculo, que requiere conocer a los beneficiarios del bono y a sus circunstancias de vulnerabilidad y de ubicación geográfica y climática. El hecho es que en la actualidad el sistema funciona en dos fases. Primero, el Ministerio para la Transición Ecológica calcula la distribución territorial del presupuesto disponible y transfiere los importes correspondientes a las CCAA, que a continuación gestionan los abonos. Pero como la STC 134/2020 declaró inconstitucional el apartado mencionado, las Administraciones autonómicas están ciegas en cuanto a los datos de los beneficiarios. Razón por la cual ha sido necesario aprobar medidas con rango de ley para imponer a las compañías eléctricas el deber de transmitir la información necesaria. Es el caso de la Ley madrileña 4/2022, de 13 de mayo, que regula la comunicación de información por los comercializadores de referencia para la gestión y pago del bono social térmico en su ámbito territorial (nombre, domicilio, grado de condición vulnerable y número de cuenta corriente). Medidas análogas han adoptado Andalucía (art. 2 del Decreto-ley 14/2022, de 20 de diciembre) o el País Vasco (Ley 6/2023, de 8 de junio).

<sup>40</sup> Al menos en relación con la tramitación de las ayudas del bono social térmico en 2020, mediante el Real Decreto 391/2021, de 1 de junio, sobre concesión directa de subvenciones con cargo al presupuesto de 2021, por un total de 2,5 millones de euros.

<sup>41</sup> La cuantía individual mínima a percibir como bono social térmico fue inicialmente de 25 euros, si bien, para el ejercicio 2021, se elevó ese umbral a 35 euros y se dobló la partida presupuestaria destinada a este fin, que pasó de 102,5 a 202,5 millones de euros de dotación. Todo ello en virtud de los arts. 2 y 3 del Real Decreto-ley 23/2021, de 26 de octubre, de medidas urgentes en materia de energía para la protección de los consumidores y la introducción de transparencia en los mercados mayorista y minorista de electricidad y gas natural. Por su parte, la disposición adicional 15.ª del Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, aumentó la partida de aquel año para el bono social térmico con un suplemento de crédito de 75 millones de euros. Finalmente, el Real Decreto-ley 18/2022, de

### 3. El abono social telefónico

De todos los descuentos sociales en los suministros y servicios esenciales liberalizados, el telefónico fue el primero en nacer, ya en 2005. Sin embargo, ha ido quedando anquilosado con el paso del tiempo, al igual que el contenido del resto de obligaciones incluidas en el servicio universal dentro de las cuales se enmarca. Resulta evidente aquí la falta de acomodación del bono a la evolución de este sector, que además tecnológicamente se ha renovado por completo. De hecho, el denominado «abono social telefónico»<sup>42</sup> no se quiso siquiera refrendar positivamente en la Ley general de telecomunicaciones hasta su última edición de 2022, la cual, además abre por fin la puerta a la inclusión dentro de esa prestación del acceso a internet desde el domicilio (si bien todavía sigue sin extenderse al servicio de telefonía móvil). Desde la liberalización del sector en 1998, las sucesivas leyes de cabecera de 2003 y de 2014 se habían limitado a proclamar como objetivos de su regulación la cohesión social y la protección de colectivos con necesidades sociales especiales (incluso estando ya en funcionamiento del abono social telefónico), para luego establecer el régimen de las obligaciones de servicio público en este ámbito y, dentro de ellas, las de servicio universal<sup>43</sup>. En la actualidad, el art. 38.3 de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones, obliga, primero, a todos los operadores que presten servicios de voz y de internet sobre conexiones en ubicaciones fijas, a «ofrecer a los consumidores con rentas bajas o con necesidades sociales especiales opciones o paquetes de tarifas que difieran de las aplicadas en condiciones normales de explotación comercial en condiciones transparentes, públicas y no discriminatorias». Y segundo, la ley obliga a que dentro de esas opciones o paquetes de tarifas figure «un abono social», que tendrá tres versiones

---

18 de octubre, por el que se aprueban medidas de refuerzo de la protección de los consumidores de energía y de contribución a la reducción del consumo de gas natural, elevó la ayuda mínima por beneficiario a 40 euros anuales (art. 3) y duplicó la partida pública de 225 millones de euros para atender estas ayudas en 2022 (art. 4).

<sup>42</sup> La denominación de «abono» y no de «bono», como ocurre con la electricidad o el gas, proviene probablemente de que se trata de un descuento en la «cuota de abono» de la línea telefónica. Como ya se ha destacado, resulta llamativa la aprobación de estos bonos sociales de manera suelta y desconectada.

<sup>43</sup> Este esquema regulatorio (apelar a objetivos de cohesión social y de protección de los colectivos con necesidades sociales especiales, y diseño de un régimen de obligaciones de servicio público y de servicio universal) se ha mantenido en toda la serie de leyes generales de telecomunicaciones dictadas desde la liberalización del sector: Ley 11/1998, de 24 de abril [art. 3.c) y d), y arts. 35 y ss]; Ley 32/2003, de 3 de noviembre [art. 3.d) y f), y arts. 20 y ss], y la Ley 9/2014, de 9 de mayo [art. 3.b) y k), y arts. 23 y ss]. Además, esas necesidades sociales a atender se refieren, más que a la vulnerabilidad económica que aquí analizamos, a la social (personas con discapacidad, personas mayores, personas en situación de dependencia, usuarios con necesidades sociales especiales...) con el objetivo de asegurar los principios de igualdad de oportunidades y no discriminación.

según su cobertura (servicios de comunicaciones vocales; servicios de acceso a internet de banda ancha; o ambos servicios empaquetados). Y es que una nota esencial del servicio universal es la asequibilidad del precio de las prestaciones que comprende, pues solo así se alcanzará realmente el carácter global de las mismas.

La cuestión es que, con anclaje en este tipo de previsiones, que en términos más sencillos se recogían ya en las leyes de cabecera anteriores a la vigente<sup>44</sup>, se introdujo en 2005 por vía reglamentaria la figura del abono social telefónico. El art. 35 del Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios, aprobado por Real Decreto 424/2005, de 15 de abril, y que hoy continúa en vigor, atribuye, por un lado, a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (CDGAE) la competencia de garantizar el carácter asequible de los precios de los servicios incluidos en el servicio universal, a propuesta del ministro del ramo y previo informe de la autoridad reguladora (entonces la CMT, hoy la CNMC), y, por otro lado, establece una serie de obligaciones que el operador designado deberá ofrecer a sus abonados, entre las cuales está el «abono social».

Concretamente, según el art. 35.2.a).1.º del mencionado reglamento, el abono social es un plan de precios que «estará destinado a jubilados y pensionistas cuya renta familiar no exceda del indicador que se determine, en cada momento, por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, y consistirá en la aplicación de una bonificación en el importe de la cuota de alta y en la cuota fija de carácter periódico de la conexión a la red»<sup>45</sup>. En aplicación de esta previsión, la CDGAE aprobó un Acuerdo de 25 de enero de 2007, con las condiciones para garantizar la asequibilidad de las ofertas aplicables a los servicios incluidos en el servicio universal, publicado en el *BOE* mediante Orden PRE/531/2007, de 5 de marzo, en el que, entre otras cosas, concretaba el alcance del descuento social del servicio telefónico. El Acuerdo especifica el umbral económico de renta para acceder al abono social (jubilados y pensionistas, incluso de pensiones privadas reconocidas por sentencia judicial, cuya renta familiar sea inferior al IPREM), y el contenido del descuento en el que consiste (que se desdobra en dos componentes: una reducción del 70 por 100 en el importe de la cuota de alta del servicio telefónico fijo disponible al público o cuota de

---

<sup>44</sup> Tanto el art. 22.2 de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, como el art. 25.2 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, habilitan al Gobierno para establecer «sistemas de ayuda directa a los consumidores que sean personas físicas con rentas bajas o con necesidades sociales especiales».

<sup>45</sup> En términos casi idénticos recogerá unos años más tarde el concepto de abono social el art. 29.a) de la Carta de derechos del usuario de los servicios de comunicaciones electrónicas, aprobada por Real Decreto 899/2009, de 22 de mayo. Si bien aquí se identifican como posibles beneficiarios, de manera más genérica o amplia, a las «personas físicas con rentas bajas o con necesidades sociales especiales».

conexión de líneas individuales, y una reducción del 95 por 100 en el importe de la cuota de abono de la línea individual, sobre el precio establecido para dicha componente en la oferta a la que se refiere el punto segundo), que ha de ser solicitado por los interesados a Telefónica de España, en cuanto operador encargado de esta prestación del servicio universal. Términos que hoy continúan vigentes, sin apenas variación<sup>46</sup>.

Como es evidente, y ha sido reiteradamente criticado<sup>47</sup>, el problema reside en que estas bonificaciones no han sido extendidas (con las limitaciones que se consideren necesarias) al ámbito de las comunicaciones móviles, manteniéndose restringidas al servicio de la telefonía fija y del acceso a internet desde ubicaciones fijas. De manera que el uso cada vez más restringido de contratos circunscritos en exclusiva a la telefonía fija ha ido reduciendo progresivamente el recurso al abono social telefónico y su número de beneficiarios (al igual que el conjunto de los componentes del servicio universal), hasta convertirlo en una pieza casi testimonial del sistema. Hoy disfrutan de este beneficio unos 30 000 abonados, no llegando en la actualidad los descuentos aplicados a los cuatro millones y medio de euros anuales<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup> Mediante sucesivos acuerdos de la Comisión Delegada del Gobierno se amplió mínimamente el umbral de renta familiar máxima para el acceso al abono social, que quedó en el 110 por 100 del IPREM en 2009 (Acuerdo de la CDGAE de 16 de abril de 2009, publicado por Orden PRE/1231/2009, de 18 de mayo) y en el 120 por 100 del IPREM en 2010 (Acuerdo de la CDGAE de 13 de mayo de 2010, publicado por Orden PRE/1619/2010, de 14 de junio). Sin que haya habido ampliaciones posteriores. La Ley de presupuestos generales del Estado para 2023 (DA 90.<sup>a</sup>) sitúa el IPREM anual en 7 200 euros (8 400, si se mide en 14 pagas).

<sup>47</sup> Destaca a este respecto el Informe de la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC de 16 de febrero de 2017, INF/DTSA/015/17/Cuota Abono Telefónica, pp. 14 a 20, que critica que algunas de las limitaciones que se imponen por el operador responsable de esta prestación «carecen de una fundamentación económica y social (en especial la prohibición de disfrutar del abono social si el usuario elige un servicio tan básico como una tarifa plana de voz), no encontrándose amparadas por la normativa aplicable a la prestación de este servicio». Esto hace que «el descuento del abono social no se ofrezca sobre el producto más económico al que puede optar un cliente [de Telefónica] en condiciones normales», de manera que «muchos potenciales beneficiarios del abono social opten por no solicitarlo, pues no les resulta ventajoso desde el punto de vista económico». En definitiva, «las condiciones que impone Telefónica para la percepción del abono social no se ajustan a la realidad comercial del mercado, donde prima la contratación empaquetada del servicio de acceso». Por todo ello, la CNMC propone la revisión de la regulación vigente, ampliando los colectivos con derecho a pedir el beneficio y el umbral máximo de renta, y, sobre todo, eliminando la incompatibilidad del descuento con los servicios empaquetados de telefonía. Pero ningún paso efectivo se ha dado todavía en esa dirección.

<sup>48</sup> Según la Resolución de la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC de 25 de noviembre de 2021, por la que se aprueba la verificación de la declaración de coste neto del servicio universal realizada por Telefónica de España, para el ejercicio 2019 (SU/DTSA/008/21/Verificación CNSU 2019), p. 13, desde 2012 ha ido bajando constantemente el número de beneficiarios del abono social telefónico, igual que el importe global de los descuentos (salvo en el último ejercicio considerado, debido al incremento de la cuota mensual de acceso). La resolución publicada en la web de la CNMC elimina los datos referidos al número de abonados por considerarlos datos confidenciales, pero en cuanto al importe conjunto de estos descuentos, informa que fue de 10,5 millones de euros en 2012; 9,5 en 2013; 7,8 en 2014; 6,9 en 2015; 5,8 en 2016; 4,5 en 2017; 4,4 en 2018 y 4,7 en 2019. En total, el coste corregido y verificado del conjunto

#### 4. La tarifa social del agua

El suministro de agua potable es uno de los servicios públicos tradicionales que hoy perduran con su configuración de actividad prestacional reservada a la Administración pública por su condición de monopolio natural<sup>49</sup>. El carácter demanial del producto objeto de abastecimiento y la unidad de la red de canalizaciones instaladas para prestar el servicio así lo aconsejan, sin perjuicio de que, conforme al art. 85 LBRL, se pueda optar por un régimen de gestión directa (por cada municipio, o por una entidad instrumental suya, de derecho público o de derecho privado) o indirecta (por medio de un concesionario o de una empresa mixta)<sup>50</sup>, con exclusión incluso del principio de competencia<sup>51</sup>.

En todo caso, el carácter público del servicio determina la competencia administrativa para la determinación íntegra de las contraprestaciones abonadas por los usuarios por su prestación (tasas, si se trata de

---

del servicio universal en 2019 (que comprende otros conceptos, como la prestación del servicio en zonas despobladas, el acceso a internet a una velocidad mínima, o el mantenimiento de la red de cabinas telefónicas) fue de 14 059.817 euros, según la mencionada resolución, cuando cinco años antes fue diez millones superior (24 125 860 euros en 2014). La última Resolución de la CNMC de verificación del coste del servicio universal es la correspondiente a 2021, aprobada el 27 de julio de 2023 (SU/DTSA/005/23), la cual añade los importes del abono social en 2020 (4,2 millones de euros) y en 2021 (4,3). El coste total del servicio universal ha repuntado hasta casi 20 millones de euros (19 796.596). Importe que en todo caso es muy inferior al de épocas pretéritas, como los 200 millones de euros de 2000 o los 75 millones de 2006.

<sup>49</sup> Se trata de un servicio público local, tal como prescribe el art. 86.2 LBRL desde su redacción original y en continuidad con su regulación histórica, al declarar la reserva en favor de las entidades locales, entre otros, del servicio esencial de abastecimiento domiciliario y del de depuración de aguas. Más en concreto, el art. 25.1.c) LBRL atribuye a los municipios esta competencia propia, siendo un servicio de prestación obligatoria en todos ellos [art. 26.1.a) LBRL], sin perjuicio de las facultades de coordinación que se atribuyen a las diputaciones provinciales respecto a los municipios de población inferior de 20 000 habitantes [art. 26.2.b) LBRL]. Por su parte, el texto refundido de la Ley de aguas (art. 89.1) prevé la posibilidad de adjudicar la concesión del servicio para el abastecimiento a varias poblaciones, siempre que los municipios afectados estén organizados en mancomunidad o consorcio. Sobre el reparto de competencias estatales, autonómicas y locales en esta materia cabe consultar la monografía de ÁLVAREZ FERNÁNDEZ (2004), que incluso aborda los supuestos de suministro privado en urbanizaciones y viviendas aisladas.

<sup>50</sup> Las modalidades están bastante repartidas en la práctica. Iván RODRÍGUEZ FLORIDO, *Los servicios urbanos del agua y su organización administrativa: el debate sobre una autoridad reguladora*, Aranzadi, Cizur Menor, 2023, p. 159, cita un interesante estudio de 2022, conforme al cual en España la gestión directa del servicio abastece a un 45 por 100 de la población (un 10 por 100 de los casos mediante gestión municipal y un 35 por 100 mediante una empresa pública), y la gestión indirecta a un 55 por 100 de la población (un 33 por 100 de los casos mediante concesiones de servicio, y un 22 por 100 mediante empresas mixtas).

<sup>51</sup> El art. 79.2 del texto refundido de la Ley de Aguas permite excluir el régimen de competencia para el otorgamiento de las concesiones para la gestión indirecta del servicio de abastecimiento de agua a poblaciones, haciendo prevalecer la óptica de servicio público para este suministro esencial.

gestión directa por la corporación local, o tarifas, si está encomendado a una empresa pública, a un concesionario o a una empresa mixta) y, por tanto, también de las posibles modulaciones aplicables a los hogares con recursos insuficientes<sup>52</sup>. Con carácter general, el art. 107.2 TRRL exige que esas tarifas de los servicios públicos locales sean al menos «suficientes para la autofinanciación del servicio de que se trate»<sup>53</sup>. Sin embargo, a la vez se permite que, en atención a las circunstancias concurrentes (como podría ser la pobreza «hídrica»), los módulos de las tarifas sean «inferiores a los exigidos por la referida autofinanciación» (lo cual ha sido tradicionalmente frecuente en la práctica). En ese caso deberán establecerse las compensaciones económicas pertinentes, que tendrán el carácter de subvenciones públicas cuando el servicio sea prestado por concesionarios (art. 149.2 RSCL). Sin olvidar que la potestad tarifaria de los municipios viene condicionada por el control de precios y tarifas que realiza la correspondiente Administración autonómica<sup>54</sup>.

La cuestión está en que, a diferencia de las otras bonificaciones que estamos analizando, no existe para el abastecimiento domiciliario de agua una legislación general que establezca previsiones relativas a tarifas o bonos sociales, u otras medidas de esa índole<sup>55</sup>. En la línea

---

<sup>52</sup> Los arts. 148 a 155 del veterano RSCL regulan el régimen de las tarifas de los servicios municipales de gestión indirecta. Concretamente, el art. 150 RSCL, aunque exige que con carácter general las tarifas de los servicios públicos locales sean iguales para todos, admite que «podrán establecerse tarifas reducidas en beneficio de sectores personales económicamente débiles», que son los que hoy denominamos consumidores vulnerables.

<sup>53</sup> La realidad es que el precio del abastecimiento de agua está bastante subvencionado en España, si bien es difícil de calcular con precisión su cuantía. Por un lado, porque este recurso natural no tiene un precio de referencia en un mercado unificado, y por otro, porque hay que añadir el coste de las infraestructuras y los costes ambientales del ciclo integral del agua, que tampoco son homogéneos en el territorio. Resulta de interés el análisis de Rodríguez Florido, *Los servicios urbanos del agua*, cit., p. 169 y ss, según el cual, el abastecimiento de agua es más barato en España que en Europa, a pesar de nuestras carestías, y solo cubriría —de media— un 79 por 100 del coste del ciclo integral.

<sup>54</sup> Ya el art. 16 del Real Decreto-ley 7/1996, de 7 de junio, sobre medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberalización de la actividad económica, al suprimir la Junta General de Precios, establecía una serie de excepciones, entre las que se encontraban los precios autorizados de ámbito autonómico, como el abastecimiento de agua a poblaciones. A estos controles se ha referido Juan Francisco MESTRE DELGADO (2009: 374-379), centrándose especialmente en el caso de la Comunidad de Madrid, regulados por la Ley 17/1984, de 20 de diciembre, del abastecimiento y saneamiento de agua. El art. 3.2.c), reconociendo la competencia municipal de aprobación de las tarifas de distribución de agua, sujeta su ejercicio a una serie de límites (ya que según el art. 13.1 el Gobierno autonómico puede establecer límites máximos e índices de progresividad para las tarifas), así como a la autorización previa de la Comisión de Precios de la Comunidad de Madrid. En la actualidad, es el Decreto 29/2018, de 17 de abril, de tarifas máximas de los servicios de aducción, distribución, alcantarillado, depuración y reutilización del agua, el que estipula esos umbrales máximos, sin contemplar el caso específico de los suministros de consumidores vulnerables.

<sup>55</sup> No lo hace la legislación básica estatal sobre el régimen local, y el texto refundido de la Ley de aguas lo que realmente regula es el régimen «mayorista» o «aguas arriba» del domi-

expuesta sobre la lucha contra la pobreza energética, el Estado o las Comunidades Autónomas podrían establecer por ley un régimen para el corte del suministro de agua, asegurando en todo caso un consumo mínimo vital, y habilitando ayudas públicas o bonos sociales para hogares vulnerables. Hasta ahora no se ha considerado necesario, aunque a raíz de la crisis del Covid-19 y de la crisis energética se ha abierto un paréntesis temporal para impedir el corte de suministros (agua, luz y gas) a los hogares vulnerables, que en principio vence el 30 de junio de 2024<sup>56</sup>. Quizás falta ese régimen general porque los precios del agua no están tan expuestos como los de la electricidad o el gas a los fuertes vaivenes del mercado, y son asequibles en sus costes con relación a otros consumos domésticos.

De manera que la implantación de este tipo de beneficios está al final en manos de cada entidad local. No es posible ofrecer aquí un estudio exhaustivo al respecto, pero baste hacer constar que muchos municipios cuentan con tarifas o bonos sociales para el suministro de agua, que se imponen a las entidades prestadoras del servicio en ejercicio de la potestad tarifaria<sup>57</sup>. Es el caso de grandes ciudades como Madrid, Barcelona, Sevilla o Valencia<sup>58</sup>, donde se contemplan una serie

---

nio público hidráulico. Al menos en ese ámbito el art. 111.bis.1 TRLA establece el principio de recuperación de costes como criterio rector, de manera que se han de repercutir sobre los «usuarios finales» (no los consumidores finales) los costes de los servicios relacionados con la gestión del agua, incluyendo los costes ambientales y del recurso. En el apartado segundo sí se añade que la estructura tarifaria que se establezca para el suministro de agua deberá orientarse hacia la cobertura de las necesidades básicas a un precio asequible y a desincentivar los consumos excesivos. Pero no se incluye referencia alguna a descuentos o bonificaciones para la población vulnerable.

<sup>56</sup> Resulta interesante el Real Decreto-ley 8/2021, de 4 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes en el orden sanitario, social y jurisdiccional, a aplicar tras la finalización de la vigencia del estado de alarma, no solo porque su art. 4 impone ese escudo temporal que es la garantía de no suspensión del suministro de agua y energía, sino porque utiliza como referencia (al fijar el ámbito subjetivo de aplicación) a los consumidores vulnerables (ordinarios, severos y en riesgo de exclusión social). Es decir, a los beneficiarios del bono social eléctrico (tanto los que tienen reconocida esa condición como los que reúnen los requisitos para ese reconocimiento). La medida ha conocido ya seis prórrogas, la última de las cuales está en el art. 35.3 del Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre.

<sup>57</sup> RODRÍGUEZ FLORIDO (2023), *Los servicios urbanos del agua*, cit., p. 185, se remite a un estudio de 2020 de dos asociaciones de entidades del sector del abastecimiento de agua, para asegurar que «la práctica totalidad de los operadores de servicios de agua urbana cuenta con mecanismos de acción social para tratar de evitar situaciones de vulnerabilidad en los consumidores». Sobre todo en las zonas más pobladas: el 100 por 100 de las áreas metropolitanas, y el 97 por 100 de los municipios de más de 100 000 habitantes, que desciende al 93 por 100 en el total de los municipios españoles. Eso sí, las medidas son muy diferentes (p. 186, nota 449). Se calcula que un 4,7 por 100 de la población se beneficia de alguna de esas medidas.

<sup>58</sup> Así lo informa Selectra en su página web [<https://tarifasdeagua.es/info/bono-social#ciudades-bono-social-agua> (consulta del 16 de febrero de 2024)], que es una empresa especializada en ofrecer análisis comparativos de tarifas y precios de servicios energéticos y de telecomunicaciones. Se recoge información de cada una de las ciudades mencionadas, actualizada a 2024 por el analista Manuel Ferro.

de bonificaciones para distintos grupos de consumidores vulnerables, a aplicar previa solicitud formal, con la consiguiente acreditación de determinados requisitos. El coste de estas medidas es soportado normalmente por el prestador del servicio, bien de manera directa al tener que aplicar tarifas reducidas, bien de manera indirecta, a través de aportaciones a un fondo de solidaridad para atender este tipo de situaciones<sup>59</sup>.

Por ejemplo, en el caso de la Comunidad de Madrid el organismo de gestión del agua es, en prácticamente la totalidad del territorio (173 de los 179 municipios de la región), el Canal de Isabel II. Pues bien, mediante Órdenes de la Consejería competente se aprueban y se revisan de modo periódico las tarifas aplicables por esta empresa pública, las cuales vienen ofreciendo tradicionalmente para el suministro de agua una llamada «exención social», para consumidores que no pueden hacer frente a la factura, y una «bonificación especial» para familias o viviendas numerosas y para pensionistas de viudedad (junto a otras bonificaciones por bajo consumo o por usos comerciales)<sup>60</sup>. Descuentos que son soportados directamente por la compañía, sin que en los presupuestos de la Comunidad de Madrid consten compensaciones a la entidad por ese concepto.

### III. LOS RASGOS CONFIGURADORES DE LOS BONOS SOCIALES POR RAZÓN DE VULNERABILIDAD

El análisis transversal de estas diferentes manifestaciones de atención a la cobertura de las necesidades básicas de todo hogar permite apreciar que se han formado como un mero sumatorio de medidas diseñadas *ad hoc*, de manera no muy reflexiva y algo dispersas (incluso en el caso del bono eléctrico y del bono térmico, que tienen a los mismos beneficiarios), sin responder a un planteamiento o modelo general de atención eficaz a las situaciones de vulnerabilidad, como requiere la

---

<sup>59</sup> RODRÍGUEZ FLORIDO (2023), *Los servicios urbanos del agua*, cit., p. 187, quien destaca que en algunos casos son las entidades locales las que nutren con fondos públicos esos fondos (p. 189).

<sup>60</sup> Las tarifas vigentes de los servicios de aducción, distribución, alcantarillado, depuración y reutilización, prestados por la empresa pública Canal de Isabel II, están aprobadas por la Orden 1330/2018, de 18 de abril, que ha sido modificada posteriormente por las Órdenes 2586/2018, de 18 de diciembre, y 5508/2020, de 23 de diciembre. La exención social comporta la bonificación total de la parte variable de la tarifa y de un 50 por 100 de la parte fija, y exige acreditación de la insuficiencia de recursos, bien por los servicios sociales de la Comunidad de Madrid, bien por el hecho de percibir la renta mínima o la renta activa de inserción o pensiones no contributivas, con un límite de consumo de 25 metros cúbicos por bimestre. En 2020 había en torno a 260 000 beneficiarios en toda la región de Madrid, según la propia compañía. La bonificación por familia o vivienda numerosa supone una reducción de la parte variable de la factura, aplicable hasta un umbral de consumo, y también tiene que acreditarse.

construcción del Estado social del siglo XXI<sup>61</sup>. El poder público, muy condicionado por su marco presupuestario y urgido por las circunstancias sociales, va alumbrando medidas bienintencionadas de apoyo social directo e indirecto, pero sin un diseño o programa realmente global y sin tener plena consciencia de que algunas innovaciones están afectando al modelo mismo de nuestro Estado social, como es el caso de estas coberturas cuando se diseñan como obligaciones tuitivas entre particulares.

Por eso resulta relevante el estudio doctrinal de estas manifestaciones y el descubrimiento, por inducción, de los fundamentos teóricos en los que se pueda sustentar este nuevo instrumental del Estado social, que emerge a través de este potente título de intervención pública que es la vulnerabilidad. Y en este sentido el establecimiento de descuentos obligatorios en los precios aplicables por los operadores privados a los servicios domiciliarios que prestan a los consumidores vulnerables ofrece un campo de análisis propicio. Ya no estamos, salvo excepciones, en el contexto del ejercicio por la Administración de su potestad tarifaria para regular el régimen de prestación de servicios públicos, ni de su potestad tributaria para recabar las tasas que se establezcan por la recepción de esos servicios. Estamos ante una intervención legal en la configuración de relaciones jurídicas entre particulares, que por razones de protección social impone concretas obligaciones gravosas a los prestadores de servicios<sup>62</sup>.

En mi opinión, estas nuevas bonificaciones públicas para suministros domiciliarios esenciales pueden categorizarse jurídicamente mediante seis rasgos descriptores fundamentales, si bien no todos ellos concurren en todos los supuestos. Para empezar, en atención al fin que persiguen y a su contenido, las mismas deben considerarse como un «subsidio, ayuda o prestación social», en cuanto tienen valor económico y son introducidos por el poder público por razones de protección social. Además, desde el punto de vista de su instrumentación material, esas bonificaciones constituyen ordinariamente una «intervención pública en el precio de un suministro», por cuanto —salvo en el caso del bono social térmico— imponen al prestador del servicio una reducción de sus tarifas. En correspondencia con ese carácter, son encuadrables

---

<sup>61</sup> Y así lo son en general las obligaciones tuitivas entre particulares analizadas en general en esta obra. De hecho, lo destaca García-Andrade Gómez en el estudio introductorio con el que se abre la misma.

<sup>62</sup> Este tipo de obligaciones no son nuevas en nuestro Derecho, pero sí se aprecia una expansión de las mismas. Cabe traer a colación el ejemplo de la cobertura de las bajas de los trabajadores por incapacidad temporal, que son costeadas por el propio empresario durante doce días. El art. 173.1 TRLGSS garantiza un subsidio en caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional, que se percibe a partir del cuarto día de baja. Hasta el decimoquinto día este subsidio será a cargo del empresario y, solo a partir de entonces, lo asume directamente la Seguridad Social como prestación suya.

también como «técnicas de regulación *contra* la competencia», de acuerdo con el esquema conceptual que vengo defendiendo desde hace tiempo, en cuanto que imponen una rectificación externa o regulatoria a la libre conformación del mercado, y en particular al cruce de la oferta y la demanda. Por otro lado, este tipo de prestaciones comportan una carga en cuanto a su aplicación (precio reducido o descuento) y en cuanto a su gestión (porque hay que solicitarlas y comprobar el cumplimiento de los requisitos por el solicitante), y en consecuencia tienen un coste de financiación o soporte financiero, que es necesario asignar. El Derecho de la Unión Europea permite, cumpliendo determinados requisitos, que el peso de esa carga y de esos costes se haga recaer como «obligaciones de servicio público» sobre los prestadores de los correspondientes servicios (aunque se ofrece también la opción de sostener esos beneficios a través de los presupuestos públicos, como ocurre con el bono social térmico, o incluso de establecer sistemas mixtos de cobertura pública y privada). En estos casos de financiación por los propios operadores, el déficit de ingresos o, en positivo, las aportaciones que se les obliga a realizar, constituyen «prestaciones patrimoniales de carácter público de naturaleza no tributaria», previstas por nuestra Constitución. Se establecen de este modo, a través de la ley, verdaderas «obligaciones tuitivas entre particulares», es decir, concretos deberes de guarda y cuidado entre proveedores privados de servicios y sujetos necesitados de protección. Conviene desarrollar mínimamente estas calificaciones.

## 1. Son prestaciones sociales

Las ayudas públicas son un instrumento típico del Estado social y un pilar del Estado del bienestar. Pueden ser de distinto tipo, bien de carácter general (como tiende a implantarse en los últimos años con el ingreso mínimo vital o la renta mínima de inserción)<sup>63</sup> o bien de carácter específico (como las ayudas a la vivienda, a la pobreza energética o a situaciones concretas de emergencia social). Algunas están incorporadas al sistema de protección de la Seguridad Social, ya que esta también arbitra prestaciones no contributivas, y otras tienen un carácter complementario o adicional, más propio de la asistencia social. No siempre son de contenido económico o dinerario directo, ya

---

<sup>63</sup> Téngase en cuenta que siendo ambas ayudas económicas de carácter social, su naturaleza jurídica no es idéntica. El ingreso mínimo vital es una prestación estatal otorgada a través del sistema de protección de la Seguridad Social, que no solo da cauce a prestaciones contributivas, sino también a otras de carácter no contributivo, y que queda por tanto encuadrada desde el punto de vista competencial en el art. 149.1.17 CE (STC 158/2021, de 16 de septiembre). Mientras que la renta mínima de inserción (que recibe diferentes denominaciones por territorios, como la de renta básica de ciudadanía en Cataluña) es una prestación autonómica perteneciente al ámbito de la asistencia social (art. 148.1.20 CE).

que también hay prestaciones consistentes en servicios y prestaciones materiales o en especie, como la provisión de alojamiento social o de alimentación en comedores sociales. Todos estos componentes de la asistencia y servicios sociales merecerían un análisis que no es posible ofrecer aquí sobre su conveniencia, su suficiencia, su eficacia y su idónea conjunción, ya que proceden de las distintas Administraciones públicas territoriales y de las entidades del tercer sector.

Pues bien, los descuentos en los suministros domiciliarios esenciales son también, en el fondo, ayudas de contenido económico (el que sean descuentos en negativo, en vez de subsidios en positivo, no parece relevante a estos efectos), que forman parte de esos mecanismos de protección social introducidos para paliar las desigualdades que padecen personas y familias necesitadas en sus consumos básicos. Así lo ha apreciado el Tribunal Supremo desde que ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre la instauración del bono social eléctrico<sup>64</sup>. Lo novedoso es que, teniendo esa naturaleza genérica de ayuda social, son aplicados directamente y por imperativo legal por operadores privados a sus clientes, e incluso pueden ser financiados por los propios operadores, siempre que esa carga no distorsione la libre competencia entre ellos, como se analizará más tarde. Son beneficios sociales que no están integrados en el sistema de prestaciones de responsabilidad pública. Por lo que vienen a ser, como antes se ha apuntado, una externalización del Estado social, que cada vez tiene que sostenerse de manera más directa sobre las propias estructuras sociales y económicas, y no solo sobre los impuestos que recauda. De manera que este tipo de ayudas ya no suponen una transferencia directa del Estado a los individuos, sino de los propios agentes del mercado a los individuos, ordenada por el Estado<sup>65</sup>.

---

<sup>64</sup> El Tribunal Supremo ha calificado expresamente al bono social eléctrico como ayuda social en su STS 1425/2012, de 7 de febrero, FD 3.º, que es la primera que se enfrentó con el análisis de esta figura. En ella se declaró la no conformidad al Derecho de la UE de la primera regulación del sistema de financiación de estas ayudas sociales. Esta sentencia, y su calificación del bono eléctrico como ayuda social, ha sido arrastrada y reproducida posteriormente en numerosas ocasiones. Primero en las sentencias que examinaron la reforma del régimen de financiación del bono social fijada por el Real Decreto-ley 9/2013, de 12 de julio y el Real Decreto 968/2014, de 21 de noviembre: FD 6.º de la SSTS 4526/2016, de 24 de octubre; 4527/2016, de 24 de octubre; 4678/2016, de 25 de octubre; y 4745/2016, de 2 de noviembre. Luego con ocasión de impugnaciones contra asignaciones concretas de obligaciones de financiación, como en la STS 4281/2017, de 30 de noviembre, FD 1.º. Y, muy recientemente, en el FD 5.º de la STS 4867/2021, de 23 de diciembre, que vuelve a pronunciarse sobre la regulación del bono social de 2013-2014, tras la cuestión prejudicial europea resuelta por la STJUE de 14 de octubre de 2021. Por su parte, la STS 4768/2021, de 20 de diciembre, coetánea de la última citada, afirma en su FD 4.º que «el bono social se configura desde su origen como *una prestación con un marcado carácter social*» (la cursiva es nuestra).

<sup>65</sup> Esa es la razón por la que autores como DEL GUAYO CASTIELLA (2017: 380 y, sobre todo, en 2020: 145) aprecian que estas medidas vienen a ser en realidad «gasto público», ajeno al funcionamiento en sí de un mercado como el de la electricidad, y han defendido que deba ser el Estado el que se haga cargo de financiarlas. Lo contrario sería establecer una especie de *impuesto*, que recaea en los operadores y del que se benefician determinados consumidores vulnerables.

Todo dependerá de la configuración jurídica concreta de estas ayudas, bien como subsidio público directo (caso del bono social térmico) o bien como descuento en la tarifa de un servicio (caso del bono social eléctrico), con sus efectos competenciales directos para la regulación de estos mecanismos. Porque en el primer caso resulta que la asistencia social es una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas (art. 148.1.20 CE y EEAA), aunque puede entrar en conjunción con otros títulos transversales en manos del Estado (art. 149.1.1, 14 y 17 CE, entre otros), así como con el poder de gasto público estatal en materias que se consideren de interés general. Mientras que en los descuentos en servicios económicos en red habrá que estar en cambio al reparto competencial que corresponda a cada uno de ellos en concreto (abastecimiento de agua, energía, telecomunicaciones)<sup>66</sup>.

## 2. Son una intervención pública en el precio del suministro

Además, los descuentos en suministros básicos son materialmente «intervenciones públicas en el precio» de los correspondientes servicios de interés económico general. El poder público irrumpe externamente en esos sectores para fijar o al menos condicionar la formación de precios para los colectivos que considera acreedores de esa protección<sup>67</sup>.

---

Sin embargo, personalmente no termino de compartir este enfoque, desde el momento en que estos sectores no son puros mercados, sino mercados «de interés económico general», al tener por objeto suministros básicos irrenunciables, sobre los cuales pesa una responsabilidad pública de garantía (el Estado garante), que es la que justifica la imposición de limitaciones conectadas con su cobertura mínima, universal y asequible. Entre esas limitaciones pueden estar estas rebajas tarifarias por razón de pobreza o vulnerabilidad que, mientras no sean de tal intensidad que supongan la supresión de la libre competencia o un desequilibrio injusto entre operadores, pueden ser consideradas condiciones generales de desempeño de una actividad económica.

<sup>66</sup> En este sentido son de interés sendas SSTs por las que se desestiman impugnaciones de la Generalitat de Cataluña, del Ayuntamiento de Barcelona y de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en cuanto a la invasión de sus competencias en materia de asistencia social al regular el Estado el descuento del bono social eléctrico (SSTs 1382/2020, de 4 de junio, Rec. 78/2018, Córdoba Castroverde, 814/2022, de 28 de febrero, Rec. 686/2017, Arozamena Laso, y 917/2022, de 10 de marzo, Rec. 700/2017, Arozamena Laso, respectivamente). Con invocación de la doctrina constitucional (SSTC 62/2016, de 17 de marzo, y 54/2018, de 24 de mayo), se declara que la regulación estatal está amparada por su competencia básica en materia del régimen minero y energético, y no invade competencias autonómicas. Incluso cuando se establece que, para ser consumidor vulnerable severo en riesgo de exclusión social, hace falta que la factura eléctrica de la persona esté siendo atendida por los servicios sociales municipales y autonómicos en más de un 50 por 100, ya que con ello se hace referencia a un dato objetivo, que no obliga a esas administraciones a intervenir.

<sup>67</sup> En una economía social de mercado de índole liberal el control de precios por parte de las autoridades públicas es excepcional, pero posible. De hecho, en algunos sectores esenciales, como el suministro de medicamentos, se aplica con carácter general. Según el art. 94 del Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, corresponde al Gobierno establecer los criterios y procedimiento para la fijación de precios de medicamentos y productos

Como antes se ha apuntado, el margen de decisión del regulador no es completo, porque no se rige exclusivamente por meros criterios de conveniencia y oportunidad. Primero, porque en un sistema de mercado el control de precios debe tener carácter excepcional y subsidiario respecto de otras medidas sociales de protección que se puedan tomar, y segundo, porque en caso de acudir el regulador a esta técnica debe hacerlo de manera ponderada y equilibrada, generando la mínima distorsión posible en la libre concurrencia.

Esos parámetros de contención son muy claros en materia de suministro eléctrico. Como ha destacado Tarlea Jiménez<sup>68</sup>, la Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, se cuida mucho de subrayar que el objetivo prioritario de la norma es crear en este sector un mercado competitivo que, eso sí, esté centrado

---

sanitarios financiados por el Sistema Nacional de Salud, para lo cual existe una Comisión Interministerial de Precios de los Medicamentos, que incluso puede ejercer sus funciones respecto a productos no sujetos a prescripción médica, como hemos visto que ha ocurrido durante la crisis del Covid-19 en relación a las mascarillas o a los test de antígenos (Resoluciones de 18 de noviembre de 2020 y de 13 de enero de 2022, respectivamente, publicadas en ambos casos en el *BOE* del día siguiente). También son posibles intervenciones específicas para coyunturas excepcionales, como ocurrió con el establecimiento de precios mínimos garantizados por parte del Real Decreto-ley 5/2020, de 25 de febrero, de medidas urgentes en materia de agricultura y alimentación, que introdujo un art. 12 ter en la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, con el objeto de evitar que los productores agrícolas se vieran obligados a vender sus productos a pérdidas o sin margen de ganancia. Una vez convalidado, el Decreto-ley fue tramitado como proyecto de ley, dando lugar a la Ley 8/2020, de 16 de diciembre, por la que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de agricultura y alimentación, que sustituyó a aquel.

<sup>68</sup> Tarlea Jiménez destaca con insistencia (TARLEA JIMÉNEZ, 2021: 410-412, 442, 454) que la vigente Directiva en materia de mercado interior de electricidad ha avanzado en esa dirección del mercado y del rechazo a la intervención pública en la formación de precios, que no obstante ha sido la senda seguida por los Estados miembros de la UE (2021: 413). Al igual que en las anteriores Directivas de 1996, 2003 y 2009, se sigue previendo la posibilidad de establecer obligaciones de servicio público (ahora en el art. 9, y no en el art. 3 como tradicionalmente). Y esas obligaciones pueden estar relacionadas con el precio de la electricidad. Pero, para esos casos, se establece ahora un desarrollo específico en el art. 5 de la Directiva 2019/944, que prevé un seguimiento por parte de la Comisión Europea, que elaborará un informe para el Parlamento Europeo y el Consejo para finales de 2025, acompañada si procede de una propuesta legislativa, que «podrá incluir una fecha límite para los precios regulados». Lo mismo ocurre en la actualidad con la reforma europea del mercado eléctrico. Ante la escalada escandalosa de precios, potenciada aún más con el inicio de la guerra en Ucrania de 2022, se está preparando en la actualidad una reforma de la regulación europea, ya muy avanzada tras el acuerdo político provisional entre el Consejo y el Parlamento europeo, anunciado el 14 de diciembre de 2023. Su objeto es asegurar una mayor estabilidad de precios, pero a través de un mejor funcionamiento del mercado, potenciando la contratación a plazo y los contratos bidireccionales de liquidación por diferencias, que permiten corregir los picos excesivos por precios muy altos o muy bajos. Por cierto, que entre las medidas de reforma está la posibilidad de permitir, en periodos de crisis, medidas especiales de reducción de precios para clientes vulnerables y desfavorecidos.

en el consumidor, y sea flexible y no discriminatorio (art. 3)<sup>69</sup>. En consecuencia, se garantizará la libre elección de suministrador por parte de los consumidores (art. 4) y los precios de suministro serán determinados de manera competitiva por el mercado (art. 5.1)<sup>70</sup>. Razones por las cuales se aconseja que la protección de la población más desfavorecida se haga al margen del sistema de abastecimiento en sí, «mediante las políticas sociales o por medios distintos de las intervenciones públicas en la fijación de precios para el suministro de electricidad» (art. 5.2).

Solo a partir de estos presupuestos, el propio art. 5 permite introducir excepciones y, por tanto, intervenciones públicas en el precio, que se establecerán, bien de manera estable en relación con los consumidores vulnerables o en situación de pobreza energética (apartado 3)<sup>71</sup>, bien de manera transitoria en relación con los clientes domésticos y microempresas (apartado 6)<sup>72</sup>. En ambos casos, tales intervenciones públicas en la fijación de precios para el suministro de electricidad no son

---

<sup>69</sup> En ese sentido, el art. 3 de la Directiva establece que los precios de la electricidad deben reflejar la oferta y la demanda reales, no debe haber barreras de entrada o salida al mercado para los operadores y las condiciones de competencia entre estos deben ser equitativas.

<sup>70</sup> De manera inequívoca, el primer apartado del art. 5 de la Directiva realiza una doble afirmación: «Los suministradores podrán determinar libremente el precio al que suministran electricidad a los clientes. Los Estados miembros adoptarán las medidas adecuadas para garantizar una competencia efectiva entre suministradores».

<sup>71</sup> La protección del consumidor en general, y del consumidor vulnerable en particular, es una prioridad para el Derecho de la Unión Europea (art. 169 TFUE), en el marco del mercado interior (art. 114 TFUE). En esa línea, la Directiva de la electricidad permite la atención estable por el regulador nacional a los consumidores vulnerables (art. 28), cuyos parámetros de definición corresponde establecer a los Estados miembros. Por ejemplo, estableciendo prohibiciones de interrupción del suministro en determinadas circunstancias, como hace el legislador español al identificar los llamados suministros esenciales (art. 52.4 LSE). El concepto de consumidor vulnerable está conectado con el de pobreza energética, al que se refiere el art. 29 de la Directiva de la electricidad. Esa pobreza debe ser medida por los Estados miembros, determinando el número de hogares que se encuentran en esa situación en sus territorios. En este sentido, el Reglamento (UE) 2018/1999, de 11 de diciembre de 2018, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima, establece que esa evaluación se haga en el marco de los planes nacionales de energía y clima que los Estados de la Unión deben aprobar, obligando a incluir objetivos nacionales de reducción cuando el número de hogares afectados sea significativo o importante (arts. 3.3.d) y 24). En el caso de España, el gobierno remitió a la Comisión europea el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2021-2030. Este plan integra a su vez la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética, que el gobierno había aprobado en 2019 para el periodo 2019-2024, e incluye la lucha contra esa lacra como Medida 4.11, dentro de la Dimensión «Mercado interior de la energía», estableciendo objetivos mínimos para 2025 respecto a los datos constatados de 2017.

<sup>72</sup> La Directiva permite también amortiguar la transición de un régimen de servicio público estricto hacia un régimen de mercado, mediante la intervención pública en el precio del suministro que recaiga sobre consumidores domésticos en general (más allá de los considerados vulnerables) y sobre pequeñas empresas. No se especifica el horizonte temporal máximo de esas medidas, sino que los Estados miembros deberán informar a la Comisión de su duración al imponerlas, así como de los resultados obtenidos (a fecha 1 de enero de 2022 —que ya ha pasado— y de 2025), pudiendo entonces la Comisión, a finales de ese último año, hacer una propuesta legislativa al Parlamento y al Consejo que contenga una fecha límite final para medidas

libres, sino sujetas a unos criterios restrictivos de valoración, que especifica la Directiva<sup>73</sup>. En concreto, respecto a las medidas que se adopten para combatir la pobreza energética, se asevera que «no impedirán la apertura efectiva del mercado» (art. 28.2). Por cierto, adviértase que esos dos supuestos de excepción (el suministro a clientes vulnerables y el suministro a clientes domésticos) se corresponden, respectivamente, con las concretas técnicas regulatorias que el Derecho español denomina «bono social» (que es el descuento en el precio para consumidores vulnerables) y «precio voluntario del pequeño consumidor» (que es el precio parcialmente regulado, en cuanto a los componentes del transporte y la distribución de la energía, para los consumidores domésticos de electricidad). Ambos constituyen, además y tal como se dirá en los dos siguientes apartados, técnicas de regulación *contra* la competencia y obligaciones de servicio público. En definitiva, en este sector regulado la regla es el mercado y la excepción es el control de precios.

En el caso del abono social telefónico, la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos fija la cuota de alta y la cuota mensual que puede aplicar el operador prestador del servicio universal a sus beneficiarios. Y en el caso del bono social del agua es la Administración local competente la que aprueba y actualiza, bajo supervisión autonómica, el marco tarifario del operador que presta el servicio, el cual puede incluir descuentos para hogares vulnerables.

En cambio, de este esquema de control e intervención de precios hay que excepcionar el supuesto del bono social térmico, ya que se trata de una ayuda a los hogares en situación de pobreza energética, destinada a rebajar el gasto en calefacción y agua caliente y sanitaria, que no supone ninguna reducción directa del precio que los operadores ofrecen por esos servicios. De hecho, los beneficiarios no tienen siquiera que justificar que la ayuda económica que reciben como abono anual en su cuenta corriente la destinan a esos suministros.

---

de intervención de precios. Por tanto, el objetivo final es que también los precios del mercado minorista de electricidad sean fijados en régimen de mercado.

<sup>73</sup> Para los casos de intervención pública por razón de protección de consumidores vulnerables, se han de cumplir las cinco exigencias que enumera el apartado 4 del art. 5 de la Directiva, vinculadas sobre todo al respeto a los principios de igualdad, transparencia y proporcionalidad. Y en el caso de intervenciones transitorias para consumidores domésticos y minoristas, además de las anteriores se han de cumplir las siete exigencias adicionales del apartado 7 del mismo precepto, entre las cuales está la necesidad de que los precios intervenidos estén en todo caso por encima de costes, y que la intervención no produzca subvenciones cruzadas entre el sector libre y el sector regulado de precios.

### 3. Constituyen una técnica de regulación contra la competencia

En los denominados sectores regulados la libre competencia constituye un valor central (CABALLERO SÁNCHEZ, 2023, *passim*), precisamente, porque los mismos se caracterizan por su resistencia estructural a un desenvolvimiento como mercados. Su configuración en red y la prestación de servicios sobre una base de infraestructuras interconectadas conducen, en principio, de manera *natural* a una organización y gestión monopólica de la actividad. A menos que se introduzca en ellos una regulación *ad hoc* que fuerce a los operadores titulares de las instalaciones esenciales a abrir su uso sin discriminaciones a los distintos operadores de servicios (CABALLERO SÁNCHEZ, 2003). Frente a un concepto amplio de regulación, que es aplicable a cualquier sector de actividad —pues en todos ellos existe con mayor o menor intensidad una normativa ordenadora—, e incluso frente a un concepto más acotado y vinculado a las condiciones jurídico-económicas de desempeño de actividades comerciales, creo que debe emerger un concepto aún más estricto —y, por tanto, más útil— de regulación, que debe vincularse a los específicos sectores económicos en red, en los que la regulación no solo condiciona la actividad, sino que la hace posible en un régimen de mercado.

Esa centralidad de la competencia conduce a que, como he defendido en otro lugar (CABALLERO SÁNCHEZ, 2011: 37 y ss., en especial, 63 y ss.), las técnicas públicas de intervención en los sectores regulados puedan ser clasificadas en relación al efecto que producen sobre la consecución de la efectiva competencia entre los prestadores de servicios. En primer lugar, se sitúan las normas que velan por la competencia con carácter transversal en cualesquiera actividades económicas. Son las técnicas de regulación *de* la competencia, y están contenidas fundamentalmente en la legislación general de defensa de la competencia y en la normativa sobre las ayudas de Estado (prohibición de conductas colusorias, de abuso de posición dominante...), que están al servicio de la libertad de empresa. En segundo lugar, están las reglas específicas introducidas en los sectores regulados para abrirlos a la competencia y combatir las resistencias estructurales a que antes se hacía referencia (que se pueden denominar técnicas de regulación *para* la competencia: como el acceso de terceros a la red, el *unbundling* o desintegración vertical de actividades, o la separación entre propiedad y uso de las infraestructuras esenciales). Por último, están las técnicas de regulación *contra* la competencia, que son medidas que, aunque obstaculizan materialmente la libre formación del mercado, resultan admisibles en atención a los fines legítimos de interés general que persiguen (seguridad, protección del medio ambiente, defensa de los consumidores vulnerables...), que prevalecen sobre el valor instrumental de la competencia. Es el caso de la obligación de prestación de

servicios universales o las restricciones a la interrupción de suministros esenciales en caso de impago.

Como se deduce de lo expuesto, las bonificaciones en los suministros domiciliarios esenciales pertenecen a este último grupo en cuanto constituyen medidas materialmente restrictivas de la competencia y de la libertad de precios que debe caracterizar a los operadores, que se admiten por el fin legítimo que las justifica (protección de consumidores vulnerables) y por el carácter limitado y controlado con que se establecen (son descuentos en la tarifa de carácter parcial, que solo en casos extremos llegan a ser totales)<sup>74</sup>. En todo caso, las técnicas de regulación *contra* la competencia no pueden anularla, sino amortiguarla o introducir excepciones a un régimen general o contexto que debe ser el de mercado.

#### 4. Se imponen como obligaciones de servicio público

En el Derecho de la Unión Europea se ha formado la categoría de las obligaciones de servicio público para identificar las cargas legítimas con las que el regulador puede gravar la posición jurídica de los operadores económicos en general, o de un grupo de ellos en particular (como pueden ser los operadores dominantes o de mayor peso específico en el mercado) en el ámbito de los mercados de interés económico general. Esos sectores tienen un inequívoco sentido social por estar asociados a nuestro modelo de bienestar actual, y si bien se han de desenvolver en principio en régimen de competencia (art. 106.2 TFUE), se admite la introducción de excepciones tasadas y concretas, orientadas al aseguramiento de su provisión general y suficiente, o a la satisfacción de algún otro fin de interés general. Son obligaciones que condicionan o corrigen la conducta de los operadores del mercado, a los que se exige realizar acciones o tomar decisiones que no asumirían si actuasen en virtud de su exclusivo interés comercial. Este concepto está hermanado con el de servicio universal, que permite la identificación de una serie de prestaciones o servicios económicos concretos, que deben ser asegurados en condiciones asequibles a toda la población

---

<sup>74</sup> Así lo reconoce la STJUE (Sala 5.<sup>a</sup>) de 14 de octubre de 2021, C-683/19, Asunto Viesgo, núm. 44, al valorar que «aunque una intervención estatal en la fijación del precio de la electricidad constituye un obstáculo a la consecución de un mercado de la electricidad competitivo, esta intervención puede admitirse» si se cumplen los tres requisitos exigidos a las obligaciones de servicio público. Se trata de una afirmación que ya es clásica en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (SSTJUE de 7 de septiembre de 2016, C-121/15, Asunto Anode, núm. 36; o de 30 de abril de 2020, C-5/19, Asunto Overgas, núm. 56), y que proviene de pronunciamientos anteriores (SSTJUE de 20 de abril de 2007, C-265/08, Asunto Federutility, núms. 20 a 22; y de 10 de septiembre de 2015, C-36/14, Asunto Comisión contra Polonia, núms. 51 a 53). Todas ellas son sentencias sobre la fijación de precios en el sector del gas natural, cuya regulación en este punto es perfectamente paralela a la de la electricidad.

con independencia de su situación personal. De manera que la provisión efectiva de un servicio universal puede comportar la imposición de obligaciones de servicio público a determinados operadores, que de otro modo no los ofrecerían en esas condiciones<sup>75</sup>.

La figura cuenta con regulación positiva en las distintas Directivas comunitarias sectoriales y ha sido acuñada por la jurisprudencia europea, que ha insistido en el carácter uniforme con que ha de aplicarse en todo el territorio de la Unión<sup>76</sup>. En cuanto a esa regulación sectorial, destaca el art. 9 de la Directiva 2019/944, del mercado interior de la electricidad, que utiliza un esquema parecido al que se ha expuesto en relación con la intervención de precios<sup>77</sup>. El precepto comienza apostando por «la consecución de un mercado de electricidad competitivo, seguro y sostenible» y no discriminatorio (apartado 1), para, a continuación, permitir introducir matizaciones en ese régimen mediante el establecimiento de concretas obligaciones de servicio público (apartado 2). Por un lado, esas obligaciones se caracterizan por los fines que persiguen, relativos bien a garantizar las condiciones en que se debe

---

<sup>75</sup> El concepto de servicio universal, siendo también de cuño europeo, no está incorporado en el TFUE sino que se ha gestado en el ámbito de las telecomunicaciones desde donde ha alcanzado una proyección general. Primero fue introducido a través de instrumentos de *soft law* desde 1992/1993, y luego por medio de Directivas con las reformas sobre comunicaciones electrónicas de 1995/1997 (en especial, con la Directiva 97/33/CE), hasta llegar a aprobarse la llamada *Directiva del servicio universal* o Directiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas. Norma que ha sido sustituida por el vigente Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas (aprobado por la Directiva UE 2018/1972, de 11 de diciembre de 2018). En el ámbito doctrinal tiene interés el monográfico del *Colóquio Luso-Espanhol de Direito administrativo (4.º 2000. Coimbra)*, dirigido por José Luis Martínez López-Muñiz con el título de *Servicio público, servicio universal y «obligación de servicio público» en la perspectiva del Derecho comunitario: los servicios esenciales y sus regímenes alternativos*, y publicado en Coimbra Editora en 2001, así como la monografía de Matilde Carlón Ruiz (2007), *El servicio universal de telecomunicaciones*, Thomson Civitas, Madrid. De la misma autora es el capítulo «Nuevas técnicas para nuevos tiempos: del servicio público al servicio universal», en *derecho de la regulación económica*, Tomo I, Fundamentos de instituciones de la regulación, dir. por S. Muñoz Machado y J. Esteve Pardo, Iustel, Madrid, 2009, pp. 463 a 535.

<sup>76</sup> Según la STJUE (Sala 5.ª) de 19 de noviembre de 2019, C-523/18, Asunto Engie Cartagena, núm. 34, el significado del concepto de «obligaciones de servicio público» no queda remitido a los Derechos nacionales, sino que se recoge en la Directiva del mercado interior de la electricidad como «un concepto autónomo de Derecho de la Unión, que ha de interpretarse de manera uniforme en el territorio que la integra».

<sup>77</sup> Las obligaciones de servicio público en el ámbito del gas natural se regulan en sentido muy parecido en el art. 3 de la Directiva 2009/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural, modificada en 2019. Este precepto era del todo paralelo al también art. 3 de la Directiva de la electricidad de 2009, incluyendo prescripciones sobre la protección de los consumidores vulnerables. En el ámbito de las comunicaciones electrónicas, las obligaciones de servicio universal son una pieza clave del sistema (arts. 84 y ss de la Directiva (UE) 2018/1972 del Parlamento europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018 por la que se establece la versión refundida del Código Europeo de Comunicaciones Electrónicas).

prestar el servicio (la seguridad, la regularidad, la calidad o el precio), bien a proteger el medio ambiente (incluyendo las vertientes de la eficiencia energética, la promoción de la energía renovable o la protección del clima). Por otro lado, cuando se establezcan, las obligaciones de servicio público deberán cumplir con cinco condiciones esenciales para no desequilibrar la libre concurrencia: deberán «definirse claramente, ser transparentes, no discriminatorias y controlables, y garantizar a las empresas eléctricas de la Unión el acceso, en igualdad de condiciones, a los consumidores nacionales». En definitiva, han de ser ecuanímes e imponerse de manera que no desestabilicen el mercado. Por esa razón, si se considera necesario, su imposición a los operadores puede ser acompañada de compensaciones financieras o comportar derechos exclusivos para sus prestadores, en cuyo caso se insiste de nuevo en que deberán ser transparentes y no discriminatorias (apartado 3). Es lo que ocurre en el caso del bono social, cuya prestación se reserva a unas concretas compañías, las *comercializadoras de referencia*, que son designadas por el regulador de acuerdo con criterios objetivos. Ellas prestan el servicio, pero no lo sufragan financieramente, por lo que se diseña un sistema de compensaciones, liderado por la CNMC, que determina las cuotas que ha de aportar cada año cada operador del sector (sin excepción) para cubrir ese déficit de ingresos. Finalmente, la adopción de obligaciones de servicio público deberá ser comunicada a la Comisión europea y ser objeto de un informe bianual (apartado 4), para que puedan ser supervisadas y no oculten medidas desequilibrantes de los mercados.

En cuanto a la jurisprudencia, el Tribunal de Justicia ha consolidado una doctrina muy dilatada, partiendo del reconocimiento de que las Directivas sobre energía no definen realmente el concepto. Se insiste en que las obligaciones de servicio público vienen a ser intervenciones públicas en el funcionamiento del mercado, que constituyen una excepción a las normas de competencia, por las que se obliga a los operadores económicos a actuar en unas condiciones que no asumirían en caso de guiarse por su exclusivo interés comercial, pero que son admisibles por perseguir un objetivo de interés económico general<sup>78</sup>. Al final, estas obligaciones vendrían a ser «lo que queda del servicio público» en un entorno de competencia o garantías con valor de servicio público que el regulador asegura en un entorno de competencia<sup>79</sup>. Pues bien, de

---

<sup>78</sup> STJUE (Sala 5.<sup>a</sup>) de 19 de noviembre de 2019, C-523/18, Asunto Engie Cartagena, núms. 42 a 45 [concepto reiterado en la STJUE (Sala 5.<sup>a</sup>) de 14 de octubre de 2021, C-683/19, Asunto Viesgo, núm. 31]. En consecuencia, no sería una obligación de servicio público la imposición a determinadas compañías del deber de contribuir a un fondo público sectorial (como el Fondo de Ahorro y Eficiencia Energética establecido en 2010 a base de aportaciones coactivas de ciertos operadores de producción eléctrica), pues a pesar de ser una medida gravosa o de obligación, no afecta en sentido estricto a la libertad comercial de aquellas para operar en el sector.

<sup>79</sup> En este sentido se pronuncia TARLEA JIMÉNEZ (2021: 454), al afirmar que «el espíritu del viejo servicio público de raigambre francesa ha pervivido, en el sector eléctrico, como en

acuerdo con este planteamiento, el Tribunal de Justicia ha configurado un canon de control de la validez de las concretas regulaciones que en esta materia se someten a su enjuiciamiento. Canon que arranca del célebre asunto *Federutility*, resuelto por la Gran Sala en 2011, y que se estructura en tres requisitos o componentes, extraídos a partir de la regulación positiva. Primero, las obligaciones de servicio público deben «perseguir un objetivo de interés económico general», es decir, una finalidad legítima de política social o económica, conciliable con los intereses de la Unión, como sería en principio garantizar un precio razonable de los suministros domiciliarios básicos. Segundo, deben «respetar el principio de proporcionalidad», adoptándose solo en la medida necesaria para alcanzar el anterior objetivo, sin ir más allá. En aplicación de este requisito las obligaciones de servicio público han de ser la excepción y no la regla: porque si en una actividad económica todo son obligaciones de servicio público, estaríamos sencillamente ante una actividad reservada o de servicio público y no ante un mercado de interés general. Y tercero, como antes se ha destacado, estas obligaciones deben «estar claramente definidas, ser transparentes, no discriminatorias y controlables, y garantizar a las empresas eléctricas de la Unión el acceso, en igualdad de condiciones, a los consumidores», de manera que no desequilibren el mercado a favor o en contra de alguno o algunos operadores<sup>80</sup>. En definitiva, la carga que indudablemente comportan las obligaciones de servicio público ha de ser repartida con respeto al principio de igualdad de condiciones de los competidores.

En concreto, el bono social eléctrico ha recibido expresamente esa calificación legal como obligación de servicio público por parte del art. 45.4 LSE, tanto en su vertiente de descuento a gestionar y aplicar por parte de los comercializadores de referencia, como en cuanto a la financiación de esas rebajas y del coste de la imposibilidad de suspensión del suministro de determinados consumidores vulnerables<sup>81</sup>. Calificación

---

otros sectores económicos liberalizados, en forma de obligaciones de servicio público y en los conceptos del servicio universal y del suministro de último recurso».

<sup>80</sup> SSTJUE (Sala 5.<sup>a</sup>) de 14 de octubre de 2021, C-683/19, Asunto Viesgo, núm. 44; de 30 de abril de 2020 (Sala 10.<sup>a</sup>), C-5/19, Asunto Overgas, núm. 56 (que luego en sus números 57 a 88 va desgranando detalladamente en relación con el Derecho búlgaro, que prevé que se repercuta a los consumidores finales la financiación de la obligación de servicio público de almacenamiento de seguridad de gas); de 7 de septiembre de 2016 (Sala 5.<sup>a</sup>), C-121/15, Asunto Anode, núm. 36 (que igualmente en sus números 37 a 73 analiza el alcance de cada requisito, en relación con la legislación francesa); de 10 de septiembre de 2015 (Sala 6.<sup>a</sup>), C-36/14, Asunto Comisión contra Polonia, no publicada, núm. 52; de 21 de diciembre de 2011 (Sala 2.<sup>a</sup>), C-242/10, Asunto Enel Produzione, núm. 48 (con el consiguiente estudio particularizado en los números 50 a 89).

<sup>81</sup> El art. 52 LSE regula la suspensión del suministro eléctrico, cuyo régimen no será de aplicación a los suministros esenciales, enumerados en el apartado 4 del precepto. Entre estos suministros protegidos, las letras j) y k) recogen dos supuestos de consumidores vulnerables, cuyo abastecimiento no podrá interrumpirse en caso de impago, ni sujetarse a recargos. Por un lado, están los consumidores vulnerables severos y en riesgo de exclusión social, que son aquellos cuya factura eléctrica sea cubierta parcialmente por los servicios locales municipales

que ha sido corroborada por pronunciamientos expresos del TJUE y del TS<sup>82</sup>, y por la doctrina<sup>83</sup>.

Lo mismo puede decirse del abono social telefónico, contemplado en el Título III de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones (art. 35 y ss.), que lleva por título precisamente «Obligaciones de servicio público y derechos y obligaciones de carácter público en el suministro de redes y en la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas». Esas obligaciones se descomponen a su vez en obligaciones de servicio universal y de interés general, estando el abono social dentro de las primeras, por ser uno de los componentes con los que se pretende lograr la asequibilidad del servicio universal a todos los ciudadanos. Existe una obligación de servicio público por parte de Telefónica de España de proveer a quienes reúnen los requisitos de una línea telefónica fija con descuento en la cuota de alta y de abono mensual<sup>84</sup>, y existe una obligación de servicio público de financiar esos descuentos (junto con los otros componentes del servicio universal) por parte de cada una de las empresas de telecomunicaciones que superan en España los 100 millones de euros de ingresos anuales<sup>85</sup>.

En cambio, en el ámbito del bono social térmico no parece que se pueda hablar de obligaciones de servicio público, pues fue creado como «programa de concesión directa de ayudas» (art. 5 del Real Decreto-ley 5/2018, que lo instauró) con cargo a los presupuestos generales del Estado, de acuerdo con el límite presupuestario que anualmente se establezca (art. 7). Ahora bien, en la medida en que el bono térmico es percibido por los mismos beneficiarios del bono eléctrico, y que respec-

---

o autonómicos. Por otro lado, están las unidades familiares beneficiarias del bono social, en general (sin llegar a ser vulnerables severos y en riesgo de exclusión social), pero en las que concurra alguna de estas tres circunstancias agravantes: que en el hogar haya, bien algún menor de dieciséis años, bien algún miembro en situación de dependencia reconocida de grado II o III, o bien algún miembro con discapacidad reconocida igual o superior al 33 por 100.

<sup>82</sup> Respecto a la obligación de aplicar un precio reducido a la electricidad suministrada a los consumidores vulnerables, la STJUE (Sala 5.ª) de 14 de octubre de 2021, C-683/19, Asunto Viesgo, se lo plantea en el núm. 30 y concluye de inmediato que sí lo es en el núm. 32, a la luz del concepto sentado por la jurisprudencia europea. E igualmente, también lo sería la obligación de financiar los descuentos mediante aportaciones financieras (núm. 37). De manera que el bono social es una obligación de servicio público con dos elementos «indisolublemente vinculados» (núm. 40). Valoración de la que se hace eco el FD 2 de la STS de 31 de enero de 2022 (Sala 3.ª; Sección 3.ª; Rec. 633/2017, Calvo Rojas), relativo a la naturaleza del bono social.

<sup>83</sup> Véase, por todos, RODRÍGUEZ PARAJA (2024, 99-100), que señala que, a la vez, sería una prestación patrimonial de carácter público para los operadores.

<sup>84</sup> En diciembre de 2022 quedó desierto el concurso convocado para la adjudicación del servicio universal (previsto en el art. 40.2 LGTel), por lo que el Gobierno, con el aval de un informe de la CNMC y para asegurar su continuidad, procedió a la designación directa del servicio (opción prevista por el art. 38 del Real Decreto 424/2005), que volvió a recaer en Telefónica de España para el bienio 2023-2024.

<sup>85</sup> Aunque son alrededor de una veintena de empresas, en realidad son los grupos Telefónica, Vodafone, Orange, Masmóvil y Euskaltel, en proporción a sus ingresos anuales.

to de ellos las comercializadoras de referencia asumen como obligación de servicio público la comprobación del cumplimiento de requisitos por parte de los solicitantes y la información al usuario, así como la transmisión de los datos de los beneficiarios a la Administración estatal y autonómica, se puede apreciar la asunción de cierta carga de gestión por parte de los operadores privados, que podría ser catalogada como obligación de servicio público.

Por último, en cuanto a las tarifas sociales de abastecimiento de agua domiciliaria (cuando no sean tasas por tratarse de un servicio público prestado directamente por el municipio o por un organismo autónomo suyo) parece que nos encontramos ante una simple concreción del ejercicio de la potestad tarifaria por parte de la Administración local correspondiente, más que ante «obligaciones de servicio público». Esas tarifas suelen ser dicotómicas, con una parte fija y otra variable, en función del consumo, y pueden incluir objetivos sociales, medioambientales y económicos en su aprobación. Además, se encuentran sometidas a autorización o control por parte de la Comunidad Autónoma respectiva. Por supuesto, al final está la libertad del concesionario para concretar sus tarifas dentro de esos límites máximos que se le imponen, y para introducir beneficios en atención a circunstancias personales de los usuarios, si bien no hay muchos incentivos para ello en un servicio prestado en régimen de exclusividad.

De todas formas, dado que desde la óptica de la Unión Europea el suministro de agua puede ser calificado como servicio de interés general<sup>86</sup>, aunque no se desenvuelva en régimen de libre competencia sino de monopolio local, podrían calificarse como obligaciones de servicio público las imposiciones de tarifas reducidas en cuanto llevan al operador a comportarse de una manera diferente a como él haría en función de sus exclusivos criterios comerciales. Y es que, en realidad, al tratarse de un servicio de titularidad pública, ya sea con gestión directa (por la entidad local o por una entidad pública instrumental) o indirecta (mediante contrato de concesión de servicios, o mediante sociedad pública o de economía mixta), se podría decir que toda su configuración se articula mediante obligaciones de servicio público.

---

<sup>86</sup> Así lo destaca Iván RODRÍGUEZ FLORIDO (2023), *Los servicios urbanos del agua*, cit., pp. 91 a 94, que cita, entre otras cosas, el Considerando 15 del Preámbulo de la *Directiva marco del agua* (Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas), según el cual «El abastecimiento de agua es un servicio de interés general, tal como se define en la Comunicación de la Comisión *Los servicios de interés general en Europa*» (DO C 281 de 26.9.1996, p. 3).

## 5. Se proporcionan y se financian como prestaciones patrimoniales públicas de naturaleza no tributaria

Las distintas obligaciones de servicio público que se han mencionado en el apartado anterior, cuando consisten en aportaciones económicas o financieras para cubrir las bonificaciones sociales en los suministros domiciliarios básicos, merecen también la calificación, desde el punto de vista constitucional, de prestaciones patrimoniales de carácter público y de naturaleza no tributaria.

Como es sabido, el art. 31 de la Constitución permite al legislador imponer a los ciudadanos obligaciones económicas coactivas, que pueden ser tributarias o no tributarias. Tienen naturaleza tributaria —art. 31.1 CE— cuando estén vinculadas al sostenimiento de los gastos públicos, llamándose impuestos si se fijan en función de la capacidad económica de los sujetos y no están vinculados a una contraprestación directa, y tasas si se abonan por quienes reciben directamente el beneficio de una acción administrativa. En cambio, tienen naturaleza no tributaria —art. 31.3 CE— cuando no constituyan ingresos públicos y obedezcan a otros fines específicos de interés general. Este último apartado presta cobertura a una serie heterogénea de obligaciones de pago, que pueden tener o no carácter retributivo de un servicio que se ha recibido. Así, tienen carácter retributivo las contraprestaciones que los consumidores abonan en concepto de tarifa por el suministro de servicios domiciliarios, como el del agua, cuando son prestados por un concesionario. La LCSP ha dejado claro desde 2017 que en esos casos las tarifas tienen el carácter de prestaciones públicas patrimoniales no tributarias<sup>87</sup>. Por su parte, un ejemplo de obligación de pago de carácter no retributivo —siendo también una prestación pública patrimonial no tributaria—, sería la prestación o subsidio por incapacidad laboral transitoria que los empresarios abonan a sus trabajadores durante una

---

<sup>87</sup> Así lo disponen el art. 289.2 y la DA 43.<sup>a</sup> de la LCSP para los servicios prestados en régimen de gestión indirecta por concesionarios privados o en régimen de gestión directa por entidades del sector público con personalidad jurídica privada, pues en otro caso (cuando los servicios son prestados de manera directa por la Administración o por una entidad pública instrumental suya) las contraprestaciones sí tendrían la consideración de tasas. Criterio que la LCSP pasó también a introducir en la DA 1.<sup>a</sup> de la LGT, en el art. 20.6 del TR de la LHL y en el art. 2.c) de la Ley de tasas y precios públicos. Lo mismo se aplica a las contraprestaciones por uso de obras públicas concesionadas (art. 267.1 LCSP). Todas estas prescripciones fueron objeto de un recurso de inconstitucionalidad, que fue desestimado por STC 63/2019, de 9 de mayo, entre otros motivos, por no apreciar en ello vulneración del art. 31.3 CE (ni tampoco del art. 14 ni del 134.2 CE). El FJ 3 de la sentencia es muy didáctico sobre la evolución de la doctrina constitucional sobre la figura de las prestaciones patrimoniales de carácter público y la naturaleza de las aportaciones de los usuarios de los servicios públicos.

serie de días hasta que pasa a hacerse cargo la Seguridad Social de esa cobertura<sup>88</sup>.

Pues bien, las bonificaciones sobre consumos domiciliarios esenciales por razón de la vulnerabilidad, cuando son sufragadas por los operadores como una obligación tuitiva hacia sus clientes, tendrían también este carácter de prestaciones públicas patrimoniales no tributarias que no tienen como causa la retribución de un servicio, sino la voluntad del legislador. Es el caso de las obligaciones de pago que recaen sobre los operadores del sector eléctrico para financiar el conjunto de descuentos que comporta el bono social<sup>89</sup> o de las aportaciones financieras al fondo del servicio universal de telecomunicaciones, desde el cual se cubre el coste del abono social telefónico. En el ámbito del abastecimiento de agua podrían serlo también las aportaciones obligatorias a los fondos sociales o solidarios desde los que se atiende a los hogares con insuficiencia de recursos para este suministro que se impongan a los concesionarios del servicio.

La cuestión relevante en este punto estriba en determinar los parámetros jurídicos que condicionan la capacidad del poder público para establecer este tipo de prestaciones patrimoniales de carácter público y de naturaleza no tributaria, que podrían proliferar e intensificarse de manera desmedida. Desde luego, habrán de establecerse por ley y perseguir un fin determinado de interés general, pero no les son de aplicación los principios específicos de las prestaciones tributarias del art. 31.1 CE, que sí están identificados en la propia Constitución (capacidad económica, igualdad, progresividad, no confiscatoriedad). Así lo confirma claramente la jurisprudencia constitucional (STC 83/2014, de 29 de mayo, FJ 6). Sin embargo, como ha destacado la doctrina<sup>90</sup>,

<sup>88</sup> El breve FJ 15 de la STC 182/1997, de 28 de octubre, niega que el abono que los empresarios deben efectuar en casos de incapacidad laboral transitoria derivada de enfermedad o accidente no laboral, siendo una prestación patrimonial pública, sea de naturaleza tributaria.

<sup>89</sup> Así lo entiende GÓMEZ-FERRER RINCÓN (2015: 34 y ss.) y lo ha corroborado la STS de 31 de enero de 2022 (Sala 3.ª; Sección 3.ª; Rec. 633/2017, Calvo Rojas), FFDD 2 y 5, al afirmar que las aportaciones financieras para cubrir el bono social se configuran «como una prestación patrimonial que se impone a unos sujetos particulares; por lo que está sujeta a la exigencia del art. 31.3 CE, esto es, debe venir impuesta por una norma con rango de ley». El autor citado pone además como ejemplos claros de prestaciones públicas patrimoniales no tributarias las contribuciones para la financiación del déficit de tarifa, las aportaciones para la financiación del bono social eléctrico (pp. 37-40) y las compensaciones por los costes de transición a la competencia. Menos evidente —aunque para el autor sería otro ejemplo más— es el caso de la minoración de la retribución de la producción eléctrica como consecuencia de la internalización de los derechos de emisión por parte de los productores y de su repercusión en el precio que percibían (pp. 43-45), porque, a pesar de traducirse en un pago a realizar por parte de un grupo de operadores, a fin de cuentas, con él se persigue evitar un enriquecimiento injusto de los mismos.

<sup>90</sup> Respecto a las prestaciones patrimoniales de carácter público y naturaleza no tributaria en el sector eléctrico son de interés los trabajos de GÓMEZ-FERRER RINCÓN (2015: 65-67), y de LAVILLA RUBIRA (2015: 89 y ss.), cuya segunda parte es un examen de los límites formales (reserva de ley) y sustantivos (principio de igualdad, principio de interdicción de la arbitrariedad,

eso no significa que no quepa extraer algunas limitaciones de otras prescripciones constitucionales que sí serían aplicables. Es el caso de la interdicción de la arbitrariedad, de la protección del derecho de propiedad, con la consiguiente necesidad de que las injerencias que le afecten sean razonables y proporcionadas, del respeto al principio de igualdad, para que las obligaciones de pago sean equilibradas dentro del grupo de operadores a los que afectan, o, por supuesto, de la conformidad al Derecho de la UE, que contiene abundante regulación sectorial sobre los distintos servicios de interés económico general. Así ha sido aplicado por el propio Tribunal Constitucional, si bien con un criterio indulgente con la amplia discrecionalidad del legislador para configurar este tipo de obligaciones<sup>91</sup>.

## 6. Se configuran como obligaciones tuitivas entre particulares

Pertenece a la identidad misma del Estado social la atención a las situaciones de pobreza y carestía. Con la implantación de la sociedad del bienestar esa preocupación se extiende hacia la universalización de una serie de estándares para la mejora de las condiciones de vida de la población, que con el desarrollo económico y tecnológico van creciendo. Lo novedoso de los últimos tiempos está en que se intensifica la tendencia a externalizar el peso y el coste de algunas de esas garantías, de manera que no recaigan enteramente sobre la Administración pública y los presupuestos públicos, sino sobre sujetos privados —principalmente operadores económicos— y sus ingresos económicos. Son verdaderas obligaciones tuitivas entre particulares, impuestas por el legislador, y el objeto de la presente obra, enmarcada con la presentación que ofrece García-Andrade, es contribuir al alumbramiento dogmático de esta necesaria categoría doctrinal. La cuestión es que la liberalización de servicios públicos tradicionales brinda un campo propicio para establecer este tipo de obligaciones, pues ahora son operadores en régimen de mercado quienes los prestan. Porque esa liberalización no descarga al Estado de su condición de garante de unos servicios mínimos irrenunciables, pero su peso se puede hacer recaer sobre los operadores del propio sector, siempre que se haga de una manera ecuánime y ponderada. El bono social eléctrico y el abono social telefónico son ejemplos rotundos de obligaciones tuitivas entre particulares. Y las tarifas sociales del agua pueden tener esa consideración cuando se diseñan como obligaciones adicionales o específicas que

---

derecho a la propiedad privada, libertad de empresa, y libertades comunitarias de circulación de capitales y de establecimiento) aplicables al establecimiento de estas prestaciones.

<sup>91</sup> Por ejemplo, en la STC 167/2016, de 6 de octubre, FFJJ 6 y 7, respecto de las aportaciones obligatorias de determinadas empresas productoras de electricidad para financiar los planes de ahorro y eficiencia energética. Aunque se descarta la vulneración, se examina si estas prestaciones patrimoniales públicas vulneran los arts. 9.3 y 14 CE.

han de satisfacer las empresas prestadoras del servicio, en la medida en que las contraprestaciones de los usuarios estén por debajo de su coste.

Hay dos ideas que conviene subrayar respecto a esta figura. Primero, que estas obligaciones «tuitivas» son también, de manera correspondiente, derechos a una «tuitución» protección. Y segundo, que estas obligaciones no quedan desconfiguradas por el hecho de que se colectivicen a efectos de su tratamiento.

En efecto, hablamos de obligaciones tuitivas entre particulares, poniendo de relieve su carácter pasivo o de gravamen sobre los operadores económicos en los que recaen<sup>92</sup>. Pero es evidente que la otra cara de la moneda de una obligación es el derecho reconocido a otro sujeto con el mismo contenido. La cuestión está en que esa vertiente pasiva es el aspecto relevante de la relación jurídica que se quiere poner de manifiesto en el contexto actual: el derecho a los suministros domiciliarios siempre ha existido, y las bonificaciones en las tarifas por motivos de interés social son también tradicionales. Pero la innovación reside ahora en la aparición de supuestos en los que esos derechos no recaen sobre la Administración del Estado social, ni sobre el concesionario del servicio público, sino sobre las compañías que libremente prestan esos servicios.

Por otro lado, mientras el ejercicio práctico de esos derechos es netamente individual (cada beneficiario debe solicitarlo y acreditar que cumple los requisitos para disfrutarlo), la obligación tuitiva resultante se colectiviza, al menos en su vertiente financiera, que es la realmente gravosa, para que el ejercicio del derecho no desequilibre la posición de los operadores que prestan los correspondientes servicios en régimen de libre competencia, y se reparta su peso económico de manera ponderada. Pero esa intermediación de cálculos y cobro de cuotas entre los sujetos pasivos, aunque desfigura la correlación directa y exacta entre los concretos beneficiarios y obligados, no altera la realidad de que los operadores del sector satisfacen el derecho de los consumidores vulnerables a una concreta protección.

Afirmado lo anterior, conviene identificar los parámetros fundamentales de cada una de estas obligaciones tuitivas. Así, tras una descripción general de la necesidad social o situación de vulnerabilidad

---

<sup>92</sup> Como explica UTRILLA FERNÁNDEZ-BERMEJO (2023, 186), una obligación es una situación jurídica pasiva, que consiste en un mandato de realizar una conducta con un contenido determinado, impuesta por el Derecho objetivo en beneficio de un sujeto diferente, y que adicionalmente, cuando haya una potestad para exigir su cumplimiento, puede también proteger un interés público. Pues bien, a continuación, la autora señala que caben obligaciones de particulares frente a la Administración (pago de una multa), de la Administración frente a particulares (devolución de un ingreso indebido), pero también «obligaciones debidas entre particulares», como la de una empresa que gestiona una residencia pública de mayores respecto a los residentes. En este apartado se sitúan las obligaciones que aquí se estudian.

que se pretende atender y del sistema establecido para atenderla, se debe concretar a continuación el contenido de la obligación tuitiva y la determinación de los beneficiarios y obligados. A lo cual se puede añadir una referencia al papel de la Administración competente para supervisar el cumplimiento de la obligación y a los posibles mecanismos de tutela administrativa o judicial que se ofrezca a los beneficiarios. Algunos de estos aspectos ya se han recogido antes al describir las distintas bonificaciones que nuestro ordenamiento prevé para los suministros domiciliarios esenciales. Pero por razones de sistematicidad conviene recoger también aquí sus términos fundamentales en cuanto al contenido de esos derechos y deberes que el regulador impone entre particulares.

En el caso del bono social eléctrico la necesidad social que se pretende atender es la pobreza energética, entendida como insuficiencia de recursos para mantener la propia vivienda en condiciones adecuadas de confort<sup>93</sup>. Para ello el legislador ha diseñado una obligación tuitiva cuyo contenido consiste tanto en aplicar un descuento, total o parcial, sobre la tarifa denominada *Precio Voluntario del Pequeño Consumidor* a los consumidores que acrediten su condición de vulnerables, como en la imposibilidad de cortar el servicio por impago a aquellos consumidores vulnerables cuyo suministro está calificado como esencial<sup>94</sup>. Esos descuentos han sido elevados temporalmente a raíz de la crisis energética de 2020, y, hasta el 30 de septiembre de 2024, se han mantenido en el 65 por 100 de la factura para los consumidores vulnerables, el 80 por 100 para los consumidores vulnerables severos, y hasta el 100 por 100 para los consumidores vulnerables severos en riesgo de

---

<sup>93</sup> La pobreza energética está vinculada principalmente con el mantenimiento de la vivienda a una temperatura adecuada (18-22 grados en invierno), y según Eurostat (2020) es un fenómeno que afecta a un 9 por 100 de la población europea. No afecta solo, por tanto, al suministro eléctrico, y por eso se trata de paliar con las dos modalidades de bono social: el eléctrico y el térmico. En nuestro país, el Informe de Indicadores de Pobreza Energética en España 2022 llega a cifrar en 8 millones el número de personas que no pudieron mantener una temperatura adecuada en sus hogares. Es decir, un 17,08 por 100 de la población, lo que supone un incremento de casi tres puntos respecto a 2021 (14,27 por 100). Según los autores del informe, la pobreza severa (hogares que consumieron menos de la cuarta parte de la energía que deberían para cubrir todas sus necesidades energéticas) alcanza a dos millones de hogares en nuestro país, que es una cifra muy elevada si atendemos al dato del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana (Boletín especial Censo de Viviendas 2021, publicado en 2023), que cifra en unos 26 millones el parque de viviendas en nuestro país, de los cuales 18 serían viviendas habituales y 8 viviendas no principales.

<sup>94</sup> Según el art. 52.4.j) y k) LSE son suministros esenciales, entre otros, los de los consumidores vulnerables severos en riesgo de exclusión social (aunque los mismos, precisamente por esa condición pueden llegar a tener un descuento del 100 por 100 de su factura) y los de los consumidores vulnerables que disfruten de algún tipo de bono social y cumplan una de las tres siguientes circunstancias: que haya en la unidad familiar algún menor de dieciséis años, o alguna persona en situación de dependencia reconocida de grado II o III, o alguna persona con una discapacidad reconocida igual o superior al 33 por 100. En esos casos no es posible suspender el suministro, por lo que las facturas impagadas se acumulan.

exclusión social<sup>95</sup>. A esos supuestos se añade también un supuesto temporal conocido como bono social de justicia energética, que comporta un descuento del 40 por 100 en la factura eléctrica de los hogares con bajos ingresos particularmente afectados por la crisis energética<sup>96</sup>.

Como ya se ha dicho, el reconocimiento del derecho a la aplicación de esos descuentos siempre se hace en favor de personas físicas y está en función de los ingresos anuales de cada unidad familiar o de convivencia. Estos ingresos se miden por referencia a una magnitud homogénea, que es el IPREM o Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples, que es un índice de actualización anual por la ley de presupuestos<sup>97</sup>. La determinación concreta de los beneficiarios (arts. 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 de energía eléctrica) es bastante compleja, al definirse varios escalones de vulnerabilidad y tenerse en cuenta toda una serie de circunstancias personales y familiares. Así, son «consumidores vulnerables» los que tienen ingresos anuales por debajo de 1,5 IPREMs de 14 pagas (12 600 euros); son «consumidores vulnerables severos» los que están por debajo del 50 por 100 del anterior umbral (6 300 euros); son «consumidores vulnerables severos en riesgo de exclusión social» los que además de cumplir ese anterior umbral (6 300 euros) son atendidos por los servicios sociales de una Administración Pública (autonómica o local) que financien al menos el 50 por 100 del importe de su factura a PVPC; y son «consumido-

<sup>95</sup> La última prórroga, ya solo de seis meses (hasta el 30 de junio de 2024), de estos umbrales ha sido dispuesta por el art. 35.1 del Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre, por el que se adoptan medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo, así como para paliar los efectos de la sequía. Al final de la misma se aprobó Real Decreto-ley 4/2024, de 26 de junio, por el que se prorrogan determinadas medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo, cuyo art. 20 establece un calendario de reducción progresiva de los descuentos, cuyo primer escalón descendente será del 1 de octubre al 3 de diciembre de 2024, en que los porcentajes pasarán a ser del 57,5 por 100 y del 72,5 por 100 (respetándose el 100 por 100 que corresponde a los consumidores vulnerables severos en riesgo de exclusión social). A partir del 1 de julio de 2025 se alcanzarán los nuevos porcentajes —que se pretenden estables— del 35 por 100 y del 50 por 100.

<sup>96</sup> El supuesto fue introducido por el art. 10 del Real Decreto-ley 18/2022, de 18 de octubre, por el que se aprueban medidas de refuerzo de la protección de los consumidores de energía y de contribución a la reducción del consumo de gas natural en aplicación del «Plan + seguridad para tu energía (+SE)», así como medidas en materia de retribuciones del personal al servicio del sector público y de protección de las personas trabajadoras agrarias eventuales afectadas por la sequía. En principio, se estableció como horizonte temporal el 31 de diciembre de 2023, pero se ha ampliado también hasta el 30 de junio de 2024 por el art. 35.2 del Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre, citado en la nota precedente.

<sup>97</sup> Este índice nació en 2004 al desgajarse del salario mínimo interprofesional. La última fijación del IPREM corresponde a la DA 90.<sup>a</sup> de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023, que lo sitúa en 20 euros diarios, 600 euros mensuales y 7 200 euros anuales de ingresos (8 400 cuando se utiliza el IPREM de 14 pagas).

res vulnerables por bajos ingresos a causa de la crisis energética» los que tienen una renta conjunta anual inferior a 2 IPREMs de 14 pagas (16 800 euros), pero superior a 1,5 IPREMs (12 600 euros), ya que si no llegan a ese monto pasarían de por sí a ser consumidores vulnerables simples. Todas estas cantidades se incrementan en función del número de personas que integran la unidad de convivencia (un 0,3 de IPREM por cada miembro adicional mayor de edad y un 0,5 de IPREM por cada menor de edad), así como de la concurrencia de determinadas agravantes<sup>98</sup>. Por último, hay que tener en cuenta que hay una serie de circunstancias especiales que dan lugar al reconocimiento directo de la condición de consumidor vulnerable, al margen del criterio de los ingresos anuales computados en IPREMs<sup>99</sup>.

Frente a los beneficiarios, se encuentran los sujetos obligados, que son de dos categorías para hacer más soportable el peso de la obligación. En efecto, la obligación tuitiva se desdobra en dos vertientes distintas: por un lado, reconocer y aplicar el descuento o la no suspensión del servicio al consumidor vulnerable, y por otro, costear el importe del déficit global de ingresos para el sistema que suponen esos beneficios. De esta forma, son dos las categorías de sujetos obligados y, sobre todo, se reparte de manera más ecuánime la carga del beneficio. En primer lugar, están las compañías comercializadoras de referencia, que son las

---

<sup>98</sup> Hay cinco situaciones que, en caso de concurrir, permiten incrementar el umbral de acceso a la condición de consumidor vulnerable o vulnerable severo en 1 IPREM (8 400 euros). Se trata de que en la unidad de convivencia haya algún miembro que tenga discapacidad reconocida igual o superior al 33 por 100, o sea víctima de violencia de género, o sea víctima de terrorismo, o esté en situación de dependencia reconocida de grado II o III, o bien se trate de una unidad monoparental y esté integrada, al menos, por un menor.

<sup>99</sup> Así, se consideran consumidores vulnerables las familias numerosas en general (que con el proyecto de ley de familias de 2024, actualmente en tramitación, pasan a ser «familias con mayores necesidades de apoyo a la crianza»), los hogares compuestos solo por pensionistas del Sistema de la Seguridad Social (jubilación o incapacidad permanente), siempre que perciban las cuantías mínimas vigentes y carezcan de otros ingresos de cuantía agregada anual superior a 500 euros, y los hogares en que algún miembro sea beneficiario del Ingreso Mínimo Vital. Ahora bien, para obtener el reconocimiento como consumidores vulnerables «severos» por razón de las circunstancias mencionadas, ya sí que se establecen requisitos adicionales referenciados al IPREM. Las familias numerosas no pueden superar una renta anual de 2 IPREMs de 14 pagas (16 800 euros), los hogares de pensionistas una renta anual de 1 IPREM de 14 pagas (8 400 euros), y los hogares con un beneficiario del Ingreso Mínimo Vital la renta anual de los consumidores vulnerables severos (6 300 euros). Umbrales que además se modulan en función del número de miembros de la unidad de convivencia y de la posible concurrencia de alguna de las cinco situaciones agravantes recogidas en la anterior nota. Como destaca RODRÍGUEZ PARAJA (2024, 103-104), tanto el Consejo de Estado como el Tribunal Supremo han avalado en concreto la legalidad de que las familias numerosas sean consideradas vulnerables sin atender a requisitos de renta, dado que el art. 45 LSE remite al reglamento la concreción de las circunstancias sociales, de consumo y de poder adquisitivo que permiten percibir el bono social, y las mismas no tienen carácter acumulativo. Y, aparte de que resulta sensato considerar que las familias con un alto número de miembros puedan considerarse socialmente vulnerables, el acuciante problema demográfico de Europa en general y de España en particular se alinean con ese objetivo de política económica y social que es apoyarlas.

autorizadas para prestar en España el suministro eléctrico en régimen de *Precio Voluntario del Pequeño Consumidor*. Estas ocho compañías tienen el deber de informar a sus clientes sobre la existencia del bono social eléctrico, reciben las solicitudes de reconocimiento de las distintas categorías de consumidores vulnerables, examinan y aprueban las solicitudes, y aplican en consecuencia la reducción que corresponda en la factura mensual. Actúan así de manera inequívoca como entidades colaboradoras de la Administración, con todas las consecuencias que esto tiene. Por otro lado, el sumatorio de todos esos descuentos es calculado anualmente por la CNMC, que procede a hacer un reparto entre todos los operadores del sector (productores, transportistas, distribuidores, comercializadores y consumidores directos de mercado), en función de su cuota de mercado en cada uno de esos segmentos de actividad, fijando las aportaciones financieras que cada uno de ellos debe hacer a la caja común del sector eléctrico. De esta forma se mutualiza o distribuye el coste del bono social entre todos los agentes del sector. Cuestión a la que dedicaremos atención en la última parte de este trabajo.

El supuesto del abono social telefónico sigue un esquema paralelo al del bono social eléctrico, aunque su organización es algo más sencilla y su impacto mucho menor (unos 2,3 millones frente a apenas 33 000 beneficiarios). La necesidad social que se pretende cubrir con él es la carencia de recursos para gasto en comunicaciones desde el domicilio para jubilados y pensionistas de bajos ingresos —no para consumidores vulnerables en general—, para lo cual se quiere facilitar que en sus hogares pueda tener una línea telefónica fija y acceso fijo a internet. Para ello se han establecido dos obligaciones tuitivas entre particulares, que se encuentran hermanadas entre sí. Por un lado, la del prestador del servicio universal de telecomunicaciones, que está obligado a ofertar una bonificación sustancial en el importe de la cuota telefónica de alta (70 por 100) y en la cuota fija de carácter periódico de la conexión a la red (95 por 100). Esta oferta tiene como posibles beneficiarios a jubilados, perceptores de pensiones públicas o privadas (reconocidas por sentencia judicial) cuyos ingresos y rentas de la unidad familiar no superen el 120 por 100 del IPREM (10 080 euros anuales). Por otro lado, está la obligación de todas las compañías de telecomunicaciones con ingresos anuales (no beneficios) de más de 100 millones de euros brutos, de contribuir a la financiación del coste del servicio universal (que incluye el coste del abono social telefónico entre sus componentes), de acuerdo con la metodología aprobada por la CNMC. De esta forma, se calculan anualmente por este organismo las aportaciones que deben ingresarse en el Fondo Nacional del Servicio Universal, que él mismo gestiona, y desde el cual se compensa a Telefónica de España, en cuanto prestadora del servicio universal, el

coste injusto que soporta por este concepto (por cierto, que ella misma es la primera contribuyente del Fondo).

En todo caso, resulta llamativa la falta de homogeneidad en cuanto a los beneficiarios de estas obligaciones de tutela entre particulares. La idea del consumidor vulnerable es interesante, y trata de responder a esa necesidad. Pero ese concepto solo se utiliza en el ámbito de la electricidad (bono social eléctrico) y de la calefacción (bono social térmico), pero no para la conexión telefónica fija (abono social telefónico, que es para pensionistas de bajos ingresos), ni para el abastecimiento de agua (que carece de una regulación general).

#### **IV. LA VERTIENTE ECONÓMICA DE LAS OBLIGACIONES TUITIVAS ENTRE PARTICULARES. LA FINANCIACIÓN DE LOS DESCUENTOS Y SUS DISTINTAS POSIBILIDADES**

El esquema dual de obligaciones tuitivas entre particulares, con una vertiente para la prestación de un servicio bonificado y otra vertiente para su financiación (como ocurre tanto con el bono social eléctrico como con el abono social telefónico) obedece en parte a la complejidad técnica de la organización de estos servicios de interés económico general, pero, sobre todo, a la voluntad de que el coste económico de estas obligaciones se reparta o mutualice entre los operadores del sector, y con arreglo al peso de los mismos en el mercado. En realidad, se trata de atender al principio de igualdad y a la no interferencia en la libre competencia que se pretende asegurar en estos sectores. El hecho de que esos costes se totalicen y se repartan entre los operadores de un sector, en un proceso independiente al de la prestación de los servicios bonificados, no debe impedirnos apreciar la existencia de verdaderas obligaciones tuitivas entre particulares, en las que una serie de sujetos (compañías con relevancia en un mercado) subvencionan parcialmente las prestaciones que reciben otros (consumidores vulnerables), aunque no haya asignaciones individualizadas y directas entre el beneficiario y el obligado.

##### **1. Algunas consideraciones generales: los principios de proporcionalidad y de igualdad**

La cara B del establecimiento de bonificaciones en los suministros básicos es la de su financiación, puesto que es evidente que los descuentos que comportan deben ser soportados por alguien distinto de los consumidores que se benefician de ellos. Al final estamos ante un juego de suma 0, en el sentido de que el déficit de ingresos que comporta una

rebaja o reducción del precio o tarifa de un servicio necesariamente debe ser imputado o absorbido bien por el patrimonio de algún o algunos sujetos del sistema, bien por el erario público, o incluso por ambas partes. Y al igual que son diversas las configuraciones jurídicas con que se diseña la prestación de cada bono, también lo son las soluciones que se arbitran para sostenerlos desde el punto de vista económico-financiero. La cuestión es determinar la forma más ecuánime y justa de realizar esa asignación de costes.

Con carácter general, en esta materia resultan capitales dos principios jurídicos interrelacionados: el de la sostenibilidad de los servicios públicos (y de los servicios de interés económico general) y el de igualdad de trato entre operadores que compiten en cada mercado. Como ha destacado T.-R. Fernández, la sostenibilidad es un concepto nacido en el orden medioambiental, que se ha extendido con fuerza en el último decenio en la vertiente económico-financiera de las actividades, y que hoy es aplicable a todos los ámbitos de la acción pública, tanto desde el punto de vista general como singular<sup>100</sup>. En el caso de los descuentos de consumos básicos, la sostenibilidad comporta, lógicamente, que los mismos sean soportables y digeribles a medio y largo plazo por quién o quiénes los financian, ya sean los presupuestos públicos, ya sean las cuentas de resultados de los operadores (tanto en régimen reservado o concesional, como de mercado). Lo cual supone aplicar parámetros distintos de medición en un caso u otro<sup>101</sup>, pero que conducen en todo

---

<sup>100</sup> Con ocasión de un número especial de la Revista de Administración Pública, Tomás-Ramón FERNÁNDEZ (2016: 439 y ss.) describe cómo esta regla ha comenzado a despuntar como un auténtico principio general del sector público, apoyado en el trinomio del art. 135 CE, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, y la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, para el ámbito local. Lo relevante es que, como defiende este autor, por un lado, el principio es exigible no solo a cada Administración, sino también a cada una de sus acciones o actividades (448-449), y, por otro lado, que se proyecta no solo al momento inicial de puesta en marcha de un proyecto, sino a su funcionamiento a lo largo del tiempo (446-447).

<sup>101</sup> Cuando se trate de financiación pública las partidas presupuestarias de gasto deben corresponderse lógicamente con las de ingresos, si bien en el marco de la consecución de un equilibrio global del presupuesto público. Por tanto, se trata de una cuestión de selección de las necesidades que se atenderán con fondos públicos, y del volumen o grado de subvención que se vaya a aplicar. Cuando la financiación pública se produce a través de la aplicación de descuentos en la prestación de servicios de gestión directa, su efecto impactará también de manera indirecta en los presupuestos públicos que nutren a la entidad prestadora, por lo que de nuevo se trata de asegurar un equilibrio entre ingresos y gastos públicos. Cuando se trate de financiación por parte de los concesionarios prestadores del servicio, el estudio de viabilidad global (art. 247 LCSP, para las concesiones de obra) o de viabilidad económico-financiera (art. 285.2 LCSP, para las concesiones de servicios), deberá valorar el carácter soportable de las tarifas en general, y de las tarifas con descuento en particular. Ya sabemos que los contratos de concesión —tradicionalmente ejecutados a riesgo y ventura del concesionario, y hoy con necesidad de asunción del llamado riesgo operacional, lo que parece suponer un cierto escalón adicional de exigencia— el beneficio de la explotación no debe estar asegurado, pero debe ser viable siempre que el adjudicatario haga una explotación diligente. Pero no puede estar ahogado de partida, lo cual es pernicioso para el concesionario, por supuesto, pero también para el propio servicio. Finalmente, cuando se trate de operadores en régimen de mercado (servicios de interés económico general), en caso

caso a asegurar que la aplicación del sistema de ayudas a los consumidores vulnerables no colapsará a quienes lo sustentan. En realidad, esta sostenibilidad no es más que plasmación del principio de proporcionalidad, de manera que la intervención pública no vaya más allá de lo necesario para conseguir el objetivo que se persigue.

Por su parte, el principio de igualdad de trato se erige en fundamental cuando se trata de que los propios operadores financien las medidas de protección social introducidas por vía regulatoria en sectores que se desenvuelven en régimen de mercado. Como antes se apuntó, la intervención pública en los servicios de interés económico general está orientada, bien a abrir la competencia en casos de estenosis o dificultad (técnicas de regulación *de y para* la competencia), bien a atemperar el rigor del mercado en atención a ciertos intereses generales, como la protección del medio ambiente o de colectivos desfavorecidos (técnicas de regulación *contra* la competencia). Estas últimas, si bien son admisibles por la persecución de fines legítimos, se deben implantar con equidad, sin desequilibrar el mercado en favor de uno o varios operadores. Desde luego, esa es la conclusión nítida que cabe extraer de todo el conflicto generado por la financiación del bono social eléctrico, cuyo trasfondo se reduce a la exigencia escrupulosa por el Tribunal Supremo, en aplicación del Derecho de la Unión Europea, del respeto al principio de igualdad en la imposición de obligaciones de servicio público. Sin que quepa la discriminación o diferencia de trato entre operadores del sector eléctrico (ya sean productores, transportistas, distribuidores o comercializadores), puesto que todos esos tipos de sujetos del sistema eléctrico están involucrados en el cálculo del precio regulado (PVPC), sobre el cual se aplican los descuentos para consumidores vulnerables. De manera que sería injusto que la financiación de las bonificaciones se concentre solo en algunos de estos tipos de operadores, salvo que se aduzca un motivo objetivo y real para ello. Y durante trece años no se ha conseguido convencer al Tribunal Supremo de la justificación suficiente de ninguno de los tres primeros modelos de regulación que se han ensayado. Hasta que el Gobierno terminó cediendo y dictó el Real

---

de introducirse controles de precio y obligaciones de servicio público, estas no podrán obligar a prestar servicios por debajo de costes. En estos sectores se va forjando el principio de retribución razonable, que se aplica a los aspectos intervenidos del mercado, y que protege frente a excesos y defectos, como se ha visto hace unos años con ocasión de las medidas públicas de ordenación y apoyo al desarrollo de las energías renovables, y más recientemente con la eclosión de los precios de la energía. Precisamente, la exposición de motivos del Real Decreto-ley 23/2021, de 26 de octubre, de medidas urgentes en materia de energía para la protección de los consumidores y la introducción de transparencia en los mercados mayorista y minorista de electricidad y gas natural, apela, para recortar los *Windfall profits* o beneficios caídos del cielo para quienes se lucran de los precios disparados en el mercado organizado de la electricidad (debido a que la producen sin utilizar gas natural, cuyo coste como materia prima se ha desorbitado), al principio de rentabilidad razonable, que sería «manifestación del principio de seguridad jurídica», y que se debería garantizar.

Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, cuyas disposiciones adicionales (5.<sup>a</sup>, 8.<sup>a</sup>, 9.<sup>a</sup>, 10.<sup>a</sup> y 15.<sup>a</sup>) y finales (17.<sup>a</sup>, 23.<sup>a</sup> y 24.<sup>a</sup>), complementadas con alguna transitoria (4.<sup>a</sup> y 6.<sup>a</sup>), remodelaron el sistema para incluir a todos los operadores del sector eléctrico sin excepción a asumir esa obligación tuitiva de financiar los descuentos de los consumidores vulnerables. Este riguroso filtro de igualdad se proyecta también sobre las posibles compensaciones que en su caso comporte a las comercializadoras de referencia o a los operadores que presten el servicio universal el cumplimiento de obligaciones de servicio público (la primera vertiente de las obligaciones tuitivas entre particulares), pues de otro modo constituirían una subvención para el operador<sup>102</sup>. E incluso a la ejecución de los fallos anulatorios de las obligaciones de financiación lesivas de la igualdad de trato entre operadores, para evitar que se produzca un enriquecimiento injusto<sup>103</sup>.

## 2. Financiación pública versus financiación privada

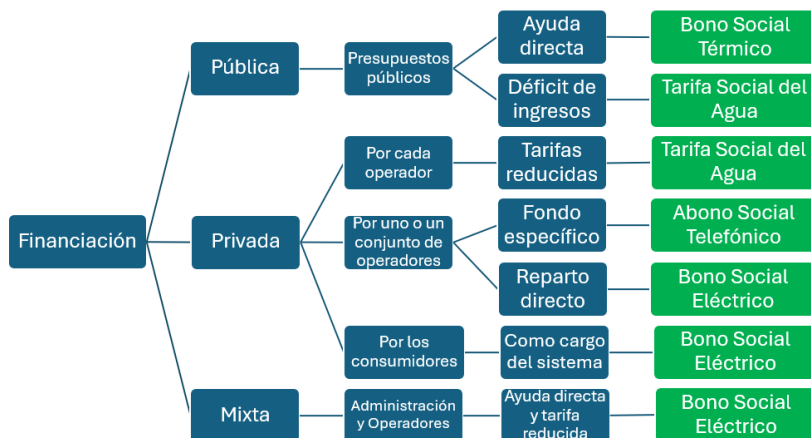
Aun cuanto las exigencias de proporcionalidad y no discriminación puedan considerarse generales, existe un amplio margen de configuración en cuanto al establecimiento del régimen de financiación de las obligaciones tuitivas entre sujetos privados, en general, y de las bonificaciones sociales en suministros esenciales, en particular. Tomando como referencia las examinadas en este trabajo, y tratando de ofrecer un esquema sencillo de conjunto, se puede establecer el siguiente cuadro de opciones ya ensayadas:

---

<sup>102</sup> Aunque sea un ejemplo muy pequeño, cuando anualmente la CNMC calcula y corrige el coste neto de la prestación del servicio universal de telecomunicaciones, que presta Telefónica y ha de repartirse entre los operadores relevantes del mercado, descuenta, de los costes positivamente incurridos, los llamados «beneficios no monetarios o intangibles». Como pueda ser, en el caso del sostenimiento de la red de cabinas telefónicas públicas, el valor de la publicidad propia o mayor reconocimiento de la marca que la compañía puede conseguir por medio de esa red, hoy tan mermada (en el ejercicio 2006, el beneficio de imagen de marca fue estipulado en la nada despreciable suma de 11,6 millones de euros). Se trata de esta forma, de no desequilibrar la igualdad en el mercado con sobre ingresos no justificados.

<sup>103</sup> Por eso llama la atención que las últimas sentencias del Tribunal Supremo por las que se derriba el sistema de financiación del bono social con cargo a las comercializadoras, establecido en 2016 [STS 130/2022, de 31 de enero (Rec. 673/2017, Córdoba Castroverde, caso Viesgo); y STS 301/2022, de 31 de enero (Rec. 633/2017, Calvo Rojas, caso Iberdrola)], indiquen expresamente en el fallo, al disponer el derecho de las compañías recurrentes a ser indemnizadas de las sumas indebidamente aportadas, con sus intereses legales, que se les descontarán las cantidades que en su caso hubiesen repercutido a los clientes por tal concepto. Elemento que, no obstante, se antoja difícil de calcular y que traerá sin duda consigo conflictos en la ejecución de las sentencias.

## Opciones de financiación de las OSP



\* Cuadro de elaboración propia. Algunas bonificaciones como la tarifa social del agua o el bono social eléctrico aparecen duplicadas o triplicadas porque, como se explicará a continuación, su aplicación puede regularse de varias maneras conforme a la ordenación vigente.

Como se puede observar en el cuadro, de partida hay que tomar una decisión básica fundamental, como es la de optar por una imputación pública o privada del coste de las bonificaciones sociales, sin perjuicio de la posibilidad de establecer fórmulas mixtas. Se trata de una decisión política, cuyo sentido tendrá consecuencias en la configuración jurídica de la medida de protección. La financiación pública supone calificar los descuentos como ayuda pública directa, con sus implicaciones competenciales, puesto que la asistencia social es una materia que corresponde en exclusiva a las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de la potestad estatal de ejercer su poder de gasto en políticas sociales cuando aprecie una necesidad que cubrir. En ese caso deberá distribuir territorialmente los subsidios que pretende financiar, si bien al hacerlo podrá establecer también los términos sustantivos en que se otorgarán esas ayudas, que deberán ser aplicados por las Administraciones autonómicas para su gestión y ejecución. La financiación privada implica en cambio la imposición de una obligación tuitiva entre particulares (entre obligados y beneficiarios, ambos sujetos privados, aunque su organización esté intermediada por la Administración —la CNMC— en la concreción de las aportaciones económicas debidas y

por un instrumento financiero —un fondo público o caja general de ingresos y cobros—. Para los obligados las aportaciones constituyen una prestación patrimonial de carácter público y naturaleza no tributaria, sujeta a reserva de ley, que debe establecer quien tenga la competencia sustantiva en la materia, y que genera a su vez el problema de su justa asignación o reparto.

Desde luego, existen argumentos para optar por una u otra fórmula —en parte condicionados por las circunstancias del concreto suministro de que se trate, de su ordenación jurídica y de la titularidad de las competencias involucradas—, lo que ha dado lugar a regulaciones tan diversas como las que se muestran en el cuadro anterior. El sentido común parece que aconseja un enfoque lo más homogéneo posible de la materia, tanto en el diseño de las ayudas que se deban orquestar como en el modo de sostenerlas financieramente. Aunque la evolución hasta ahora haya sido la contraria, hay que tender a la simplificación regulatoria y práctica de las ayudas<sup>104</sup>. Es cierto que la pobreza energética tiene distintas vertientes, pero al final el fenómeno de la pobreza es único o de conjunto, y el modo de enfrentarla debería estar más armonizado, comenzando por la medición o fijación de los umbrales que dan acceso a los subsidios. Y siguiendo por la determinación del apoyo económico adecuado para esas situaciones, aunque consten de varias vertientes. Si no, es más fácil que se den duplicidades, insuficiencias e incoherencias, y que en definitiva las ayudas sean ineficientes.

En mi opinión, cuanto más global sea el planteamiento, más se agudizará el carácter de asistencia social de las ayudas y más sentido tendrá su financiación como gasto público directo, con un efecto de redistribución de rentas. Es el caso de la renta mínima de inserción, como ayuda genérica, o del bono social térmico, como ayuda específica. En cambio, cuanto más pegados estén esas ayudas a concretos suministros o servicios, aplicándose como descuentos en la factura del consumidor o usuario, más sentido tiene que, al menos la financiación directa, corresponda a los propios operadores, como una pieza más de los elementos y condiciones que componen ese mercado. Efecto que además se refuerza en los sistemas en red, por su configuración unitaria en torno a una infraestructura<sup>105</sup>. Es el caso del bono social eléctrico o de las tarifas sociales del agua.

---

<sup>104</sup> En este sentido, la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2019-2024, pp. 105 y ss., apunta a la conveniencia de diseñar un bono social «energético», para el conjunto de suministros eléctricos y térmicos. Dentro del Eje II, de mejora de la respuesta contra la pobreza energética, se establece una Línea 4 de mejora de los mecanismos de subsidio, cuya medida principal es la creación de ese nuevo bono, caracterizado por su carácter integral, automático (en su concesión, sin necesidad incluso de solicitud) y coordinado (entre las Administraciones involucradas).

<sup>105</sup> Esto resalta de manera particular en sectores como el eléctrico. Sin perjuicio de que las nuevas tendencias vayan en la línea de la descentralización del sistema por aplicación de

Sin duda, la financiación pública puede parecer más propia de un Estado que se califica de social (art. 1.1 CE) y que persigue una igualdad real y efectiva de personas y colectivos, removiendo los obstáculos que impidan o dificultan su plenitud (art. 9.2 CE). Pero a efectos prácticos tiene el inconveniente de aumentar la presión fiscal, tan desaconsejada en periodos de crisis económica, y supone un reto para los Gobiernos en un contexto de disciplina presupuestaria férrea y de control del recurso al endeudamiento público. Además, diluir las ayudas sociales en el magma de los presupuestos públicos enmascara la realidad económica de estos sectores económicos de interés general, al quitarle uno de sus componentes relevantes: el suministro a la población carente de recursos suficientes (en el caso del abono social telefónico es residual, pero en el caso del bono social son del orden de 2,3 millones de hogares). Operación que tiene algo de ocultar lo que se barre bajo la alfombra. No se olvide que el objetivo en estos servicios de interés económico general no es «crear un mercado competitivo», a secas, sino «crear un mercado competitivo que garantice la satisfacción de necesidades básicas de manera universal, estable y a precios asequibles». El mercado es solo un objetivo instrumental. Por eso me inclino por entender que el «lastre económico» de la atención a los consumidores vulnerables debe formar parte del sistema económico general de ingresos y gastos de cada servicio. Si la liberalización de servicios funciona, debe superar la prueba del algodón, que es hacer viable el funcionamiento del sistema con sus pros y sus contras, sin externalidades, como es extraer lo que es deficitario. Reto que además servirá de contrapeso para que los descuentos a aplicar sean moderados o sostenibles, para que las empresas gravadas con obligaciones tuitivas puedan asumirlas, y también para educar a los consumidores en el consumo responsable.

Todo ello sin olvidar que, al final, financiación pública y financiación privada terminan convergiendo. A estos efectos, creo que se debe diferenciar entre la financiación directa e indirecta de los descuentos. Porque el sentido circular que tiene la economía hace que los sujetos responsables directos de soportar esos costes (la Administración pública, por medio de sus presupuestos, o los operadores del sector, en su conjunto o solo algunos de ellos, mediante aportaciones financieras) tiendan a su vez de trasladarlos *aguas abajo* (bien a los contribuyen-

---

tecnologías de generación distribuida (proliferación de puntos de autoconsumo, que a pequeña escala generan energía, pudiendo tanto verterla en la red general como nutrirse de la misma), la realidad es que el abastecimiento eléctrico está hoy muy centralizado por una potente red general que es la que garantiza la estabilidad del suministro, gobernada unitariamente por una entidad (REE). También lo está desde el punto de vista económico, ya que el regulador (la CNMC) actúa como una gran central de liquidación de ingresos y gastos del sistema. Esa unidad económica y operacional del sistema aconseja que también el suministro de los consumidores protegidos forme parte, desde el punto de vista económico y operativo, del conjunto.

tes, vía impuestos, si la financiación es pública, bien a los clientes, vía elevación de precios, si la financiación es privada)<sup>106</sup>. El resultado es que, por un camino u otro, son en definitiva los ciudadanos, ya sea en su condición de sujetos tributarios pasivos, ya sea en su condición de consumidores, los que sostienen el sistema y asumen el coste de los servicios y sus descuentos. Téngase en cuenta que estamos hablando de prestaciones económico-sociales básicas, que tienen un alcance prácticamente universal, con lo cual las figuras del contribuyente y del consumidor tienden a ser generales y casi coincidentes, aunque no todos aporten o consuman en la misma proporción.

### 3. Las diferentes soluciones ensayadas

De todos modos, como se apuntaba, la realidad nos ofrece un panorama muy diversificado de posibilidades dentro de esas dos opciones básicas fundamentales. Siguiendo el cuadro que antes se ha mostrado, cabe encontrar las siguientes modalidades regulatorias que se han puesto en práctica en nuestro país:

*a. Financiación pública presupuestaria y directa (caso del bono social térmico).* La vía tradicional de proveer ayudas sociales con financiación pública consiste en dotar partidas específicas, renovadas anualmente, en los presupuestos generales de la correspondiente Administración<sup>107</sup>. Así, el Gobierno puso en marcha en 2018 una línea de ayudas públicas para la calefacción y agua caliente de hogares de personas vulnerables —denominadas *Bono social térmico*—, que se financia con una partida de los presupuestos generales del Estado, y que en algunas Comunidades Autónomas se complementa con partidas adicionales. Por ejemplo, el año 2021 su financiación alcanzó los 228 millones de euros y en 2022 subió hasta 453 millones<sup>108</sup>. Por tanto, son fundamentalmente los impuestos estatales, aportados por los contribuyentes, los que a la postre sostienen esta medida.

---

<sup>106</sup> Es cierto que, en el caso de la financiación privada de los descuentos, cuando un sector se desarrolla en régimen de mercado, la repercusión de esos costes no es inexorable o imperativa. La política comercial de los operadores puede llevarlos a intentar asumir todo el coste de esas obligaciones, o una parte del mismo, sin repercutirlo a los clientes finales, tratando de compensarlo con una gestión empresarial más eficiente y unos precios más atractivos de sus servicios. En el fondo dependerá de la realidad competitiva del sector.

<sup>107</sup> Este modelo es frecuente en el panorama europeo. La STS de 31 de enero de 2022 (Sala 3.ª; Sección 3.ª; Rec. 633/2017, Calvo Rojas), FD 5, recuerda que en la UE, según datos recogidos en un dictamen del Consejo de Estado, predominan los sistemas de financiación presupuestaria directa o indirecta, salvo en Portugal, donde se aplica un modelo mixto, que implica parcialmente a las empresas de generación eléctrica.

<sup>108</sup> Son datos del Informe de supervisión de los mercados minoristas de gas y electricidad, Año 2022 y avance 2023, IS/DE/027/23, de la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC de 25 de abril de 2024, p. 63.

*b. Financiación pública a través de la gestión directa del servicio (caso de la tarifa social del agua).* También debe considerarse financiación pública la establecida a través de tarifas sociales cuando se trate de servicios públicos en sentido estricto y su prestación se realice en régimen de gestión directa. Ya sea por la propia Administración (lo cual es infrecuente), ya sea a través de una entidad instrumental, con personalidad jurídica pública (organismo autónomo o entidad pública empresarial) o con personalidad jurídica privada (sociedad pública). Es el caso del suministro de agua domiciliaria o a poblaciones. La Administración local titular del servicio aprobará las tarifas pertinentes, incluyendo descuentos o tarifas reducidas para consumidores vulnerables. Ese detrimento de ingresos, en último término, será trasladado a los presupuestos públicos a través de las partidas destinadas a sostener a las entidades instrumentales prestadoras del servicio público. Salvo que el régimen tarifario y la buena gestión de la entidad que preste el servicio en régimen de monopolio permitan el sostenimiento de las bonificaciones sociales sin incurrir en déficit.

*c. Financiación privada por parte de los concesionarios (caso de la tarifa social del agua).* Los servicios públicos, como el de suministro o distribución de agua, también se pueden externalizar o gestionar de manera indirecta mediante adjudicación de un contrato de concesión de servicios. En estos casos, la Administración también ejerce su potestad tarifaria, y puede imponer posibles descuentos para colectivos necesitados de protección. Descuentos que en principio impactarán sobre la cuenta de resultados del concesionario. Con un límite, porque el art. 149.2 RSCL prevé que, al menos cuando las tarifas sean inferiores al coste del servicio, la entidad local debe subvencionar por ese importe al concesionario. Sin que, como exige el art. 129.4 RSCL, tal subvención pueda constituir una garantía de rendimiento mínimo ni un estímulo para la gestión económica deficiente por parte del concesionario. Cuando estas subvenciones existan, habrá que hablar en consecuencia de financiación pública de las tarifas sociales, o al menos de financiación compartida, entre la Administración y el concesionario. Sin embargo, es probable que la Administración titular del servicio pretenda gravar la posición del concesionario con la carga de soportar esos descuentos sin compensación, o incluso le obligue en positivo a financiar con aportaciones específicas los consumos de la población vulnerable<sup>109</sup>.

---

<sup>109</sup> Es el caso del Área Metropolitana de Barcelona, donde el servicio de abastecimiento de agua es prestado a través de la sociedad de economía mixta Aguas de Barcelona SA (con un 15 por 100 de capital en manos de la Administración local). El Reglamento del servicio metropolitano del ciclo integral del agua de 6 de noviembre de 2012 (BOPB de 20-XI-12) atribuye al AMB la competencia para aprobar las tarifas del servicio (art. 112), previendo la existencia de una tarifa específica para domicilios habitados por más de tres personas (art. 118), así como una tarifa social (art. 123), que podrá ser de aplicación bien a todos los consumidores cuando se trate de bonificar el bajo consumo, bien a colectivos determinados en situación de precariedad, bonificándoles la cuota de servicio y los dos primeros tramos de consumo. La cuestión es que

d. *Financiación privada, repartida entre los operadores de un mercado (caso del bono social eléctrico y del abono social telefónico)*. Propiamente, la financiación privada es la que recae sin compensación en los propios operadores de un sistema de suministro básico sujeto a regulación (otra cosa es que, de un modo u otro, ese coste se repercute luego en los consumidores finales). Como antes se ha indicado, lo relevante es que, si se trata de un mercado, el reparto de esa carga debe ser equitativo para no desequilibrar su libre desenvolvimiento. Para ello se puede acudir a un régimen de reparto directo de cuotas según el peso en el mercado de cada uno (como se viene pretendiendo con el bono social eléctrico desde su creación, aunque sin acertar con la fórmula concreta hasta 2022) o a un régimen indirecto, de formación de un fondo financiero común con aportaciones de los operadores, desde el cual se atienden los costes pertinentes (como ocurre en el sector de las telecomunicaciones). En realidad, no hay mucha diferencia entre una modalidad u otra, pues en definitiva se trata de repartir cuotas proporcionales entre los agentes del mercado para financiar las tarifas reducidas, vía directa o vía fondo. Todo depende de la formalidad o autonomía operativa que se quiera dar a este último instrumento. En ambos casos, las obligaciones de aportación pueden ser universales (para todos los operadores) o selectivas, según un criterio objetivo y justificado de manera detallada y suficiente, como es la exigencia de un umbral mínimo de relevancia o peso en el mercado. Cabe así distinguir entre:

- *Financiación privada con reparto directo de cuotas (caso del bono social eléctrico)*. Aunque se emplee el adjetivo de directo, ese reparto tiene bastante complejidad. Primero, por la necesidad de calcular el total del déficit de ingresos a cubrir, totalizando los descuentos aplicados en cada ejercicio anual. Segundo, para determinar las cuotas que corresponden a cada operador, según los criterios que se hayan establecido. Todo ello debe hacerse en un procedimiento transparente y susceptible de alegaciones y de impugnación o control. En el caso del bono eléctrico la CNMC asume un papel fundamental en ambos apartados, así como en la ejecución de los resultados obtenidos, debido a su condición de organismo de liquidación del sistema eléctrico (al igual que el gasista y de las instalaciones de régimen retributivo específico)<sup>110</sup>.

---

el art. 123 añade la posibilidad de que la AMB establezca cánones específicos para obtener «los fondos necesarios para financiar su política social». Con ese presupuesto, la entidad Aguas de Barcelona creó en 2012 el Fondo de Solidaridad del Agua, para garantizar el suministro de agua a las personas en riesgo de exclusión social, y evitar el corte de su suministro por impago.

<sup>110</sup> En el último apartado de su trabajo RODRÍGUEZ PARAJA (2024, 110 a 114) la autora describe algunas funciones que ejerce la CNMC en la supervisión del mercado eléctrico que tienen

- *Financiación privada con reparto a través de un fondo (caso del abono social telefónico)*. Los descuentos de precios en las cuotas de conexión y de consumo de las líneas telefónicas fijas de consumidores vulnerables se financian junto con el resto de conceptos del servicio universal a través de un fondo público y común para el sector de las telecomunicaciones, al que deben hacer sus aportaciones anuales los operadores con cuota significativa en el mercado. El Fondo Nacional del Servicio Universal está previsto en el art. 27 LGTel, y está sostenido por los operadores que exploten redes o presten servicios de comunicaciones electrónicas y tengan unos ingresos brutos de explotación superiores a 100 millones de euros anuales.

*e. Financiación privada por el conjunto de los consumidores (caso del bono social eléctrico en los periodos de transición, cada vez que el modelo es anulado)*. Como sabemos, la financiación del bono social eléctrico ha sido particularmente conflictiva, lo que ha dado lugar a una sistemática impugnación por parte de las grandes eléctricas de las decisiones del regulador, que además han sido sucesivamente estimadas por los tribunales. El efecto de estas resoluciones judiciales es el de la anulación de los repartos efectuados, con obligación de indemnizar o devolver a los recurrentes las cantidades indebidamente ingresadas. Todo ello a la espera de un nuevo modelo a aprobar por el Gobierno (que a su vez será cuestionado por los grandes operadores, y así, sucesivamente), que no tendrá efectos retroactivos. Esta historia—que no mito o fábula— sisifeana, obliga a cubrir el agujero abierto y, a falta de disponibilidades presupuestarias para atender estos golpes sobrevenidos, una solución que se presenta como posible es la de incluir esa deuda como cargos asociados a los costes del sistema [junto con otros conceptos, tales como el déficit de tarifa o el extracoste del abastecimiento extrapeninsular: arts. 13.2.b) y 16.1 LSE, y Real Decreto 148/2021, de 9 de marzo, que los desarrolla], y repercutirla en el cálculo del precio regulado (el precio voluntario del pequeño consumidor). Solución que desde luego no parece eficiente, puesto que paradójicamente se ven involucrados los propios consumidores vulnerables (mientras su subsidio no sea del 100 por 100 del servicio que reciben), y todos los consumidores eléctricos en general.

*f. Financiación mixta pública y privada (caso del bono social eléctrico respecto de los consumidores vulnerables severos en riesgo de exclusión social)*. Finalmente, se pueden habilitar soluciones intermedias, que repartan el peso financiero de las bonificaciones sociales entre el sector público (a través de sus presupuestos) y el sector privado (a través de aportaciones de los operadores). Así ha ocurrido desde

---

conexión más directa con la protección de los consumidores en general, como una herramienta online para saber si se tiene la condición de consumidor vulnerable.

el modelo establecido en 2016-2017 (mediante el Real Decreto-ley 7/2016, de 23 de diciembre, y el Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre) para la financiación del bono social eléctrico de los consumidores más vulnerables. Porque esa regulación creó el escalón del consumidor vulnerable severo en riesgo de exclusión social, cuya factura eléctrica es soportada en parte por los servicios sociales de una Administración autonómica o local y en parte por los operadores eléctricos. De hecho, ese tipo de consumidor se define como el que, además de cumplir los requisitos de baja renta de los consumidores vulnerables severos, al menos el 50 por 100 de su factura eléctrica es cubierta por los servicios sociales (art. 4.1 del Real Decreto 897/2017)<sup>111</sup>. De manera que el resto de la misma será financiada con el mecanismo general del bono social, es decir, por los operadores del sector<sup>112</sup>.

#### **4. Hacia un modelo sostenible y justo de protección de los consumidores vulnerables**

Tratando de recapitular y de poner colofón a toda la exposición anterior, debemos reconocer que los servicios públicos económicos tienen una inequívoca índole social, que no es añadida o superpuesta, y que lleva a los poderes públicos a intervenir en su regulación, garantizando su universalidad y asequibilidad. En este sentido, cuando se decide liberalizar estas actividades pasando a ser «de interés económico general», su transformación en mercados se sujeta a algunos límites, como la previsión más o menos transitoria de precios regulados o de refugio para los consumidores domésticos (orientados a su precio de coste, más un beneficio razonable para el operador), o también la imposición de tarifas bonificadas para colectivos vulnerables o en situación de po-

---

<sup>111</sup> La Generalitat de Cataluña interpuso recurso directo contra esta disposición, sobre todo por entender que vulneraba sus competencias en materia de asistencia social, al obligarla a asumir esa cofinanciación. El recurso fue desestimado por STS de 4 de junio de 2020 (Sala 3.ª; Sección 3.ª; Rec. 78/2018, Córdoba Castroverde), con la invocación expresa de las SSTC 62/2016, de 17 de marzo, y 54/2018, de 24 de mayo. La regulación estatal del bono social eléctrico es legislación básica, formal y materialmente, sustentada en el art. 149.1.13 y 25 CE, que no invade la competencia autonómica por el hecho de tomar como referencia la circunstancia de que los servicios sociales estén atendiendo un hogar. El mecanismo de cofinanciación es voluntario y no impide a la Comunidad Autónoma que adopte las medidas que considere oportunas para financiar la factura eléctrica de los colectivos más desfavorecidos.

<sup>112</sup> Las SSTC de 31 de enero de 2022 (Sala 3.ª; Sección 3.ª; Rec. 622, 633 y 673 de 2017; ponentes Bandrés Sánchez-Cruzat, Calvo Rojas, Córdoba Castroverde, respectivamente), al anular el régimen de financiación del bono social por parte de los comercializadores, también afectaron al régimen de financiación de esta segunda mitad de los descuentos de los consumidores vulnerables severos en riesgo de exclusión social. Sin embargo, el Tribunal Supremo no apreció que el régimen de cofinanciación sea en sí contrario a derecho, sino que es una consecuencia arrastrada de la consideración como contrario a la Directiva europea del mercado interior de la electricidad de la imposición de esta obligación de servicio público solo a una parte de las empresas eléctricas (las comercializadoras).

breza (por debajo de coste, e incluso gratuitas), que forman parte de la regulación integral de estos sectores. Las primeras (precios regulados máximos para todo el territorio nacional) dan seguridad a los consumidores domésticos respecto a las oscilaciones caprichosas del mercado y se tiende a su progresivo desmontaje o arrinconamiento, para que el mercado no quede falseado en su conjunto y las señales de precio sean reales, mientras que las segundas (subsidios adicionales) canalizan la acción indirecta del Estado social y se consideran irrenunciables en el marco de la lucha contra la exclusión.

Como es lógico, esas dos características de universalidad y asequibilidad de los servicios esenciales deben conciliarse o ser contrapesadas con su sostenibilidad económica —todo un principio general gestado en este sector, como explicó T. R. FERNÁNDEZ (2016)—, para que el sistema sea viable a medio y largo plazo. En este sentido, la exención parcial o total del precio de estos servicios —que es una decisión que corresponde al poder político ponderar y concretar—, debe ser sufragada para que no se convierta en un déficit endémico del sector correspondiente, apareciendo así una nueva decisión crucial de política económica, como es la atribución de esa carga financiera<sup>113</sup>. El arco de posibilidades legítimas de ordenación es amplio, como hemos visto, pero la elección que se haga siempre ha de satisfacer dos exigencias fundamentales, a la sazón: que el régimen adoptado sea sostenible (es decir, perdurable en el tiempo, por suponer una carga razonable o asumible) y que sea justo (es decir, que el sacrificio económico que implica esté repartido y no desequilibre la competencia entre operadores). En definitiva, estas exigencias se corresponden, sustancialmente, con las derivadas de los principios de proporcionalidad y de igualdad o no discriminación, aplicables a las medidas de intervención pública en general<sup>114</sup>.

Al legislador corresponde adoptar la decisión final, asignando el peso económico que comportan esas medidas, bien al conjunto de los consumidores (repercutiendo de manera reglada los descuentos sobre los precios que abonan los consumidores finales del sector), bien al conjunto de los contribuyentes (al financiarlos con los presupuestos

---

<sup>113</sup> En sentido estricto, más que carga financiera es carga económica, en el sentido de que no se trata de proporcionar liquidez financiera, con derecho a una devolución, sino de sufragar o costear su importe. Así lo subraya LAVILLA RUBIRA (2015: 72). A lo largo de este trabajo se utiliza la expresión financiación en ese sentido de gasto económico.

<sup>114</sup> Se trata de dos piezas que están en el frontispicio de la intervención pública en el ámbito económico, tal como recoge el art. 4.1 LRJSP. Por supuesto, junto a esas exigencias generales existen otros límites que emanan de la Constitución (protección del derecho a la propiedad y a la libertad de empresa, y frente a decisiones públicas arbitrarias) y del Derecho de la Unión Europea (derechos al libre establecimiento y a la libre circulación de las empresas), que protegen a los sujetos que puedan verse afectados por el sistema que se establezca. Pero al final, ante la dificultad de identificar el contenido esencial específico de esos derechos, las claves son el respeto a la proporcionalidad y la igualdad sea cual sea el modelo que se diseñe.

generales del Estado o de otra Administración), bien al conjunto de los operadores del sector (de manera proporcional a su peso económico). O bien estableciendo repartos mixtos entre estos tres grupos de sujetos.

No existen a mi juicio razones definitivas que obliguen a apostar por un sistema u otro como solución debida<sup>115</sup>. Sin duda, la financiación pública o presupuestaria de las bonificaciones en los consumos esenciales tiene sentido, porque estamos hablando de acción social, que en principio corresponde proveer a las Administraciones públicas en el marco de un Estado social. Sobre todo cuando se trate de situaciones de pobreza extrema y de exclusión social consumada, en el caso de que sean atendidas «al margen o por fuera del mercado correspondiente». Es decir, mediante la acción de los servicios de asistencia social y con ayudas que, aunque estén referenciadas a los consumos energéticos y domiciliarios, no sean en sentido estricto descuentos tarifarios<sup>116</sup>.

En cambio, cuando se trate de consumidores que están «dentro del sistema» (tendencialmente deberían estarlo todos), aunque por su consideración de vulnerables tengan dificultades para estar cubiertos y necesiten mayor protección, y en la medida en que ese amparo se concrete en descuentos aplicados directamente en la factura de consumo, tiene mucho más sentido que los mismos formen parte del marco de ingresos y gastos del sistema de abastecimiento de que se trate<sup>117</sup> y sean soportados por los propios operadores del sector. Precisamente porque ese abastecimiento debe ser sostenible, incluyendo también a

---

<sup>115</sup> R. GÓMEZ-FERRER (2015: 59-60 y 66) defiende que es preciso atender a los destinatarios de los beneficios de las medidas públicas adoptadas. De manera que, tanto si se trata de un grupo específico de personas (ciertos consumidores), como si se trata de la generalidad de las personas (el conjunto de la ciudadanía), «tendría sentido su cobertura por los presupuestos generales del Estado». Sería el caso de «las prestaciones de servicio público o servicio universal que suponen una bonificación en precio para los consumidores más vulnerables». En cambio, si el beneficiario es el conjunto del sector, se trataría de una carga razonable a asumir por los operadores (2015: 63 y 66). En mi opinión, el concepto de beneficio para el conjunto del sector no queda del todo definido, pero sobre todo no encuentro óbice a que el beneficio de un grupo concreto, cuando esté justificado por razones de interés público, no pueda ser cargado de manera equilibrada a los operadores del sector en el que se inserta, tratándose de un sector regulado, cuya existencia misma depende de esa regulación.

<sup>116</sup> Como antes se ha comentado, en esa dirección apunta la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2019-2024, pp. 105 y ss, al defender la implantación de un bono social «energético», y no solo eléctrico. El documento no trata sobre cuál sería su régimen de financiación, pero es indudable que al tratarse de ayudas genéricas o conjuntas solo podrán provenir del Estado, sin perjuicio de que este quiera después resarcirse con aportaciones coactivas de los operadores energéticos.

<sup>117</sup> De hecho, ese es el trasfondo de los problemas competenciales resueltos por el Tribunal Constitucional en relación con la protección de las personas vulnerables frente al corte de suministros básicos. Las medidas autonómicas introducidas en esta materia, aunque tengan una finalidad social, inciden en el sistema de aprovisionamiento y de ingresos y gastos de esos sectores, y por tanto es competencia del Estado establecerlas y concretarlas, conforme al art. 149.1.13 y 25 CE. Igualmente los descuentos regulados en estos suministros no serían «asistencia social», sino «régimen económico del sector energético».

los consumidores en posición de debilidad, y no solo a los consumidores rentables u ordinarios<sup>118</sup>. Es más, esa es la prueba del algodón de la liberalización de estos servicios: porque si hemos abierto estos sectores a la competencia no es para crear un área de negocio para empresas particulares, sino para que el sistema sea capaz de atender estas necesidades básicas y universales a precios asequibles. Y si para ello es necesario introducir medidas regulatorias correctoras, las mismas no pueden considerarse una externalidad ajena al sistema, sino una carga consustancial al mismo. Es verdad que estos sectores se desenvuelven ahora en régimen de mercado, pero son mercados intensamente regulados, y esa regulación —respetando las exigencias de proporcionalidad e igualdad, y los límites constitucionales y europeos aplicables—, puede comportar la imposición de obligaciones de servicio público y de prestaciones patrimoniales de carácter público y naturaleza no tributaria, que han de concebirse como cargas de los operadores del sistema por el hecho de participar en el mismo<sup>119</sup>.

Por otro lado, cuesta creer que los presupuestos públicos anuales puedan echarse a la espalda sin más todo el coste económico del sostenimiento de los consumidores vulnerables. Y si lo hacen, necesitarán allegar recursos adicionales mediante impuestos, dado que el déficit público está sometido en la actualidad a un escrutinio estricto. Recursos que es probable que el poder público intente obtener de los propios operadores de los sectores regulados, bien mediante impuestos especiales (como el Impuesto sobre el Valor de Producción de la Energía Eléctrica), o bien mediante aportaciones financieras específicas (como el proyectado y nonato Fondo Nacional de Sostenibilidad del Sector Eléctrico<sup>120</sup>). Lo comido por lo servido.

---

<sup>118</sup> En el ámbito del sector eléctrico, la LSE dedica un título específico a su «sostenibilidad económica y financiera» (Título III, arts. 13 al 20). En él se advierte claramente esa integración global en el sistema de todos los ingresos, gastos y costes involucrados en el abastecimiento eléctrico, que se computan en un mecanismo de liquidación global (art. 20), en el que solo se permiten pequeños desajustes (un 2 por 100 anual y un 5 por 100 en términos absolutos). Naturalmente, dentro de esa regulación se hace referencia a los precios regulados (PVPC) y a las tarifas de último recurso (el bono social), cuya aplicación comporta, salvo excepciones, un déficit de ingresos (art. 17).

<sup>119</sup> Argumento que en sectores energéticos como el de la electricidad o el gas natural vienen además reforzados por el fuerte sentido unitario que impone la intermediación de un sistema de infraestructuras en red. La interconexión material o de servicio, conduce a la interconexión económica, que obliga a establecer un mecanismo organizado de liquidaciones, en el que están involucrados la generalidad de los consumos, incluyendo a los vulnerables o protegidos.

<sup>120</sup> Desde el 1 de junio de 2021 existe un proyecto de ley de creación del Fondo, cuyo propósito es facilitar la electrificación de la economía, apoyando sobre todo el despliegue de las energías renovables, la cogeneración y los residuos como fuentes energéticas y, por tanto, la descarbonización del sistema. Pero también se puede considerar que la financiación de los bonos sociales contribuye a esa sostenibilidad. Lo novedoso del fondo es que se nutrirá transversalmente, entre otras fuentes, de los operadores que comercializan los distintos productos energéticos (electricidad, gas y carburantes). Diseño que quizá haya que replantear a la luz de

Finalmente, hay que hacer hincapié en la necesidad de que, cuando la financiación de los descuentos sociales se haga recaer en los operadores, bien directamente, bien a través de un fondo específico, el sistema debe ser inocuo desde el punto de vista de la competencia. Lo cual exige involucrar a todos los actores debidos —sin exclusiones que podrían constituir una ayuda de Estado— y hacerlo en la proporción de su peso en el sector —lo que podría venir definido por su volumen de beneficios anuales—. Esa es desde luego la doctrina que cabe extraer de la jurisprudencia sobre el bono social, tanto europea (STJUE de 14 de octubre de 2021, asunto C-683/19, Viesgo, y la demás citada en la nota 75 de este trabajo) como nacional (recogida en las notas 27, 28 y 29 de este trabajo). Doctrina que, siendo muy clara e indiscutible en su sentido (pleno respeto al principio de no discriminación entre operadores económicos involucrados en un sector de actividad), ha sido aplicada en mi opinión con una excesiva meticulosidad por los tribunales, lo que ha arrastrado a unos descomunales *costes de transacción* derivados de las sucesivas anulaciones regulatorias, que al final repercuten negativamente sobre los consumidores de a pie u ordinarios. Porque a pesar de sus defectos, los distintos modelos ensayados desde 2009 para el reparto de la carga del bono social eléctrico son, en mi opinión, sustancialmente válidos. En España —y en todos los países de nuestro entorno— el sector eléctrico está dominado por una oligarquía de compañías con infraestructuras propias e integración vertical que, se cuente como se cuente (solo el escalón de la producción, o solo el de la comercialización, o los dos anteriores junto con la distribución), tienen más del 90 por 100 del mercado en sus manos, por lo que siempre les va a corresponder el grueso de esa carga financiera, se utilice un régimen u otro de selección de operadores<sup>121</sup>. Hacer borrón y cuenta nueva por parte de las sentencias indicadas, obliga a desandar lo andado (compensando las cantidades aportadas, que pasan a repercutirse como costes del sistema a todos los consumidores) y solo lleva a diseñar una nueva fórmula, que arrojará un resultado final muy parecido (salvo que se opte por dar un volantazo y establecer un sistema de financiación pública, que seguro que tratará de ser compensado con alguna vía alternativa de aportaciones obligatorias de las compañías). Pero la valoración de esta jurisprudencia merece un comentario monográfico que aquí no se puede ofrecer.

---

la jurisprudencia recaída sobre el bono social eléctrico, en lo que se refiere a involucrar solo al escalón de la comercialización.

<sup>121</sup> Gravar a estos grandes operadores con obligaciones de servicio público, o hacerlo con mayor intensidad que a los nuevos entrantes (incluso estableciendo un umbral mínimo de peso en el mercado para participar en el reparto), creo que tiene toda su justificación, precisamente por la exigencia de tratar de modo desigual a los desiguales. De manera que, incluso yendo más allá de lo que exige el principio de igualdad respecto a los desiguales, esas medidas se pueden justificar precisamente como técnica de regulación *para* la competencia.

## BIBLIOGRAFÍA

- AAVV (2016): *Servicios de interés general, colaboración público-privada y sectores específicos*, APARICIO, V.; AGUADO I CUDOLÁ, V. y NOGUERA DE LA MUELA, B. (dirs.), Giappichelli Editore y Tirant lo Blanch, Torino y Valencia.
- ÁLVAREZ FERNÁNDEZ, M. (2004): *El abastecimiento de agua en España*, Civitas, Madrid.
- CABALLERO SÁNCHEZ, R. (2003): *Infraestructuras en red y liberalización de servicios públicos*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- (2011): «Las técnicas de regulación de la competencia, para la competencia y contra la competencia, y su contexto», en SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (dir.), *Las técnicas de regulación para la competencia: una visión horizontal de los sectores regulados*, Iustel, Madrid, pp. 39-70.
- (2020): «El bono social eléctrico: ¿quién tiene que costear las obligaciones de servicio público en los sectores regulados?», en *Nuevos retos del Estado garante en el sector energético*, coord. por DARNACULLETA I GARDELLA, M. M.; ESTEVE PARDO, J. y IBLER, M., Marcial Pons, Madrid, pp. 149-190.
- (2023): «Sobre el concepto de regulación y la centralidad de la competencia en los sectores regulados», en *Derecho público, entre el Poder y un audaz desafío por el Estado de Derecho. Libro homenaje al Profesor José Eugenio Soriano García*, SUAY RINCÓN, J. y BAUZÁ MARTORELL, F. J. (dirs.), Tomo I, Atelier, Barcelona, 2023, pp. 825 a 852.
- DEL GUAYO CASTILLA, I. (2017): «Consumidores vulnerables en el sector eléctrico, lucha contra la pobreza energética y el bono social», en *Revista de Administración Pública*, núm. 203, pp. 343-381.
- (2020): «Pobreza energética y vulnerabilidad en el sector eléctrico, a la luz del Real Decreto-ley núm. 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores», en *Nuevos retos del Estado garante en el sector energético*, coord. por DARNACULLETA I GARDELLA, M. M.; ESTEVE PARDO, J. y IBLER, M., Marcial Pons, Madrid, pp. 125-147.
- FERNÁNDEZ, T.-R. (2016): «Reflexiones sobre la sostenibilidad de los servicios públicos, un nuevo principio general en gestación», en *Revista de Administración Pública*, núm. 200, mayo-agosto 2016, ISSN-L: 0034-7639, Madrid, pp. 439-450.
- RODRÍGUEZ FLORIDO, I. (2023): *Los servicios urbanos del agua y su organización administrativa: el debate sobre una autoridad reguladora*, Aranzadi, Cizur Menor.
- GÓMEZ-FERRER RINCÓN, R. (2015): «Las prestaciones patrimoniales de carácter público y naturaleza no tributaria», en *Las prestaciones patrimoniales públicas no tributarias y la resolución extrajudicial de conflictos*, LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.), INAP, Madrid, pp. 31-67.
- LAVILLA RUBIRA, J. J. (2015): «Prestaciones patrimoniales públicas no tributarias impuestas a las empresas que operan en el sector eléctrico», en *Las prestaciones patrimoniales públicas no tributarias y la resolución extrajudicial de conflictos*, LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.), INAP, Madrid, pp. 69-102.
- MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L. (2000): «Servicio público, servicio universal y “obligación de servicio público” en la perspectiva del Derecho Comuni-

- tario: los servicios esenciales y sus regímenes alternativos», en *Administración de Andalucía: revista andaluza de administración pública*, ISSN 1130-376X, núm. 39, 2000, págs. 25-52.
- MESTRE DELGADO, J. F. (2009): «Abastecimiento de agua a poblaciones», en *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho administrativo*, Tomo VII, Servicios Públicos, Iustel, Madrid, pp. 361-383.
- PORTA PEGO, B. (2020): «La lucha contra la pobreza energética: ¿un Estado social sin Administración?», en *Nuevos retos del Estado garante en el sector energético*, coord. por DARNACULLETA I GARDELLA, M. M.; ESTEVE PARDO, J. y IBLER, M., Marcial Pons, Madrid, pp. 191-207.
- RODRÍGUEZ PARAJA, M. A. (2024): «La imposición de obligaciones de servicio público ante la vulnerabilidad energética», en *Revista Jurídica de Asturias*, núm. 47, pp. 95-114.
- TARLEA JIMÉNEZ, R. (2021): «El suministro de energía eléctrica», en JOVER GÓMEZ-FERRER, J. M.; TARLEA JIMÉNEZ, R.; y GIL-CASARES CERVERA, C., *Regulación del sistema eléctrico*, Aranzadi Thomson-Reuters, Navarra, pp. 399-455.
- UTRILLA FERNÁNDEZ-BERMEJO, D. (2023): «Situaciones subjetivas y relación jurídicas», en *Manual de Derecho Administrativo, Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, Marcial Pons, Madrid, pp. 175-199.