



Roj: **STS 1324/2022 - ECLI:ES:TS:2022:1324**

Id Cendoj: **28079130032022100075**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **28/03/2022**

Nº de Recurso: **702/2017**

Nº de Resolución: **381/2022**

Procedimiento: **Recurso ordinario**

Ponente: **EDUARDO ESPIN TEMPLADO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

## **TRIBUNAL SUPREMO**

### **Sala de lo Contencioso-Administrativo**

#### **Sección Tercera**

#### **Sentencia núm. 381/2022**

Fecha de sentencia: 28/03/2022

Tipo de procedimiento: REC.ORDINARIO(c/d)

Número del procedimiento: 702/2017

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 15/03/2022

Ponente: Excmo. Sr. D. Eduardo Espín Templado

Procedencia: CONSEJO MINISTROS

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

Transcrito por: PJM

Nota:

REC.ORDINARIO(c/d) núm.: 702/2017

Ponente: Excmo. Sr. D. Eduardo Espín Templado

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

## **TRIBUNAL SUPREMO**

### **Sala de lo Contencioso-Administrativo**

#### **Sección Tercera**

#### **Sentencia núm. 381/2022**

Excmos. Sres.

D. Eduardo Espín Templado, presidente

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat

D. Eduardo Calvo Rojas

D. José María del Riego Valledor

D. Diego Córdoba Castroverde



D. Ángel Ramón Arozamena Laso

En Madrid, a 28 de marzo de 2022.

Esta Sala ha visto, constituida en su Sección Tercera por los magistrados indicados al margen, el recurso contencioso-administrativo ordinario número 1/693/2017, interpuesto por Cide Hcenergía, S.A. y CHC Comercializador de Referencia, S.L.U., representadas por el procurador D. José Javier Freixá Iruela y bajo la dirección letrada de D. Roberto Sánchez Sánchez, contra 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. Son partes demandadas la Administración General del Estado, representada y defendida por el Sr Abogado del Estado; Viesgo Infraestructuras Energéticas, S.L., representada por la procuradora D.ª María Jesús Gutiérrez Aceves y bajo la dirección letrada de D.ª Nuria Encinar Arroyo; la Asociación de Comercializadores Independientes de Energía, representada por el procurador D. Pablo Domínguez Maestro, y la Asociación de Empresas Eléctricas (ASEME), representada por la procuradora D.ª Cecilia Díaz-Caneja Rodríguez.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Eduardo Espín Templado.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.**- En fecha 7 de diciembre de 2017 la representación procesal de las demandantes ha interpuesto recurso contencioso-administrativo ordinario contra 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, el cual había sido publicado en el Boletín Oficial del Estado de 7 de octubre de 2017.

Se ha tenido por interpuesto el recurso por diligencia de ordenación de 13 de diciembre de 2017.

**SEGUNDO.**- Recibido el expediente administrativo previamente reclamado, se ha entregado el mismo a la parte actora para formular la correspondiente demanda, lo que ha realizado mediante escrito, al que acompaña documentación en el que, previa alegación de las argumentaciones que considera oportunas, suplica que se dicte sentencia en la que:

"1 En relación con el mecanismo de financiación de 2016:

**1.1** Declare:

(a) que el artículo 1.3 y la disposición transitoria única del RDL 7/2016, son inaplicables; y, los artículos 12 a 17 del RD **897/2017** son nulos, por vulnerar el artículo 3.2 de la Directiva 2009/72/CE; declaración que podría adoptarse una vez que esa Sala, si así lo considera necesario, hubiese planteado una cuestión prejudicial al TJUE y

(b) subsidiariamente, declare que el artículo 1.3 (que redacta el apartado 4 del artículo 45 de la LSE) y la disposición transitoria única del RDL 7/2016 son inconstitucionales también, al vulnerar los artículos 9.3, 14, 31.1 y 3 y 86.1 de la CE. Por lo que se refiere a los preceptos del RDL 7/2016, esta declaración deberá ir precedida del planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional

**1.2** Con cualquiera de los pronunciamientos, restablezca la situación jurídica de CICE HCENERGÍA, S.A. y CHC Comercializador de Referencia, S.L.U., reconociéndoles el derecho a recuperar las cantidades que en aplicación del RDL 7/2016 y del RD **897/2017** hayan sido abonadas para la financiación del bono social, más los intereses legales correspondientes contados desde la fecha en que se efectuó el pago de dichas cantidades hasta su completa devolución, de conformidad con lo que se determine en ejecución de sentencia.

2 En relación con el nuevo procedimiento de solicitud y comprobación del bono social:

**2.1** Declare:

(a) que los artículos 7 a 11 y las disposiciones transitorias segunda y cuarta del RD **897/2017**, y las disposiciones adicionales primera y tercera y la disposición transitoria primera del RD **897/2017**, son inaplicables y son nulos por contravenir el artículo 3.2 de la Directiva 2009/72/CE; y,

(b) subsidiariamente, que los artículos 7 a 11 y las disposiciones transitorias segunda y cuarta del RD **897/2017**, y las disposiciones adicionales primera y tercera y la disposición transitoria primera del mismo RD **897/2017**, son nulos por ser inconstitucionales al vulnerar el principio de reserva de ley del artículo 31.3 de la CE.



**2.2** Restablezca la situación jurídica CHC Comercializador de Referencia, S.L.U. reconociéndole el derecho a recuperar todas las cantidades que fueron abonadas para establecer y aplicar el nuevo procedimiento de gestión del bono social, tomando como base el Informe Pericial que será aportado por esta parte cuantificando el importe que le supone atender la aplicación del bono social, de conformidad con lo que se determine en ejecución de sentencia.

**3 En relación con el procedimiento de suspensión del suministro de energía eléctrica:**

**3.1** Declare la nulidad del artículo 19 del RD **897/2017**, por infringir el artículo 52 de la LSE y el artículo 3.2 de la Directiva 2009/72/CE; y,

**3.2** Restablezca la situación jurídica de CIDE HCENERGÍA, S.A. y CHC Comercializador de Referencia, S.L.U. mediante el reconocimiento de su derecho a ser indemnizadas por la Administración por los costes que se derivan de la ampliación de 2 a 4 meses el plazo que debe transcurrir para poder suspender el suministro a todos los consumidores vulnerables y por el importe de los costes en que incurran mis mandantes por tener que realizar las notificaciones adicionales que no están previstas en el artículo 52 de la LSE, en la cantidad que se determine en fase de ejecución de sentencia.

4 En cuanto a la rescisión de los servicios adicionales contratados con la empresa comercializadora una vez que se suspende el suministro de energía eléctrica

Declare la nulidad de la disposición final segunda, apartado dos, del RD **897/2017**, por resultar arbitraria.

5 Que se impongan las **costas** de este procedimiento a la Administración demandada."

Mediante los correspondientes otrosíes manifiesta que debe considerarse que la cuantía del recurso es indeterminada, y solicita que se acuerde el recibimiento a prueba del mismo, exponiendo los puntos de hecho sobre los que la misma debería versar y los medios de los que intenta valerse, así como la realización del trámite de conclusiones. También por sendos otrosíes interesa que se planteen cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia de la Unión Europea y cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, de estimarlo necesario la Sala.

**TERCERO.-** De dicha demanda se ha dado traslado a la Administración demandada, habiendo presentado el Sr. Abogado del Estado escrito por el que la contesta y en el que, tras las alegaciones oportunas, solicita que se resuelva el proceso por sentencia que desestime el recurso contencioso-administrativo interpuesto con costas. A través de los correspondientes otrosíes expone que debe estimarse que la cuantía del recurso es indeterminada, y solicita que se acuerde el recibimiento a prueba del mismo, exponiendo los puntos de hecho sobre los que la misma debería versar y proponiendo los medios probatorios de los que intentará valerse, así como la realización del trámite de conclusiones escritas; asimismo por otrosí expresa su oposición al planteamiento de las cuestiones de inconstitucionalidad y prejudicial, así como a la inaplicación del derecho nacional que propugna la parte actora.

Posteriormente se ha concedido plazo a los codemandados para contestar la demanda, sin que ninguno de ellos haya presentado escrito, por lo que se les ha tenido por caducados respecto de dicho trámite.

**CUARTO.-** Mediante **decreto** de 11 de octubre de 2018 el Letrado de la Administración de Justicia ha fijado la cuantía del recurso como indeterminada, dictándose seguidamente auto de 16 del mismo mes acordando el recibimiento a prueba y admitiendo los medios propuestos por la demandante y por el Abogado del Estado, procediéndose a su práctica, con ratificación del perito D. Abelardo en el informe por él emitido.

**QUINTO.-** Finalizada la fase probatoria se ha concedido a las partes plazo por el orden establecido en la Ley jurisdiccional para formular conclusiones, que han evacuado a excepción de las codemandadas, declarándose posteriormente concluidas las actuaciones.

**SEXTO.-** En el recurso contencioso-administrativo número 1/960/2014 también tramitado en esta Sección y en el que Viesgo Infraestructuras Energéticas impugnaba el **Real Decreto** 968/2014, de 21 de noviembre, por el que se desarrolla la metodología para la fijación de los porcentajes de reparto de las cantidades a financiar relativas al bono social, se dictó auto el 9 de julio de 2019 por el que se acordaba, con suspensión del curso de dicho procedimiento, el planteamiento de cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, formulando las siguientes preguntas:

"1/ Si, de acuerdo con la doctrina establecida por ese Tribunal de Justicia -entre otras, en sus sentencias de 20 de abril de 2010 (asunto C-265/08, *Federulity*) y sentencia de 7 de septiembre de 2016 (Asunto C121/15, *Anode*)- resulta compatible con las exigencias establecidas en el artículo 3.2 de la Directiva 2009/72/CE una regulación nacional -como la establecida en el artículo 45.4 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, desarrollado luego en los artículos 2 y 3 del **Real Decreto** 968/2014, de 21 de noviembre- en la que la financiación del



bono social se hace recaer sobre determinados agentes del sistema eléctrico - *las matrices de los grupos de sociedades o, en su caso, sociedades que desarrollen simultáneamente las actividades de producción, distribución y comercialización de energía eléctrica*-, siendo así que algunos de esos sujetos obligados tienen muy escaso peso específico en el conjunto del sector, quedando en cambio eximidos de dicha carga otras entidades o grupos empresariales que pueden estar en mejores condiciones para asumir aquel coste, sea por su volumen de negocios, por su importancia relativa en alguno de los sectores de actividad o porque desarrollan simultáneamente y de forma integrada dos de aquellas actividades.

2/ Si resulta o no compatible con la exigencia de proporcionalidad establecida en el citado artículo 3.2 de la Directiva 2009/72/CE una regulación nacional de la que resulta que la obligación de financiación del bono social no se establece con carácter excepcional, ni con un alcance temporal limitado, sino de forma indefinida y sin retorno ni medida compensatoria alguna."

Dada la conexión existente entre éste y aquel procedimiento, se dictó providencia de 12 de febrero de 2020 dejando en suspenso la tramitación del presente recurso hasta la resolución de la mencionada cuestión prejudicial (asunto C- 683/19).

En la misma ha recaído sentencia de la Sala Quinta del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 14 de octubre de 2021, en la que se declara:

"1) El artículo 3, apartado 2, de la Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE, debe interpretarse en el sentido de que se opone a que el coste de una obligación de servicio público, consistente en suministrar electricidad a tarifa reducida a determinados consumidores vulnerables, se haga recaer únicamente en las matrices de los grupos de sociedad o, en su caso, sociedades que desarrollen simultáneamente las actividades de producción, distribución y comercialización de energía eléctrica, y que este criterio, elegido por el legislador nacional para distinguir entre las sociedades que deben asumir ese coste y aquellas que quedan totalmente eximidas de hacerlo, conduce a una diferencia de trato entre las distintas sociedades que operan en ese mercado que no está justificada de manera objetiva.

2) El artículo 3, apartado 2, de la Directiva 2009/72 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a que el régimen de financiación de una obligación de servicio público, consistente en suministrar electricidad a tarifa reducida a determinados consumidores vulnerables, se establezca sin límite temporal y sin medida compensatoria."

Se ha dado traslado de la resolución del Tribunal europeo a las partes personadas en este procedimiento para formular alegaciones.

La representación procesal de la demandante ha presentado escrito con el suplico de que se dicte sentencia en los términos solicitados en el *petitum* del escrito de demanda. Por su parte, el Abogado del Estado solicita en su escrito que se resuelva este proceso en la forma solicitada al contestar la demanda.

**SÉPTIMO.**- Por providencia de fecha 12 de enero de 2022 se ha señalado para la votación y fallo del presente recurso el día 15 de febrero de 2022, en que han tenido lugar dichos actos.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.**- Objeto y planteamiento del recurso.

Las compañías Cide Hcenergía, S.A. y CHC Comercializador de Referencia, S.L.U. impugnan mediante el presente recurso contencioso administrativo 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.

Las recurrentes consideran contrario a derecho:

- el mecanismo de financiación del bono social,
- el procedimiento de comprobación y solicitud del bono social,
- el procedimiento de suspensión del suministro de electricidad y
- la regla de que los servicios adicionales contratados por el consumidor se rescinden junto con el suministro de electricidad, salvo manifestación expresa de lo contrario por parte del propio consumidor.

En congruencia con lo defendido solicitan en relación con la financiación del bono social, que declaremos que el artículo 1.3 y la disposición transitoria única del **Real Decreto**-ley son inaplicables por resultar contrarios



al artículo 3.2 de la Directiva 2009/72/CE, con previo planteamiento, si la Sala lo considera necesario, de una cuestión prejudicial; subsidiariamente, piden el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad sobre dichos preceptos. Además, piden la nulidad de los artículos 12 a 17 y otros preceptos del **Real Decreto** impugnado que regulan las cuestiones a las que se ha hecho referencia, en los términos del suplico que se ha recogido en los antecedentes. En todo caso, las empresas actoras solicitan el restablecimiento de la situación jurídica individualizada, reconociéndoles el derecho a recuperar las cantidades abonadas como financiación del bono social o para su establecimiento y aplicación, o por otros costes cuya ilegalidad se haya declarado, con los intereses que correspondan.

El Abogado del estado solicita la desestimación de la demanda.

**SEGUNDO.**- Sobre la jurisprudencia relativa a la financiación del bono social.

Esta Sala ha resuelto ya otros recursos entablados contra el mismo **Real Decreto 897/2017**, de 6 de octubre, en los que se han examinado argumentos semejantes a los aquí sostenidos, en especial en lo que respecta al sistema de financiación del bono social introducido por el **Real Decreto-ley 7/2016** y desarrollado por el **Real Decreto** impugnado. En las sentencias ya dictadas esta Sala ha dado respuesta a las principales alegaciones y cuestiones controvertidas planteadas por las empresas recurrentes contra el **Real Decreto 897/2017**. Por ello y en aplicación del principio de unidad de doctrina, sin necesidad de entrar a examinar de forma pormenorizada los argumentos de impugnación aducidos en la demanda, debemos señalar que en las sentencias de esta Sala de 31 de enero de 2022 (recursos 1/633/ 2017, 1/673/ 2017 y 1/622/2017) ya hemos declarado lo siguiente:

- a) que es inaplicable el régimen de financiación del bono social y el régimen de cofinanciación de aquellos suministros a consumidores que tengan la condición de vulnerables severos acogidos a tarifas de último recurso y que estén en riesgo de exclusión social, establecidos en el artículo 1, apartado 3, del **Real Decreto-ley 7/2016**, de 23 de diciembre -que da nueva redacción apartado al artículo 45.4 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico- por resultar ambos incompatibles con la Directiva 2009/72/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad;
- b) que es igualmente inaplicable, por las mismas razones, la disposición transitoria única del mismo **Real Decreto-ley 7/2016**;
- c) que, en consecuencia, son inaplicables y nulos los artículos 9, apartado 6, y 12 al 17 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.

No vamos a reproducir en su integridad las consideraciones expuestas en aquellas sentencias antes citadas; pero consideramos procedente dejar aquí reseñadas, siquiera de forma resumida, las razones que allí expusimos.

1. La financiación del bono social eléctrico está regulada en la actualidad en el artículo 45.4 la Ley del Sector Eléctrico en la redacción dada por el **Real Decreto-ley 7/2016**, de 23 de diciembre, que sirve de cobertura legal respecto a las previsiones de financiación que desarrolla el **Real Decreto** impugnado en este proceso. El citado artículo 45.4 del **Real Decreto-ley** dispone:

"[...] El bono social será asumido por las matrices de los grupos de sociedades que desarrollen la actividad de comercialización de energía eléctrica, o por las propias sociedades que así lo hagan si no forman parte de ningún grupo societario.

Asimismo, y con el límite máximo que se establezca por orden del Ministro de Energía, Turismo y Agenda Digital, previo Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, las citadas sociedades o grupos de sociedades asumirán la cuantía que deban aportar para cofinanciar con las Administraciones Públicas competentes el coste del suministro de los consumidores a que hace referencia el artículo 52.4.j).

Reglamentariamente se establecerán los mecanismos y actuaciones necesarios para la asignación de dichas aportaciones. [...]"

Para analizar si el mecanismo de financiación que diseña en el **Real Decreto-ley 7/2016** es o no conforme al derecho comunitario es preciso acudir a lo dispuesto en el artículo 3, apartado 2, de la Directiva 2009/72 y a la jurisprudencia del TJUE que lo interpreta, dado que la aportación financiera obligatoria que se exige para financiar el bono social es parte integrante de la obligación de servicio público comprendida en el ámbito de aplicación de dicha norma de la Unión.

El artículo 3 de la Directiva 2009/72, referido a las obligaciones de servicio público, dispone en su apartado 2:



"En el pleno respeto de las disposiciones pertinentes del Tratado, y en particular de su artículo 86, los Estados miembros podrán imponer a las empresas eléctricas, en aras del interés económico general, obligaciones de servicio público que podrán referirse a la seguridad, incluida la seguridad del suministro, a la regularidad, a la calidad y al precio de los suministros, así como a la protección del medio ambiente, incluidas la eficiencia energética, la energía procedente de fuentes renovables y la protección del clima. Estas obligaciones de servicio público deberán definirse claramente, ser transparentes, no discriminatorias y controlables, y garantizar a las empresas eléctricas de la Comunidad el acceso, en igualdad de condiciones, a los consumidores nacionales."

En relación con el significado y alcance que debe atribuirse a lo dispuesto en este artículo 3, apartado 2, de la Directiva 2009/72 interesa destacar las consideraciones que expone la citada STJUE de 14 de octubre de 2021, en particular en los apartados 42, 44, 45 y 46 de su fundamentación.

De la doctrina recogida en dicha sentencia del Tribunal de Justicia interesa destacar ahora dos notas. De un lado que, como regla general, "[...] el sistema de designación de las empresas encargadas de obligaciones de servicio público no puede excluir a priori a ninguna de las empresas que operan en el sector eléctrico"; y que "[...] cualquier eventual diferencia de trato debe justificarse objetivamente" (apartado 45). Por otra parte, que "[...] corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar si la diferenciación efectuada entre las empresas que deben soportar el peso de dicha carga y las que están exentas de ella está justificada de manera objetiva" (apartado 46).

En relación con aquellas dos regulaciones anteriores del bono social esta Sala declaró que las razones dadas para la adopción del régimen de financiación que en cada una de ellas se establecía o bien no estaban siquiera explicitadas - sentencia de 7 de febrero de 2012 (recurso 419/2010)- o bien resultaban insuficientes - sentencia de 20 de diciembre de 2021 (recurso 960/2014). Veamos qué sucede en el caso de la regulación que ahora examinamos.

2. Como señala el Consejo de Estado sobre el proyecto de **Real Decreto**, el régimen de financiación del bono social establecido en el **Real Decreto**-ley 7/2016 es un modelo diferente al que existe en otros Estados miembros de la Unión Europea, en los que el coste del bono social se financia directa o indirectamente a través de los presupuestos públicos (salvo en el caso de Portugal donde existe un modelo mixto en el que una parte de la financiación se impone a las empresas generadoras de electricidad).

En España, el llamado "bono social térmico", concebido para la concesión de ayudas destinadas a paliar la pobreza energética de los consumidores vulnerables, en lo que respecta a la energía destinada a calefacción, agua caliente sanitaria y cocina, se financia también con cargo a los Presupuestos Generales del Estado ( artículos 5 y 7 del **Real Decreto**-ley 15/2018). En cambio, en el caso del "bono social eléctrico" se ha optado por imponer la obligación de financiación a determinadas empresas que operan en el sector eléctrico, en la actualidad a las comercializadoras.

Pues bien, a tenor de la jurisprudencia del TJUE, y dado que la obligación de financiación solo recae sobre determinadas empresas del sector eléctrico, corresponde a este Tribunal analizar si las razones utilizadas para establecer dicha diferencia de trato está "justificada objetivamente" y no es discriminatoria.

3. La exposición de motivos del **Real Decreto**-ley 7/2016 contiene una motivación en un doble sentido: por un lado, expone las razones que le llevan a optar por imponer la obligación de financiación a las comercializadoras y las matrices de grupos que incluyan comercializadoras; de otra parte, las razones que avalan que no se haga extensiva esta obligación a otras empresas que operan en diferentes ámbitos del sector eléctrico (producción, transporte y distribución).

No se aprecia, por tanto, una falta de motivación. La cuestión litigiosa es otra y se centra en determinar si las razones o motivos esgrimidos por la ley nacional, tanto para imponer la financiación únicamente a las comercializadoras como para excluir a las demás empresas que operan en el sector eléctrico, pueden considerarse una justificación objetiva y razonable.

En la exposición de motivos del **Real Decreto**-ley 7/2016 se esgrime, como razón principal que justifica la imposición de la obligación de financiación a las comercializadoras, que el mecanismo del bono social se dirige a los consumidores y opera como un descuento sobre la factura por lo que "se encuentra estrechamente vinculado a la actividad de comercialización".

Pues bien, si el criterio utilizado es la vinculación del beneficiario que disfruta del bono social con los sujetos obligados a financiarlo, tal criterio no puede aplicarse a aquellas empresas que carecen de esta vinculación por cuanto su actividad es ajena o esta desligada de los consumidores vulnerables, como ocurre con las empresas comercializadoras que operan en el mercado libre y con las sociedades matrices de los grupos que incluyen a una o más empresas comercializadoras.



El descuento en la facturación de la energía eléctrica a los consumidores vulnerables tan solo se aplica por los comercializadores de referencia, no así por las comercializadoras del mercado libre, que no tienen vinculación con dichos consumidores ni en el suministro de energía ni en su facturación. Así lo dispone el artículo 45.3 de la Ley del Sector eléctrico:

"3. El bono social cubrirá la diferencia entre el valor del precio voluntario para el pequeño consumidor y un valor base, que podrá ser distinto según las categorías de consumidores vulnerables que se establezcan, que se denominará tarifa de último recurso y será aplicado por el correspondiente comercializador de referencia en las facturas de los consumidores que estén acogidos al mismo."

Este mismo razonamiento resulta trasladable a las sociedades matrices cabeceras de un grupo que incorpora una sociedad comercializadora, pues la sociedad matriz tampoco tiene esa especial vinculación con el consumidor vulnerable. Y tampoco resulte asumible que, como razón objetiva en la que fundar la obligación que estamos examinando, se invoquen circunstancias relacionadas con la mayor o menor facilidad de la gestión administrativa para los poderes públicos.

En todo caso, este criterio que sirve para justificar la imposición de esta financiación a las empresas comercializadoras parte de una premisa errónea.

La imposición de obligaciones de servicio público a determinadas empresas, con exclusión de otras, no puede fundarse en la relación de aquéllas con el beneficiario de la prestación sino que ha de basarse en la especial vinculación de los sujetos obligados a la prestación (en este caso los obligados a financiar el bono social) con el contenido de la obligación que se impone, con independencia de quién sea el beneficiario, por otro lado cambiante, de dicha prestación.

La obligación de interés público impuesta implica un descuento en el precio de la electricidad suministrada a determinados consumidores, para lo que se articula una aportación financiera destinada a cubrir el coste de ese descuento. Así pues, la conexión entre el obligado a financiar y el descuento en el precio de la electricidad no guarda relación solo con el último escalón de la cadena, la facturación de la electricidad consumida, sino con todo el proceso necesario para que sea posible el suministro de la energía que se consume (generación, transporte, distribución y comercialización de la energía) y con el precio que se le aplica.

Es obvio que el precio de la energía sobre la que se aplica el descuento es fruto de la adición de todos los costes que se generan a lo largo del proceso (desde la producción a la comercialización) y no aparece vinculado solo a la fase final de comercialización.

Así, en el artículo 17.2 de la Ley del Sector Eléctrico, en el que se enuncian las partidas o conceptos que integran el Precio Voluntario para el Pequeño Consumidor (PVPC), sobre el que luego se aplica el descuento (bono social) en favor de los consumidores vulnerables; y allí puede verse que el precio de la energía que se gira a los consumidores vulnerables, y sobre los que se aplica el descuento, se forma con los costes de producción, peajes de la red y costes de comercialización. Por ello, la obligación de asumir el coste del descuento que se practica sobre este importe no está relacionada únicamente con la actividad de comercialización sino con la actividad desplegada por todas las empresas que operan en el sector eléctrico.

El hecho de que sean las comercializadoras de referencia las que finalmente aplican el descuento sobre la factura que giran al consumidor vulnerable no constituye una razón objetiva y de peso para hacer recaer sobre el último escalón de la cadena la carga de soportar la totalidad del coste de financiación que implica ese descuento.

4. La exposición de motivos del **Real Decreto**-ley incorpora lo que denomina "razones adicionales" para explicar que la obligación de financiar el bono social no se haga extensiva a los sujetos que ejercen otras actividades en el sector eléctrico, tales como la generación, el transporte y la distribución.

Allí se dice que los transportistas, distribuidores y generadores con régimen retributivo específico están sujetos a un régimen de retribución regulada; y en caso de que recayese sobre ellos la obligación de financiación del bono social se debería reconocer como un coste de su actividad que se trasladaría a todos los consumidores, incluidos los vulnerables. Pues bien, tampoco estas razones aparecen como objetivamente suficientes para justificar el tratamiento diferenciado dispensado a las empresas comercializadoras respecto de las demás empresas que actúan en el sector eléctrico.

No tendría sentido excluir a unas empresas eléctricas de las obligaciones de servicio público por razón de que su retribución es regulada y, a la vez, imponerlas a otros sujetos que también perciben una retribución regulada. También los comercializadores de referencia cuentan con una retribución regulada y no se explica qué razones existen para que el coste de la financiación del bono social asumido por dichas comercializadoras no fuese trasladable a los consumidores. Y si así fuera, la razón dada para establecer esa diferenciación con las



empresas dedicadas al transporte, distribución y las generadoras de energía eléctrica con régimen retributivo específico desaparecería.

Por otra parte, esta razón tampoco serviría para explicar por qué se excluye a las generadoras de energía sin régimen de retribución específico, sujetas al precio del libre mercado, cuya retribución no es regulada.

En segundo lugar, si, de acuerdo con lo dispuesto en el citado artículo 17.2 de la Ley 24/2013, para el cálculo de los precios voluntarios para el pequeño consumidor, al que deben estar acogidos los consumidores vulnerables, se incluyen de forma aditiva en su estructura el coste de producción de energía eléctrica, además de los peajes de acceso, cargos y los costes de comercialización que correspondan, no parece razonable argumentar que las empresas dedicadas a la generación, transporte y distribución no deben asumir la financiación del descuento que se aplica sobre este precio total porque necesariamente habría de repercutirse al consumidor final y, sin embargo, que las empresas comercializadoras que lo asuman no tienen la posibilidad de repercutirlo sobre los usuarios finales. No se aprecian razones objetivas para establecer este diferente tratamiento.

Por último, en la exposición de motivos del **Real Decreto**-ley se aduce, de forma accesorio, que "el objetivo principal de la regulación actual es la recuperación con la máxima eficacia de todos los costes del bono social".

No se entiende bien el alcance de esta expresión; pero lo cierto es que la recuperación de las cantidades financiadas por los comercializadores de referencia no será posible si dicho importe no se incluye como costes en su retribución regulada, y, caso de incluirse se evidenciaría lo irrazonable de excluir a los distribuidores, transportistas y generadores.

Por lo demás, la afirmación vuelva a ser inoperante respecto de los generadores que no cuentan con retribución regulada, a los que se dispensa un trato diferente al de los comercializadores que actúan en el mercado libre, siendo así que ambos sujetos actúan en mercados liberalizados y se encuentran en la misma situación para poder recuperar en el mercado los costes que soportan.

5. En definitiva, la regulación que estamos examinando, en la que la obligación de financiación impone a las compañías comercializadoras, conduce a un resultado que debe considerarse discriminatorio.

Por todo ello, tras el análisis de las razones expuestas para justificar el mecanismo de financiación del bono social contenida en el artículo 45.4 de la Ley del Sector Eléctrico, en la redacción dada por el **Real Decreto** Ley 7/2016, de 23 de diciembre, se alcanza la conclusión de que la obligación de financiación del bono social - que no el bono social- impuesta a "las matrices de los grupos de sociedades que desarrollen la actividad de comercialización de energía eléctrica o por las propias sociedades que así lo hagan si no forman parte de ningún grupo societario" es contraria a las previsiones contenidas en el artículo 3. 2 de la Directiva 2009/72/CE por carecer de una justificación objetiva y ser discriminatoria.

Ello implica la inaplicación de esta previsión legal, en virtud del principio de primacía, por ser contraria al derecho de la Unión Europea, sin necesidad de plantear cuestión prejudicial de interpretación ante el TJUE a la vista de la jurisprudencia sentada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en sus sentencias de 20 de abril de 2010 (asunto C-265/08, *Federulity*), 7 de septiembre de 2016 (Asunto C121/15, *Anode*), y, muy especialmente, en la reciente sentencia de 14 de octubre de 2021 (Asunto C-683/19) que da respuesta a la cuestión prejudicial de interpretación planteada por este Tribunal respecto del artículo 3.2 de la Directiva, su aplicación y alcance.

6. La conclusión de que el régimen de financiación del bono social establecido en el **Real Decreto**-ley 7/2016 es inaplicable por resultar contrario al artículo 3.2 de la Directiva 2009/72/CE, determina que debemos declarar también inaplicables y nulos los artículos 13 a 17 del **Real Decreto**, en los que se desarrolla aquel régimen de financiación previsto en el **Real Decreto**-ley.

Todas las consideraciones que nos han llevado a considerar que el régimen de financiación del bono social establecido en el **Real Decreto**-ley 7/2016 es inaplicable, por ser contrario al artículo 3.2 de la Directiva 2009/72/CE, son enteramente trasladables, por identidad de razón, a esta otra obligación que el propio **Real Decreto**-ley impone a las comercializadoras de cofinanciar con las Administraciones Públicas competentes el coste del suministro de los consumidores a que hace referencia el artículo 52.4.j).

Por tanto, la obligación que el **Real Decreto**-ley 7/2016 impone a las comercializadoras de electricidad o a sus matrices de cofinanciar con las Administraciones Públicas competentes el coste del suministro de los consumidores a que hace referencia el artículo 52.4.j) de la Ley del Sector Eléctrico es inaplicable, por resultar contrario al artículo 3.2 de la Directiva 2009/72/CE.



La anterior conclusión determina que debemos declarar asimismo inaplicable y nulo el artículo 12 del **Real Decreto 897/2017**, en el que se desarrolla aquel régimen de cofinanciación previsto en el **Real Decreto**-ley 7/2016.

**TERCERO.**- Sobre la aplicación de la doctrina precedente al presente caso.

Como ya hemos señalado, las consideraciones y conclusiones que acabamos de resumir, que reflejan lo declarado por esta Sala en las ya citadas sentencias nº 111/2022, 112/2022 113/2022, de 31 de enero (recursos 1/633/ 2017, 1/673/ 2017 y 1/622/2017), son enteramente trasladables al caso que nos ocupa. Por ello, debemos reiterar que resulta inaplicable el régimen de financiación del bono social y el régimen de cofinanciación de aquellos suministros a consumidores que tengan la condición de vulnerables severos acogidos a tarifas de último recurso y que estén en riesgo de exclusión social establecidos en el **Real Decreto**-ley 7/2016, por resultar contrarios al artículo 3.2 de la Directiva 2009/72/CE, y que son inaplicables y nulos los artículos 9, apartado 6, y 12 al 17 del **Real Decreto 897/2017**. Todo ello determina que debemos reconocer el derecho de la parte actora a ser indemnizada en los términos que precisaremos en el fundamento jurídico séptimo y en la parte dispositiva de esta sentencia.

Vistas las cuestiones esenciales sobre financiación del bono social, examinamos en los siguientes fundamentos de derecho de manera específica otras alegaciones sobre las que también nos hemos pronunciado ya en sentencias precedentes.

**CUARTO.**- Sobre el procedimiento de solicitud y comprobación del bono social.

Las empresas recurrentes impugnan el procedimiento de solicitud y comprobación del bono social por contravenir la Directiva 2009/72/CE y vulnerar el principio constitucional de reserva de ley. Pues bien, en relación con esta impugnación reiteramos lo señalado en la ya citada sentencia de 31 de enero de 2022 (recurso 1/633/2017).

Como explica la STJUE, Sala Quinta de 14 de octubre de 2021, asunto C-683/19 (apartado 40 de su fundamentación jurídica), "[...] la obligación de servicio público impuesta por el bono social consta de dos elementos, a saber, por un lado, el descuento en el precio de la electricidad suministrada a determinados consumidores vulnerables y, por otro lado, la aportación financiera destinada a cubrir el coste de ese descuento, que están indisociablemente vinculados". Y, siendo ello así, ya hemos expuesto las razones que nos han llevado a considerar inaplicable, por ser contraria al artículo 3, apartado 2, de la Directiva 2009/72, la regulación relativa al segundo de esos elementos que integran el bono social, esto es, el relativo a su financiación; sin que tal pronunciamiento alcance a la primera faceta del bono social, la relativa al descuento en el precio de la electricidad suministrada a determinados consumidores, pues a ella no se refieren, ni le son trasladables, las consideraciones que hemos expuesto en ese fundamento de derecho quinto.

Partiendo, entonces, de la vigencia y efectividad del bono social en tanto que descuento en el precio de la electricidad suministrada a determinados consumidores, no cabe afirmar que las normas que regulan el procedimiento de solicitud y comprobación del bono social impongan nuevas obligaciones que puedan ser consideradas como prestaciones personales obligatorias u obligaciones de servicio público distintas y adicionales a la obligación de la prestación consistente en practicar el descuento. Aquéllas son, sencillamente, obligaciones de carácter accesorio y con un marcado carácter instrumental, pues se refieren a la recepción de solicitudes y a la comunicación a los solicitantes del resultado de la comprobación.

El dictamen que emitió el Consejo de Estado respecto de proyecto de **Real Decreto** señala, de un lado, las cargas y costes de gestión que se hacen recaer sobre las empresas comercializadoras de electricidad, que incluyen la constatación de requisitos de diversa índole, cuya acreditación corresponde a Administraciones distintas, y que comportan el acceso a datos de carácter personal. Y, en segundo lugar, señala también el informe que, al corresponder al comercializador de referencia (empresa privada) la decisión acerca de la concesión o denegación del bono social, se priva al interesado de las garantías y cauces de defensa de los que dispondría si esa decisión procediese de un órgano administrativo. Tales problemas quedarían solventados -señala el Consejo de Estado- si las solicitudes fuesen tramitadas por los servicios del Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital, a los que correspondería comprobar los requisitos de los solicitantes.

Sin embargo, el Consejo de Estado es consciente de que para ello sería necesario que el departamento ministerial competente contase con los medios humanos y materiales necesarios para hacer frente a la ingente tarea burocrática que requiere el proceso de aplicación del bono social, con las dificultades presupuestarias que todo ello trae consigo. Por ello, enuncia otras posibles vías para enervar las objeciones que en su propio informe señala. Así, de mantenerse el sistema previsto en el proyecto de **Real Decreto**, habrían de introducirse determinadas correcciones:

1. En primer lugar, estando prevista en el proyecto del **Real Decreto** (artículo 9.8) que para la solución de discrepancias los consumidores podrán reclamar ante los servicios de consumo correspondientes, en los términos que establezca la normativa de defensa de los consumidores, debería quedar claro que el consumidor puede seguir ese cauce no sólo para lo que el artículo 9 denomina "aplicación del bono social" (momento desde el cual y plazo durante el cual se aplica el descuento), sino también para el caso de que el comercializador rechace la solicitud del consumidor.

2. En segundo lugar, la comprobación de los requisitos que han de concurrir en el consumidor para ser beneficiario del bono social debe comportar el menor grado de apreciación posible para los comercializadores de referencia, por lo que resulta necesario que la plataforma informática a la que se refiere el artículo 8.1 se encuentre operativa lo antes posible y que la orden ministerial de desarrollo del **real decreto** proyectado concrete de manera muy precisa y tasada cuáles son los documentos que sirven para acreditar los requisitos que no puedan comprobarse mediante la aplicación informática. 3/ Además -señala el informe- la acreditación de muchas de esas circunstancias comportaría la comunicación a los comercializadores de referencia de datos de carácter personal, algunos especialmente sensibles (discapacidad, condición de víctima de terrorismo o violencia de género), cuya protección puede ser difícil de conjugar con la necesaria comprobación por el comercializador de los requisitos necesarios para acceder al bono social. 4/ Ha de reforzarse a lo largo del proyecto la idea de que la aplicación del bono social al consumidor que lo solicita es algo debido para el comercializador de referencia si el solicitante cumple los requisitos reglamentariamente establecidos, sin que exista un margen de decisión al respecto para el comercializador.

Pues bien, el texto definitivo del **Real Decreto 897/2017** y la Orden ETU/943/2017 han venido a dar respuesta suficiente a las objeciones formuladas por el Consejo de Estado.

Así, el artículo 8.2 del texto del **Real Decreto** finalmente aprobado contempla la resolución de discrepancias también para el caso de que el comercializador rechace la solicitud del consumidor.

Por otra parte, la Orden ETU/943/2017, por la que se desarrolla el **Real Decreto 897/2017**, fue dictada con la mayor prontitud, pues ambas disposiciones son de la misma fecha, 6 de octubre de 2017; y en el articulado de la Orden se regulan con el suficiente grado de detalle y concreción aspectos tales como: a) los modelos de solicitud de aplicación del bono social; b) la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 3 del **real decreto** que, en su caso, deba acompañar dicha solicitud; c) los criterios de cómputo del requisito de renta; d) los mecanismos con los que se comprobarán los requisitos establecidos en dicho **real decreto** para ser consumidor vulnerable y vulnerable severo y percibir el bono social; incluida la implementación y mecánica de funcionamiento de la aplicación telemática en la sede electrónica del Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital. Con posterioridad, la Orden ETU/361/2018, de 6 de abril, vino a modificar los formularios de solicitud del bono social previstos en el anexo I de la Orden ETU/943/2017, de 6 de octubre.

En fin, las prevenciones del Consejo de Estado relativas a la protección de datos de carácter personal deben también considerarse atendidas habida cuenta lo dispuesto en el artículo 7.5 del **Real Decreto 897/2017**. Y también en materia de protección de datos de carácter personal, debe notarse lo que establece el artículo 8 del propio **Real Decreto** en sus apartados 5, 6 y 7.

Todo ello nos lleva a concluir que las tareas de comprobación que se hacen recaer sobre las entidades comercializadoras de electricidad no constituyen prestaciones personales obligatorias con entidad propia sino deberes accesorios que son propios de la gestión y materialización de la obligación de servicio público relativa al bono social; sin que la comercializadora tenga un margen de apreciación para la concesión o denegación del bono social, pues se trata de una decisión de carácter reglado.

Antes hemos expuesto las razones que existen para considerar contrarias al artículo 3.2 de la Directiva 2009/72, tal y como ha sido interpretado por el Tribunal de Justicia, las disposiciones del **Real Decreto**-ley 7/2016 y del **Real Decreto 897/2017** relativas al régimen de financiación del bono social. Pero también hemos señalado que tal pronunciamiento de inaplicación, y de nulidad de los preceptos reglamentarios correspondientes, no alcanza al otro elemento de la prestación del bono social, el que se refiere a la práctica del descuento en el precio de la electricidad a determinados consumidores; y el pronunciamiento de inaplicación tampoco alcanza, añadimos ahora, a los deberes accesorios, de gestión y comprobación, que son necesarios para la materialización de aquella prestación del bono social.

Así las cosas, el hecho de que esas actividades desarrolladas por las comercializadoras de electricidad para la prestación del bono social, con las inversiones y gastos que ello comporta, no cuenten con un régimen de financiación válido y aplicable, determina que debamos reconocer el derecho de la parte actora a ser indemnizada en los términos que precisaremos en el fundamento jurídico décimo y en la parte dispositiva de esta sentencia.



**QUINTO.-** Sobre el procedimiento de suspensión del suministro de energía eléctrica.

La parte actora sostiene en el fundamento tercero de su demanda que el **Real Decreto** impugnado ha prescindido de la regulación sobre suspensión del suministro de la electricidad contenido en el artículo 52 de la Ley del Sector Eléctrico, amparando los requisitos de comunicación y requerimientos de pago, contraviniendo así el principio de legalidad, así como el artículo 3.2 de la Directiva 2009/72/CE.

Pues bien, no apreciamos la contradicción que alega la parte actora entre el artículo 52 de la Ley del Sector Eléctrico y el artículo 19 del **Real Decreto 897/2017**.

El artículo 52.1 de la Ley del Sector Eléctrico establece, como norma de carácter general, que el suministro de energía eléctrica a los consumidores podrá suspenderse "cuando conste dicha posibilidad en el contrato de suministro o de acceso [...] en las condiciones que reglamentariamente se establezcan". Más adelante, ya específicamente en relación con los "consumidores acogidos a precios voluntarios para el pequeño consumidor o tarifas de último recurso", el apartado 3 del mismo artículo 52 dispone que "[...] en las condiciones que reglamentariamente se determinen (les) podrá ser suspendido el suministro de energía eléctrica [...] cuando hayan transcurrido al menos dos meses desde que les hubiera sido requerido fehacientemente el pago, sin que el mismo se hubiera hecho efectivo". Y, en fin, en los dos últimos párrafos de ese mismo artículo 52.3 de la Ley se dispone que en el caso de las Administraciones públicas acogidas a precios voluntarios para el pequeño consumidor o tarifas de último recurso, así como en el de las categorías de consumidores vulnerables que se determinen reglamentariamente a estos efectos, la interrupción del suministro podrá acordarse si transcurridos "cuatro meses" desde el primer requerimiento el pago no se hubiera hecho efectivo.

Vemos así que en el apartado 1 (regla general) se requiere que la posibilidad de suspensión del suministro esté contemplada en el contrato; y en el apartado 3 (norma referida a consumidores acogidos a precios voluntarios para el pequeño consumidor o tarifas de último recurso) el precepto legal precisa que el suministro podrá ser suspendido cuando hayan transcurrido "al menos" dos meses desde que se les hubiera sido requerido fehacientemente. Por lo demás, ambos apartados del artículo 52 se remiten expresamente a las condiciones que reglamentariamente se establezcan.

Por tanto, lo que estos dos primeros apartados de la norma legal establecen son unas condiciones o requerimientos mínimos. En lo demás, las condiciones para que pueda producirse la suspensión del suministro en los casos a que dichos apartados se refiere serán las que reglamentariamente se establezcan.

Esa concreción reglamentaria es la que lleva a cabo el artículo 19 del **Real Decreto 897/2017**, donde, respetando aquellas condiciones mínimas establecidas en la norma legal, se pormenorizan los requisitos y plazos que la empresa comercializadora habrá de observar antes de proceder a la interrupción del suministro. Puede apreciarse que la norma reglamentaria pormenoriza e intensifica las condiciones y garantías que se exigen para que pueda llevarse a cabo la suspensión del suministro; pero opera de ese modo dentro del amplio margen que le confiere la habilitación legal, que, como hemos visto, establece unas condiciones mínimas sin excluir que el desarrollo reglamentario disponga medidas que proporcionen una protección más intensa a los consumidores. Todo ello en consonancia con lo que establecen otros preceptos de la Ley 24/2013, del Sector Eléctrico, que también se manifiestan en esa línea de propiciar que la norma reglamentaria habilite medidas de protección al consumidor. Cabe citar en este sentido el artículo 43.3 de dicha Ley, en el que se establece: "[...] 3. Reglamentariamente se establecerán, por las Administraciones Públicas competentes, medidas de protección al consumidor que deberán recogerse en las condiciones contractuales para los contratos de suministro de los comercializadores con aquellos consumidores que por sus características de consumo o condiciones de suministro requieran un tratamiento contractual específico".

Así las cosas, no existe contradicción entre el artículo 52 de la Ley del Sector Eléctrico y el artículo 19 del **Real Decreto 897/2017**.

Por todo ello, debe ser desestimada la pretensión de que declaremos la nulidad del artículo 19 del **Real Decreto 897/2017**; y, como consecuencia, debe ser igualmente desestimada la pretensión indemnizatoria que formula la parte actora vinculada a aquella pretensión de nulidad.

**SEXTO.-** Sobre la rescisión de servicios adicionales.

En el fundamento cuarto de su demanda la parte actora impugna el apartado 2 de la disposición final segunda del **Real Decreto 897/2017**, que introduce un nuevo párrafo en el artículo 5 del **Real Decreto 1435/2002** en relación con los servicios adicionales contratados por el consumidor junto con el suministro de electricidad.

Como hemos señalado ya en anteriores sentencias es innegable que la finalidad perseguida por la norma controvertida - disposición final segunda, apartado dos, del **Real Decreto 897/2017**- es la de proteger al



consumidor frente a situaciones en las que, pese a haber quedado rescindido el contrato en cuanto al suministro de electricidad, podría mantener inadvertidamente contratados con el anterior suministrador algunos servicios adicionales.

Es cierto que, en determinadas ocasiones, al consumidor que rescinde el contrato en lo que se refiere al suministro de electricidad puede interesarle mantener, sin embargo, determinados servicios adicionales; pero precisamente para ello la norma permite que el consumidor lo indique así expresamente en el momento de la finalización del contrato.

La solución adoptada en la norma controvertida cumple de forma adecuada el objetivo de proteger al consumidor pues, al quedar los servicios adicionales rescindidos *ex lege*, salvo que el consumidor manifieste expresamente lo contrario, no queda espacio para que el mantenimiento de tales servicios accesorios se produzca de forma inadvertida para el consumidor. Y no puede aceptarse la alegación de la parte actora de que no se respeta la autonomía de la voluntad puesto que siempre puede optar expresamente por mantener los servicios adicionales previamente contratados.

En todo caso, la existencia de una opción regulatoria alternativa -que el consumidor hubiera de pronunciarse en todo caso que la rescisión o mantenimiento de los servicios adicionales-, por más que sea preferida por parte demandante, no es razón para anular la solución acogida en la norma que, lejos de resultar arbitraria, es razonable y plenamente ajustada a la finalidad perseguida de protección al consumidor.

#### **SÉPTIMO.-** Conclusión y costas.

De conformidad con lo expuesto en los fundamentos anteriores hemos de estimar en parte el recurso contencioso administrativo interpuesto por Cide Hcenergía, S.A. y CHC Comercializador de Referencia, S.L.U. contra el **Real Decreto 897/2017** con el siguiente alcance:

A. En primer lugar, procede, que declaremos inaplicable el régimen de financiación del bono social y el de cofinanciación con las Administraciones Públicas de aquellos suministros a consumidores que tengan la condición de vulnerables severos acogidos a tarifas de último recurso y que estén en riesgo de exclusión social, establecidos en el artículo 1, apartado 3, del **Real Decreto-ley 7/2016**, de 23 de diciembre (que da nueva redacción apartado al artículo 45.4 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico) y en la disposición transitoria única del mismo **Real Decreto-ley 7/2016**, por resultar incompatibles tales preceptos con la Directiva 2009/72/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE.

B. En segundo lugar, debemos declarar inaplicables y nulos los artículos 12 al 17 del **Real Decreto 897/2017**, de 6 de octubre, que se refieren a la financiación del bono social y a la obligación de cofinanciación con las Administraciones Públicas de aquellos suministros a consumidores que tengan la condición de vulnerables severos acogidos a tarifas de último recurso y que estén en riesgo de exclusión social.

C. Como consecuencia de los dos anteriores pronunciamientos, procede que declaremos el derecho de la parte actora a ser indemnizada por las cantidades abonadas en concepto de financiación bono social y de cofinanciación de aquellos suministros a consumidores que tengan la condición de vulnerables severos acogidos a tarifas de último recurso y que estén en riesgo de exclusión social, en aplicación de lo dispuesto en el **Real Decreto-ley 7/2016** y el **Real Decreto 897/2017**, de 6 de octubre, de manera que se reintegren a las demandantes todas las cantidades que hayan satisfecho por esos conceptos hasta la fecha de la presente sentencia descontando las cantidades que, en su caso, hubieran repercutido a los clientes, para evitar un enriquecimiento injusto, más los intereses legales correspondientes computados desde fecha del pago hasta la fecha de su reintegro.

D. Asimismo, procede que declaremos el derecho de la parte actora a ser resarcida por el importe de las cantidades invertidas para implantar el procedimiento de solicitud, comprobación y gestión del bono social y de las cantidades satisfechas para la aplicación de dicho procedimiento hasta la fecha de la presente sentencia descontando las cantidades que, en su caso, hubieran repercutido a los clientes, más los intereses legales computados desde fecha del correspondiente desembolso y hasta la fecha de su reintegro.

E. En cuanto a las cantidades que las demandantes deban satisfacer con posterioridad a la fecha de esta sentencia por alguno de los conceptos señalados en los dos apartados anteriores, habrá de ser en el nuevo régimen legal de financiación del bono legal que se establezca, en sustitución del que aquí hemos declarado inaplicable, o en una norma específica que a tal efecto se apruebe, donde se determine la vía para el resarcimiento de las cantidades que las demandantes se hubieran visto obligadas a anticipar.

F. El recurso contencioso-administrativo debe ser desestimado en lo que se refiere a las demás pretensiones que formula la parte demandante.



La inaplicación de los regímenes de financiación del bono social y restantes medidas sociales hacen innecesario el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad respecto a los preceptos legales que los regulan, sin que la Sala tenga dudas sobre la constitucionalidad de los restantes preceptos legales aplicables al caso.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 139 de la Ley de la Jurisdicción, no se hace imposición de costas.

## FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

1. Estimar en parte el recurso contencioso-administrativo ordinario interpuesto por Cide Hcenergía, S.A. y CHC Comercializador de Referencia, S.L.U. contra 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.

2. Declarar inaplicables el régimen de financiación del bono social y el régimen de cofinanciación con las Administraciones Públicas de aquellos suministros a consumidores que tengan la condición de vulnerables severos acogidos a tarifas de último recurso y que estén en riesgo de exclusión social, establecidos en el artículo 1, apartado 3, del **Real Decreto-ley 7/2016**, de 23 de diciembre -que da nueva redacción apartado al artículo 45.4 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico-, e inaplicable también la disposición transitoria única del mismo **Real Decreto-ley 7/2016**, por resultar tales preceptos incompatibles con la Directiva 2009/72/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE.

3. Declarar inaplicables y nulos los artículos 12 a 17 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.

4. Declarar el derecho de la parte actora a ser indemnizada por las cantidades abonadas en concepto de financiación del bono social y de cofinanciación con las Administraciones Públicas de aquellos suministros a consumidores que tengan la condición de vulnerables severos acogidos a tarifas de último recurso y que estén en riesgo de exclusión social, en aplicación del **Real Decreto 897/2017**, de 6 de octubre, de manera que se reintegren a las demandantes todas las cantidades satisfechas por esos conceptos, descontando las cantidades que, en su caso, hubieran repercutido a los clientes por tal concepto, más los intereses legales correspondientes computados desde fecha en que se hizo el pago hasta la fecha de su reintegro.

5. Declarar el derecho de la parte actora a ser resarcida por el importe de las cantidades invertidas para implantar el procedimiento de solicitud, comprobación y gestión del bono social y de las cantidades satisfechas para la aplicación de dicho procedimiento hasta la fecha de la presente sentencia descontando las cantidades que, en su caso, hubieran repercutido a los clientes por tal concepto, más los intereses legales computados desde fecha del correspondiente desembolso y hasta la fecha de su reintegro.

6. Desestimar las demás pretensiones que formula la parte demandante.

7. No imponer las costas procesales a ninguno de los litigantes.

8. Ordenar la publicación de este fallo en el Boletín Oficial del Estado, de conformidad con el artículo 72.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.