

# LA IMPOSICIÓN DE OBLIGACIONES DE SERVICIO PÚBLICO ANTE LA VULNERABILIDAD ENERGÉTICA

MARÍA ÁNGELES RODRÍGUEZ PARAJA  
VICESECRETARIA DEL CONSEJO  
COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA

**SUMARIO. I. Contexto nacional y europeo. II. La protección de los consumidores vulnerables en España. 1. La configuración del bono social. 2. La definición de consumidor vulnerable. 3. Algunas cuestiones controvertidas con respecto a la regulación del bono social y los consumidores vulnerables. 3.1. El bono social y las familias numerosas. 3.2. Obligaciones de información específicas para la protección del consumidor vulnerable. 3.3. Procedimiento de suspensión del suministro en caso de impago. 3.4. Sobre los consumidores en riesgo de exclusión social y el mecanismo de cofinanciación. 3.5. Sobre la metodología de cálculo del bono social. III. La CNMC y la supervisión de los mercados minoristas de energía.**

**RESUMEN:** La preocupación por la vulnerabilidad energética ha sido una constante creciente que se ha reflejado en las medidas adoptadas por el legislador europeo y nacional en los últimos tiempos. Las sucesivas Directivas europeas en materia de energía habilitan a los Estados miembros para la imposición de obligaciones de servicio público y les emplazan asimismo a definir el concepto de consumidor vulnerable. La Ley 24/2013, de 26 de diciembre, define las obligaciones de servicio público en nuestro país. En esencia, se prevé: el llamado “bono social” que se ha articulado en nuestro ordenamiento como un descuento sobre la tarifa eléctrica y la asunción tanto de los impagos como del coste de financiación del suministro de energía eléctrica de cierto grupo de consumidores vulnerables. En este artículo se repasan algunas cuestiones regulatorias del bono social que han sido controvertidas. En el contexto actual, la CNMC desempeña un papel clave en la supervisión de los mercados minoristas y el control del cumplimiento de las obligaciones de protección al consumidor.

**ABSTRACT:** Energy poverty is a growing problem in our community and several measures have been adopted at European and national level in recent times. The European Directives on energy have empowered member states to impose public service obligations on undertakings and define the concept of the vulnerable consumer. In our country, Law 24/2023, December 26th, specifies public service obligations. Mostly, we can refer to a social electricity tariff defined as a discount on the price of electricity and the assumption of defaults and

financing cost on the electricity bill to a certain category of vulnerable consumers. In this article a review of some controversial issues concerning the regulation of the social electricity tariff is carried out. In the current context, CNMC plays a key role by monitoring retail markets and ensuring the accomplishment of consumer protection measures.

**PALABRAS CLAVE:** Pobreza energética, bono social, consumidor vulnerable, suspensión del suministro, CNMC.

**KEY WORDS :** Energy poverty, social electricity tariff, vulnerable consumer, termination of supply, CNMC.

## I. CONTEXTO NACIONAL Y EUROPEO

La preocupación por la vulnerabilidad energética ha sido una constante creciente que se ha reflejado en las medidas adoptadas por el legislador europeo y nacional en los últimos tiempos. Recientemente, las actuaciones en este ámbito han adquirido si cabe una mayor relevancia en el escenario actual de precios tan elevados que se desarrolló principalmente en el año 2022 y 2023, así como por el contexto de transformación y transición energética en el que se encuentra envuelto el consumidor. Las principales medidas aprobadas en España en 2022 y 2023 para la protección de los consumidores<sup>1</sup> combinaron aspectos de índole muy diversa: medidas fiscales (reducción del IVA y de los impuestos especiales de los suministros energéticos), medidas regulatorias (tope a la subida de la tarifa de último recurso TUR; incrementos en el bono social eléctrico y el bono térmico) y en particular, el mecanismo temporal para

---

<sup>1</sup> Se destacan las siguientes normas: Real Decreto-ley 17/2021, de 14 de septiembre, de medidas urgentes para mitigar el impacto de la escalada de precios del gas natural en los mercados minoristas de gas y electricidad; Real Decreto-ley 11/2022, de 25 de junio, por el que se adoptan y se prorrogan determinadas medidas para responder a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, y para la recuperación económica y social de la isla de La Palma; Real Decreto-ley 17/2022, de 20 de septiembre, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito de la energía, en la aplicación del régimen retributivo a las instalaciones de cogeneración y se reduce temporalmente el tipo del Impuesto sobre el Valor Añadido aplicable a las entregas, importaciones y adquisiciones intracomunitarias de determinados combustibles; 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; Real Decreto-ley 10/2022, de 13 de mayo, por el que se establece con carácter temporal un mecanismo de ajuste de costes de producción para la reducción del precio de la electricidad en el mercado mayorista; Real Decreto-ley 3/2023, de 28 de marzo, de prórroga del mecanismo de ajuste de costes de producción para la reducción del precio de la electricidad en el mercado mayorista regulado en el Real Decreto-ley 10/2022, de 13 de mayo.

limitar el precio de la electricidad en el mercado mayorista ibérico y el mecanismo de minoración del exceso de retribución provocada por el incremento de la cotización del gas natural. Todas estas medidas se adoptaron con la finalidad de mitigar la escalada de precios en los mercados minoristas de la electricidad y el gas y con un especial foco en el consumidor vulnerable.

Volviendo al origen de la regulación de estos aspectos, cabe comenzar señalando que, a pesar de la desaparición de la noción del suministro eléctrico como servicio público y su derogación por la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico<sup>2</sup>, la calificación de este servicio como de interés económico general y la declaración expresa de la necesaria garantía de suministro al consumidor al mínimo coste posible en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, constituyen la base para la imposición de medidas de protección al consumidor, y en particular al consumidor vulnerable. Todo ello sin olvidar las sucesivas Directivas europeas en materia de energía que habilitan a los Estados miembros para la imposición de obligaciones de servicio público y les emplazan asimismo a definir el concepto de consumidor vulnerable con un margen de relativa amplia discrecionalidad<sup>3</sup>. Seguidamente se exponen.

La Directiva 2003/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes del mercado interior de la electricidad, en su considerando 24 apunta la importancia de que los Estados miembros adopten las medidas necesarias para proteger a los consumidores vulnerables en el contexto del mercado interior de la electricidad. Dichas medidas podrán diferir en función de las circunstancias concretas de cada Estado miembro, y podrán incluir medidas específicas relacionadas con el pago de las facturas de electricidad o medidas más generales adoptadas dentro del sistema de seguridad social. Por su parte, el artículo 3, relativo a las obligaciones de servicio público, insta a los Estados miembros a adoptar las medidas oportunas para proteger a los clientes finales y, en particular, garantizarán una protección adecuada de los clientes vulnerables, incluidas medidas que les ayuden a evitar la interrupción del suministro. En este contexto, los Estados miembros podrán adoptar medidas para proteger a los clientes finales de zonas apartadas.

La Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes del mercado interior de la electricidad, reitera las previsiones anteriores e incorpora aspectos muy relevantes, introduciendo ya las “políticas nacionales”.

Así el Considerando 50 señala que deben reforzarse las obligaciones de servicio público, inclusive en materia de servicio universal, y las consiguientes

<sup>2</sup> Esta Ley abandona la noción de servicio público, tradicional en nuestro ordenamiento pese a su progresiva pérdida de trascendencia en la práctica, sustituyéndola por la expresa garantía del suministro a todos los consumidores demandantes del servicio dentro del territorio nacional. El artículo 2 de la Ley califica el suministro eléctrico como servicio esencial.

<sup>3</sup> Sobre la definición de consumidor vulnerable en los distintos Estados miembros de la UE y Reino Unido, véase el apartado 4.2 tabla 8 de “ACER - CEER Energy Retail and Consumer Protection 2023 Market Monitoring Report”, Septiembre 2023.

normas mínimas comunes para asegurarse de que todos los consumidores, en particular los vulnerables, puedan beneficiarse de la competencia y de precios justos.

Por otro lado, la norma asume también la pobreza energética como un problema cada vez mayor en la Comunidad. Los Estados miembros afectados que todavía no hayan tomado medidas al respecto deben desarrollar, en consecuencia, planes de acción nacionales u otros marcos adecuados para luchar contra la pobreza energética, con el fin de reducir el número de personas que padecen dicha situación. En cualquier caso, los Estados miembros deben garantizar el suministro de energía necesario para los clientes vulnerables. De ese modo, podría aplicarse un enfoque integrado, por ejemplo, en el marco de la política social, y las medidas podrían incluir políticas sociales o mejoras de la eficiencia energética para la vivienda.

El artículo 3 de la Directiva emplaza ya directamente a los Estados a definir el concepto de cliente vulnerable que podrá referirse a la pobreza energética y, entre otras cosas, a la prohibición de desconexión de la electricidad a dichos clientes en períodos críticos.

Los Estados miembros deben adoptar las medidas adecuadas, tales como planes nacionales de acción en materia de energía, prestaciones en el marco de regímenes de seguridad social para garantizar el necesario suministro de electricidad a los clientes vulnerables o el apoyo a mejoras de la eficiencia energética, con el fin de atajar la pobreza energética donde se haya constatado, también en el contexto más amplio de la pobreza en general. Estas medidas no impedirán la apertura efectiva del mercado ni el funcionamiento del mismo, y se notificarán a la Comisión, cuando proceda. En la notificación se podrán incluir también medidas adoptadas dentro del régimen general de seguridad social.

Finalmente, la Directiva incorpora en su artículo 36 entre los objetivos de las Autoridades Reguladoras Nacionales<sup>4</sup> la misión de contribuir a alcanzar un alto nivel de servicio universal y público en lo que se refiere al suministro de electricidad; y también contribuir a la protección de los clientes vulnerables.

La Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes del mercado interior de la electricidad, regula la cuestión del consumidor vulnerable con un mayor grado de detalle y concreción. Reitera los puntos anteriores y otorga también un rol preponderante a las autoridades reguladoras que deben estar facultadas para garantizar la protección de estos clientes y la plena eficacia de las medidas implantadas. El artículo 28, en relación con el concepto de cliente vulnerable, indica que podrá comprender los niveles de renta, la proporción de la renta disponible dedicada al gasto energético, la eficiencia energética de los hogares, la dependencia crítica de equipamientos eléctricos por motivos de salud, la edad u otros crite-

---

<sup>4</sup> La CNMC tiene la consideración de Autoridad Reguladora Nacional en los sectores de electricidad y gas natural de acuerdo con el artículo 4 de su Estatuto Orgánico.

rios. Finalmente, el artículo 69 prevé que en la revisión que se haga de la aplicación de la Directiva, a más tardar el 31 de diciembre de 2025, se analizará en particular si los clientes, especialmente los que son vulnerables o sufren de pobreza energética, reciben una protección adecuada en el marco de la Directiva.

## II. LA PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES VULNERABLES EN ESPAÑA

### 1. *La configuración del bono social.*

La Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, define las obligaciones de servicio público en nuestro país al amparo de las previsiones de las Directivas europeas citadas en el apartado anterior. En esencia, se prevén dos obligaciones: el llamado “bono social” y la asunción tanto de los impagos como del coste de cofinanciación del suministro de energía eléctrica de determinado grupo de consumidores vulnerables, según se establece en el artículo 45.4 de la citada Ley 24/2013.

El “bono social”<sup>5</sup> articulado como un descuento sobre la tarifa eléctrica se crea por el artículo 2 del Real Decreto-ley 6/2009, de 30 de abril. En la exposición de motivos de dicha norma se justificaba como un mecanismo adicional de protección para colectivos vulnerables, “imponiendo una obligación de servicio público, en el sentido del artículo 3 de la Directiva 2003/54/CE, a las comercializadoras de último recurso para que el tránsito a las tarifas de último recurso pueda ser realizado de una forma razonable para todos”<sup>6</sup>.

Se articula como una prestación con un marcado carácter social destinada a proteger a determinados consumidores de electricidad acogidos a la tarifa de último recurso -en la actualidad el Precio Voluntario para el Pequeño Consumidor (PVPC)-, que tengan unas determinadas características sociales, de consumo y poder adquisitivo, y tan solo respecto al coste de la energía eléctrica consumida en su vivienda habitual.

El “bono social” se diseña como una obligación de servicio público, que, como señala la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 14 de octubre de 2021 (asunto C-683/19), consta de dos elementos: por un lado, el descuento en el precio de la electricidad suministrada a determinados consumidores vulnerables sobre el que volveremos más adelante, y, por otro lado, la aportación financiera destinada a cubrir el coste de ese descuento. Desde un punto de vista jurídico el “bono social” tiene un doble fundamento: como obligación de servicio público que los Estados miembros pueden imponer a las

<sup>5</sup> Véase Del Guayo Castiella, I. (2017) “Consumidores vulnerables en el sector eléctrico, lucha contra la pobreza energética y el bono social”. *Revista de Administración Pública*, 203, 343-381.

<sup>6</sup> Se trata de un modelo diferente al que existe en otros Estados miembros de la Unión Europea, en el que el coste del bono social se financia directa o indirectamente a través de los presupuestos públicos.

empresas eléctricas en aras al interés económico general, en los términos establecidos en las Directivas referidas anteriormente, y desde el punto de vista del ordenamiento interno como una prestación patrimonial de naturaleza pública, en los términos previstos en el artículo 31.3 de la Constitución.<sup>7</sup>

## 2. *La definición de consumidor vulnerable.*

El artículo 45 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, define como consumidores vulnerables a los consumidores de electricidad que cumplan con las características sociales, de consumo y poder adquisitivo que se determinen. En todo caso, se circunscribirá a personas físicas en su vivienda habitual.

La definición de los consumidores vulnerables, de sus categorías y los requisitos que deben cumplir, así como las medidas a adoptar para estos colectivos se remite por la Ley al posterior desarrollo reglamentario.

No obstante, la Ley hace referencia ya a “las características sociales, de consumo y poder adquisitivo que por real decreto del Consejo de Ministros se determinen”. También indica que se establecerá un umbral referenciado a un indicador de “renta per cápita familiar”.

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.

En cuanto a las características de los consumidores vulnerables, la normativa de desarrollo distingue tres categorías: (i) el consumidor vulnerable, (ii) el consumidor vulnerable severo, (iii) el consumidor en riesgo de exclusión.<sup>8</sup>

El artículo 3 del Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, define al consumidor vulnerable y al consumidor vulnerable severo, condición agravada del anterior en los siguientes términos:

Consumidor vulnerable como persona titular de un punto de suministro de electricidad en su vivienda habitual que, siendo persona física, esté acogida al precio voluntario para el pequeño consumidor (PVPC) y cumpla alguno de los requisitos siguientes establecidos en el apartado 2 del precepto:

---

<sup>7</sup> Véase Lavilla Rovira, J.J. “Prestaciones patrimoniales públicas no tributarias impuestas a las empresas que operan en el sector eléctrico” en X Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Madrid, 6 y 7 de febrero de 2015.

<sup>8</sup> A 31 de diciembre de 2022, 1,3 millones de consumidores eran beneficiarios del bono social. Esto supone un incremento de un 8% con respecto a 2021, debido principalmente al mayor número de beneficiarios vulnerables severos, en torno a un 15%. En cuanto al coste del bono social eléctrico, este aumentó de 208 millones de € en 2021 a 568 millones en 2022. Este incremento se debió principalmente al aumento del precio del PVPC, al incremento del importe del descuento sobre el precio PVPC y al aumento los límites máximos de consumo sujetos a descuento. Véase Informe de la CNMC de supervisión de los mercados minoristas de electricidad y gas. IS/DE/027/23, abril de 2024.

- a) Que su renta o, en caso de formar parte de una unidad de convivencia, la renta conjunta anual de la unidad de convivencia a la que pertenezca sea igual o inferior a 1,5 veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) de 14 pagas.

Cuando la unidad de convivencia esté formada por más de una persona, el multiplicador de renta respecto al índice IPREM de 14 pagas se incrementará en 0,3 por cada miembro adicional mayor de edad que conforme la unidad de convivencia y 0,5 por cada menor de edad de la unidad de convivencia.

Se considera unidad de convivencia la constituida por todas las personas que residan en un mismo domicilio y que estén unidas entre sí por vínculo matrimonial o como pareja de hecho en los términos del artículo 221.2 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, o por vínculo hasta el segundo grado de consanguinidad, afinidad, adopción, y otras personas con las que conviva en virtud de guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente.

En ningún caso, una misma persona podrá formar parte de dos o más unidades de convivencia.

- b) Estar en posesión del título de familia numerosa.
- c) Que el propio consumidor y, en el caso de formar parte de una unidad de convivencia, todos los miembros de la misma que tengan ingresos, sean pensionistas del Sistema de la Seguridad Social por jubilación o incapacidad permanente, percibiendo la cuantía mínima vigente en cada momento para dichas clases de pensión, y no perciban otros ingresos cuya cuantía agregada anual supere los 500 euros.
- d) Que el consumidor o algún miembro de su unidad de convivencia sea beneficiario del Ingreso Mínimo Vital conforme a lo establecido en la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital.

El apartado 3 del artículo establece que los multiplicadores de renta respecto del índice IPREM de 14 pagas establecidos en el apartado 2.a) se incrementarán, en cada caso, en 1 siempre que se acredite alguna de las siguientes circunstancias especiales:

- a) Que el consumidor o alguno de los miembros de la unidad de convivencia tenga discapacidad reconocida igual o superior al 33%.
- b) Que el consumidor o alguno de los miembros de la unidad de convivencia sea víctima de violencia de género, conforme a lo establecido en la legislación vigente.
- c) Que el consumidor o alguno de los miembros de la unidad de convivencia tenga la condición de víctima de terrorismo, conforme a lo establecido en la legislación vigente.

- d) Que el consumidor o alguno de los miembros de la unidad de convivencia se encuentre en situación de dependencia reconocida de grado II o III, conforme a lo establecido en la legislación vigente.
- e) Que la unidad de convivencia está integrada por un único progenitor y, al menos, un menor.

En cuanto a la definición de consumidor vulnerable severo, el mismo artículo 3 establece que se reúne tal condición en los siguientes casos: (i) cuando cumpliendo los requisitos anteriores, el consumidor y, en su caso, la unidad de convivencia a la que pertenezca, tenga una renta anual inferior o igual al 50 % del umbral que corresponda según el apartado a) anteriormente referido, incrementados en su caso conforme a lo dispuesto en el apartado 3 anterior; (ii) cuando el consumidor, y, en su caso, la unidad de convivencia a que pertenezca, tenga una renta anual inferior o igual a una vez el IPREM a 14 pagas, en el caso de que se encuentre en la situación del apartado 2.c), o dos veces el mismo en el caso de que se encuentre en la situación del apartado 2.b).

Finalmente, en cuanto al consumidor en riesgo de exclusión social: éste debe reunir los requisitos para ser vulnerable severo y ser atendido por los servicios sociales de una Administración autonómica o local que financie al menos el 50 por ciento del importe de su factura, en los términos previstos en el real decreto, lo que será acreditado mediante documento expedido por los servicios sociales de las referidas Administraciones Públicas.

El suministro a un consumidor que haya acreditado los requisitos para ser considerado consumidor en riesgo de exclusión social y esté acogido a la tarifa de último recurso (TUR) correspondiente será considerado suministro de electricidad esencial, a efectos de suspensión del suministro de energía eléctrica, de acuerdo con lo previsto en el artículo 52.4.j) de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico<sup>9</sup>.

El importe de los descuentos sobre el PVPC se establece en el artículo 6 del Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, siendo el precio resultante de dicho descuento la TUR.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> El precepto se refiere a las condiciones reglamentarias establecidas, “aquellos suministros a consumidores que tengan la condición de vulnerables severos acogidos a tarifas de último recurso y que estén siendo atendidos, respecto a estos suministros, por los servicios sociales de las Administraciones Públicas competentes por hallarse, en atención a su renta, en riesgo de exclusión social. Estos suministros se circunscribirán a personas físicas en su vivienda habitual. Todo lo anterior deberá ser acreditado mediante documento expedido por los servicios sociales de las referidas Administraciones Públicas.”

<sup>10</sup> Los descuentos del bono social se ampliaron mediante el RD-ley 6/2022, se estableció asimismo mediante el RD-ley 18/2022 el llamado “bono eléctrico de justicia energética” para hogares con bajos ingresos particularmente afectados por la crisis energética (artículo 10). Dichas medidas se han extendido hasta el 30 de junio de 2024 mediante el RD-ley 8/2023, de 27 de diciembre.



### *3. Algunas cuestiones controvertidas con respecto a la regulación del bono social y a los consumidores vulnerables.*

#### *3.1. El bono social y las familias numerosas.*

El régimen de acceso al bono social para las familias numerosas ha sido una cuestión controvertida dado que se trata de un supuesto no necesariamente vinculado a criterios de renta. La norma atendiendo a un criterio de proporcionalidad establece tres condicionantes para su otorgamiento lo que significa que no todas las familias numerosas pueden beneficiarse del bono social: (i) únicamente las familias cuya potencia contratada no supere los 10 kW tienen derecho a acceder al bono social, pues de lo contrario estarían obligadas a contratar en mercado libre, en el cual el referido descuento no puede ofertarse; (ii) el consumo de la familia que se sitúe por encima del límite establecido en el anexo I del Real Decreto no podrá ser facturado con descuento, sino que lo será a PVPC; (iii) para beneficiarse del descuento asignado al consumidor vulnerable severo, la familia numerosa sí tendrá que acreditar que no sobrepasa un determinado nivel de renta, puesto que de lo contrario únicamente puede acceder al descuento que corresponde a los consumidores simplemente vulnerables.

La cuestión fue planteada ante el Tribunal Supremo que se pronunció sobre el asunto mediante Sentencia 219/2022, de 22 de febrero. El Tribunal sostiene al respecto, que la definición de consumidores vulnerables, a los efectos de ser beneficiarios del denominado bono social establecido para garantizar el acceso al suministro de energía eléctrica en condiciones equitativas y justas debe estar en consonancia con el cumplimiento del objetivo de que todas aquellas personas o colectivos que, por sus características socio- económicas ven limitado el derecho de acceder al disfrute de los servicios energéticos esenciales que se revelen necesarios para llevar una vida digna en el hogar familiar, puedan beneficiarse de las medidas adoptadas por el Gobierno para combatir la pobreza energética. En este sentido se refiere al amplio margen de discrecionalidad establecido en las Directivas de la UE para que cada Estado miembro adopte las medidas necesarias en función de las circunstancias concretas existentes en cada país y determine los colectivos destinatarios de dichas medidas. Asimismo, precisa que el artículo 45.2 de la Ley 24/2013, en la redacción introducida por el Real Decreto-ley 7/2016, dispone que serán considerados consumidores vulnerables los consumidores de electricidad que cumplan con las características sociales, de consumo y de poder adquisitivo cuya concreción corresponde al Gobierno, que por vía reglamentaria deberá delimitar tanto al alcance de la definición de consumidores vulnerables como las medidas a adoptar para este colectivo.

Partiendo de este marco normativo, el Tribunal Supremo considera que la inclusión de las familias numerosas en la definición de consumidores vulnerables que se establece en el artículo 3.1.b) del Real Decreto 897/2017 no contradice el artículo 45 de la Ley 24/2013, en cuanto que entiende que los requisitos referidos a las circunstancias sociales, consumo y poder adquisitivo no tienen un carácter acumulativo. Por ello, el Gobierno está habilitado, por

razones de política económica o por otros factores de índole social, con la finalidad de proteger otros intereses de carácter público (entre los que cabe incluir el fomento de la natalidad), para ampliar o extender de forma justificada el ámbito subjetivo de aplicación de las medidas para garantizar el acceso a los suministros de electricidad a un precio equitativo, con base a criterios de carácter social sin necesidad de que estén referidos o vinculados al nivel de renta de los beneficiarios.

En este mismo sentido se pronunció el Consejo de Estado<sup>11</sup> sobre el proyecto de norma, haciendo énfasis en que las familias numerosas constituyen un colectivo cuyas especiales características sociales y de consumo, como consecuencia del número de miembros que integran la unidad familiar, lo sitúan en una condición de vulnerabilidad; y de un colectivo cuya protección se alinea con un objetivo de política económica y social fundamental como es el de hacer frente a los problemas derivados de la situación demográfica en Europa, en general, y en España, en particular.

### 3.2. Obligaciones de información específicas para la protección del consumidor vulnerable.

El Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, establece en su artículo 5 una serie de obligaciones específicas en relación con los consumidores vulnerables con la finalidad de garantizar la efectividad de esta protección. Se trata de obligaciones de información activa que se imponen a los comercializadores. Nos centramos particularmente en dos: (i) la contenida en el apartado 1 del precepto: cuando la empresa comercializadora realice la comunicación o, en su caso, el requerimiento de pago previstos en el artículo 19 a un consumidor titular de un punto de suministro de electricidad en mercado libre que cumpla los requisitos para acogerse al PVPC, deberá advertir expresamente en dicha comunicación o requerimiento de la posibilidad que tiene de acogerse al PVPC y de solicitar, de cumplir las condiciones previstas en la normativa, el bono social, asimismo, el comercializador informará al consumidor de que el PVPC, y en su caso, el bono social, sólo le podrá ser aplicado por un comercializador de referencia; (ii) la contenida en el apartado 5 del precepto: cuando un consumidor que esté acogido al bono social vaya a suscribir un contrato con un comercializador en mercado libre, el comercializador entrante deberá informar expresamente al consumidor, en el marco de las obligaciones recogidas en el artículo 46 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, de que la suscripción del nuevo contrato en libre mercado implicará que no resulte aplicable el bono

---

<sup>11</sup> El Dictamen 734/2017, de 14 de septiembre de 2017, señala: “El acceso al bono social al colectivo de familias numerosas obedece a criterios de política económica y social que tiene cobertura en el propio texto constitucional (artículo 39 CE) y en la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas y en el Real Decreto 1621/2005, de 30 de diciembre, normativa que persigue garantizar el acceso a los servicios de interés general de este colectivo, entre los que cabe incluir el suministro de energía eléctrica”.

social. Esta información se aportará al consumidor en documento individual e independiente que lleve por título «Renuncia a la aplicación del bono social», que deberá ser firmado por el consumidor.

El incumplimiento de estas medidas de protección al consumidor con derecho a acogerse al PVPC podrá ser sancionado de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 65.25 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico<sup>12</sup>.

Estas obligaciones informativas también han sido cuestionadas por las empresas al considerarlas desproporcionadas y contrarias al principio de libertad de empresa. En particular se esgrimía que 1) la obligación de información al consumidor es innecesaria porque se refiere a un régimen jurídico publicado y con esta obligación se está imponiendo a la comercializadora que opera en el mercado libre una función pública sin compensación alguna por su parte, y 2) las comercializadoras de referencia son las únicas habilitadas para ofrecer el bono social, por lo que serán las que se beneficien de la captación de clientes procedentes de las comercializadoras del mercado libre, sin ningún tipo de penalización ni coste adicional para el consumidor, lo que supone una mayor concentración de mercado en favor de las comercializadoras de referencia y reforzar su posición de dominio hoy por hoy consolidada.

El Tribunal Supremo en su Sentencia 250/2022, de 28 de febrero, ha desestimado estas pretensiones entendiendo que la primera de las obligaciones indicadas *“forma parte o es una extensión”* de las obligaciones del artículo 19 de realización de comunicaciones y requerimientos de pago en los que debe incluirse la posibilidad de acogerse al bono social. El propio real decreto impugnado, en sus apéndices I de los Anexos II, III y IV incorpora unos modelos de comunicación y de requerimientos fehacientes a remitir por las comercializadoras a los consumidores en mercado libre en los supuestos contemplados por el artículo 19, que dan cumplimiento a la obligación de información del artículo 5, mediante la inclusión de la indicada advertencia para el caso de que el destinatario cumpla los requisitos para ser considerado consumidor vulnerable.

Estas medidas informativas han de enmarcarse entre las medidas específicas de protección al consumidor. Así lo confirma la doctrina constitucional sobre la libertad de empresa que señala, *“...la libertad de empresa no excluye restricciones que sean proporcionadas, de modo que sean adecuadas y contribuyan a la consecución del fin constitucionalmente legítimo al que propenden y por indispensables hayan de ser inevitablemente preferidas a otras que pudie-*

<sup>12</sup> Se considera infracción grave: *“El incumplimiento por parte de las empresas distribuidoras y comercializadoras de electricidad de las obligaciones de mantenimiento y correcto funcionamiento de un servicio de atención a las quejas, reclamaciones, incidencias en relación al servicio contratado u ofertado, solicitudes de información sobre los aspectos relativos a la contratación y suministro o comunicaciones, que incluya un servicio de atención telefónica y número de teléfono, ambos gratuitos, así como de la aplicación de cualquiera de las medidas de protección al consumidor de acuerdo con lo establecido en la presente ley y su normativa de desarrollo, en especial las relativas a los consumidores vulnerables”*.

ran suponer, para la esfera de libertad pública protegida, un sacrificio menor» (STC 112/2006, de 5 de abril, FJ Octavo).

Finalmente, cabe señalar que la CNMC ha sancionado en diversas ocasiones a empresas comercializadoras por el incumplimiento de la obligación de información establecida en el artículo 5.5 del Real Decreto. En todos estos casos la comercializadora procedió a realizar el cambio de suministrador sin contar con el documento individual e independiente que lleva por título «Renuncia a la aplicación del bono social», y que debe ser firmado por el consumidor como requisito necesario para la válida suscripción del nuevo contrato<sup>13</sup>.

### 3.3. Procedimiento de suspensión del suministro en caso de impago.

El artículo 19 del Real Decreto 897/2017 regula los *“Plazos para la solitud de la suspensión de suministro de electricidad por impago para personas físicas en su vivienda habitual*». Establece el precepto en su redacción original distintos plazos que deben ser observados y distintas comunicaciones (requerimiento fehaciente de pago y requerimiento fehaciente de inicio de procedimiento para la suspensión del suministro) que deben ser efectuados por las comercializadoras con carácter previo a la suspensión del suministro por impago de la factura. Dichas comunicaciones deberán realizarse siguiendo los modelos normalizados que figuran en el anexo del Real Decreto. El incumplimiento de algunas de estas obligaciones de información en los plazos indicados puede suponer la comisión de una infracción grave, de conformidad con lo previsto en el artículo 65.25 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre.

Pues bien, este procedimiento ha sido cuestionado por las empresas al entender que el mismo es desproporcionado al obligar a las comercializadoras a realizar multitud de comunicaciones que suponen una carga administrativa excesiva y asimismo contravenir el artículo 52 Ley 24/2013, de 26 de diciembre.

Esta cuestión fue examinada por el Tribunal Supremo en Sentencias 219/2022, de 22 de febrero (recurso núm. 680/2017), 250/2022, de 28 de febrero (recurso núm. 701/2017) y 111/2022, de 31 de enero (recurso núm. 633/2017).

Los recurrentes consideraban en esencia (i) que el artículo 19 suponía una vulneración de las previsiones de la Directiva 2009/72/CE, puesto que aplica previsiones destinadas a la protección de consumidores vulnerables a consumidores que no tienen esa condición, pero tienen un suministro con una

---

<sup>13</sup> Entre otras, cabe destacar: Resolución del procedimiento sancionador de referencia SNC/DE/060/21 de 22 de diciembre de 2021, Resolución del procedimiento sancionador de referencia SNC/DE/023/22 de 29 de septiembre de 2022, Resolución del procedimiento sancionador de referencia SNC/DE/005/20 de 16 de septiembre de 2021, Resolución del procedimiento sancionador de referencia SNC/DE/006/20 de 14 de octubre de 2021. Las sentencias de la Audiencia Nacional de 20 de enero (recurso 328/2019) y 12 de mayo de 2022 (recurso 329/2019) anularon otras dos sanciones impuestas por la CNMC en este mismo ámbito al considerar que la tipificación por vía del artículo 65.25 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, no procedía antes de la entrada en vigor del artículo 5.5 del Real Decreto 897/2017.

potencia contratada inferior a 10 kW; (ii) que el artículo 19 otorgaba un trato igualitario en el mercado libre, a diferencia de lo dispuesto en el artículo 52.1 de la Ley del Sector Eléctrico que únicamente aludía a “*cuando conste dicha posibilidad en el contrato de suministro*”, lo que suponía que el desarrollo reglamentario habría ido más allá de lo dispuesto en la norma con rango legal; (iii) que el artículo 19 exige hasta tres comunicaciones, a diferencia de lo dispuesto en el artículo 52, que solo exige un requerimiento fehaciente de pago, por lo que de nuevo nos encontraríamos ante un supuesto de extralimitación de una norma reglamentaria, (iv) que bastaría con un único requerimiento fehaciente, no existe motivación ni justificación para la exigencia de más requerimientos de tal naturaleza.

El Tribunal Supremo no apreció la contradicción advertida por los recurrentes entre el artículo 52 de la Ley del Sector Eléctrico y el artículo 19 del Real Decreto 897/2017, ni tampoco entendió que este precepto reglamentario incurriera en la vulneración del principio de proporcionalidad. Así en la fundamentación jurídica de la STS 111/2022, de 31 de enero (recurso núm. 633/2017) antes citada que, luego se reproduce en sentencias posteriores, se señala:

*“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 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 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 la contradicción que se denuncia entre el artículo 52 de la Ley del Sector Eléctrico y el artículo 19 del Real Decreto 897/2017. Y, por lo demás, no apreciamos razones para afirmar que las medidas establecidas en el precepto reglamentaria, cuya finalidad de protección al consumidor de electricidad resulta innegable, sean desproporcionadas o contrarias al principio de transparencia”.*

Sobre la base de la argumentación indicada, el Tribunal Supremo desestima los recursos interpuestos.

3.4. Sobre los consumidores en riesgo de exclusión social y el mecanismo de cofinanciación.

Como indicábamos en el apartado II.1 anterior, el artículo 45.4 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, tras su modificación por el Real Decreto-ley 7/2016, establece una nueva obligación de servicio público dirigida a la protección de los consumidores en riesgo de exclusión social y que se impone a las mismas entidades obligadas a financiar el bono social<sup>14</sup>: la asunción del

---

<sup>14</sup> Sobre la financiación del bono social, debe señalarse que el mecanismo de financiación ha sido sin duda una cuestión problemática en nuestro ordenamiento. En nuestro país han existido en

coste de la “cofinanciación” del suministro de energía eléctrica de estos consumidores. Estos últimos no habrán de hacer frente a su factura, que será cofinanciada por las empresas comercializadoras sujetas a la obligación siempre que se cumpla una condición: que la Administración autonómica o local cuyos servicios sociales estén atendiendo al consumidor hayan acreditado el pago al menos del 50% de esa factura ante el comercializador de referencia que presta el suministro. Esta cuestión se desarrolla puntualmente en el capítulo V del Real Decreto 897/2017.

Esta cuestión ha sido controvertida dado que varias comunidades autónomas y ayuntamientos han manifestado que esta previsión vulneraba sus competencias, al subordinar la condición de consumidor en riesgo de exclusión social y su protección, a una forma concreta de atención a las necesidades de los consumidores en situación de pobreza energética. Se entendía por las mismas que la norma imponía a las Administraciones autonómicas y locales la cofinanciación de la factura impagada, vulnerando con ello su autonomía y, en particular, la competencia exclusiva de las comunidades autónomas en materia de asistencia social reconocida en el artículo 148.1.20ª de la Constitución.

No obstante lo anterior, para valorar esta cuestión han de tenerse en cuenta dos cuestiones: la primera que es el propio artículo 45.4 el que establece esta nueva obligación de servicio público para las referidas empresas, explicitando el preámbulo del Real Decreto-ley 7/2016 que las aportaciones que con esta finalidad hagan las comercializadoras obligadas “tendrán carácter parcial o de cofinanciación, complementando las que realicen las Administraciones Públicas competentes encargadas de atender a los suministros que se identifiquen en situación de riesgo de exclusión social”; procediendo en consecuencia el precepto en cuestión a desarrollar la previsión legal; la segunda, que la participación de las Administraciones autonómicas y locales en la asunción del coste del suministro del consumidor en riesgo de exclusión social tiene carácter meramente voluntario. Nótese que el propio preámbulo de la norma reglamentaria se refiere a la habilitación de “un cauce de cooperación interadministrativa, que se materializa a través de la participación potestativa de las Administraciones con competencias en materia de servicios sociales en el mecanismo de cofi-

---

estos últimos años hasta cuatro diferentes mecanismos de financiación, tres de los cuales han sido anulados por el Tribunal Supremo. El primero de ellos fue anulado por Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de febrero de 2012 (recurso núm. 419/2010). El segundo de ellos fue anulado tras la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 14 de octubre de 2021 (asunto C-683/19) de la que dimanaron varias sentencias del Tribunal Supremo núm. 1532/2021, de 20 de diciembre de 2021 (recurso núm. 960/2014) y núm. 1549/2021, de 21 de diciembre de 2021 (recurso núm. 16/2015). La tercera regulación fue anulada por SSTs de 31 de enero de 2022 (recurso 633/2017; 622/2017; 673/2017); 21 de febrero de 2022 (687/2017), 21 de febrero de 2022 (699/2017); 22 de febrero de 2022 (698/2017), 28 de febrero de 2022 (696/2017, 701/2017); 1 de marzo de 2022 (690/2022), 2 de marzo de 2022 (697/2017), 7 de marzo de 2022 (679/2017 693/2017); 10 de marzo de 2022 (700/2017), 16 de marzo de 2022 (703/2017) y 28 de marzo de 2022 (702/2017). En la actualidad, todos los sujetos del sistema eléctrico asumen la financiación del bono social.

nanciación de los suministros de los consumidores vulnerables severos que se encuentren en riesgo de exclusión de social en su territorio”.<sup>15</sup>

### 3.5. Sobre la metodología de cálculo del bono social.

Como indicábamos anteriormente el bono social parte de un descuento sobre el PVPC. La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia ha reflexionado sobre la idoneidad de tomar como base esta referencia de precio. Así en el informe emitido sobre el proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 216/2014, de 28 de marzo, por el que se establece la metodología de cálculo de los precios voluntarios para el pequeño consumidor<sup>16</sup> se analizó, entre otras cuestiones, la conveniencia de que el descuento del bono social sea calculado sobre el precio del PVPC, en tanto que estos consumidores pueden responder en menor medida a la señal del precio del mercado, si bien se introduce un componente de mercados a plazo, que proporciona una mayor estabilidad a los precios.

En este sentido, la CNMC indicó, que teniendo en cuenta la mayor protección que requieren este tipo de consumidores, cabría analizar otras alternativas, que ofrecieran unas condiciones de precios más favorables y estables aprovisionando a estos consumidores, por ejemplo, a través de la energía asignada en las subastas de energías renovables previstas en el Real Decreto 960/2020, de 3 de noviembre. Esta formulación del precio regulado que pagan los consumidores vulnerables y su coste de energía, en particular, supondría una simplificación en el mecanismo de la financiación del bono social cuyo diseño actual hace que recaiga, de forma acumulada, sobre el consumidor de electricidad, incluido el vulnerable.

## III. LA CNMC Y LA SUPERVISIÓN DE LOS MERCADOS MINORISTAS DE ENERGÍA

La CNMC ostenta varias competencias en relación con la supervisión del mercado minorista y, en particular, en relación con las medidas de protección al consumidor. Si bien el organismo no tiene competencia para resolver las reclamaciones concretas de los consumidores relacionadas con el suministro energético<sup>17</sup>, la CNMC deberá, de acuerdo con el artículo 7 de la Ley 3/2013, de 4 de junio:

---

<sup>15</sup> Dictamen del Consejo de Estado 734/2017, de 14 de septiembre de 2017.

<sup>16</sup> Ref. IPN/CNMC/044/22, de 16 de diciembre de 2022.

<sup>17</sup> En el caso de los aspectos regulados del suministro eléctrico o de gas natural, la competencia para la resolución de reclamaciones de los consumidores corresponde a las Comunidades Autónomas (conforme al artículo 98 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, y el artículo 61 del Real Decreto 1434/2002, de 27 de diciembre). Por otra parte, ya se trate de contrato de suministro a precio regulado o de un contrato de suministro a precio libre, celebrado con un consumidor, es posible acudir a un mecanismo de resolución alternativa de litigios en materia de consumo, en los términos previstos en el artículo 46.1.n) de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, y en el artículo 57 bis.j) de la Ley 34/1998,



- Supervisar la adecuación de los precios y condiciones de suministro a los consumidores finales a lo dispuesto en la Ley 34/1998, de 7 de octubre, y en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, y sus normativas de desarrollo y publicar recomendaciones, al menos anualmente, para la adecuación de los precios de los suministros a las obligaciones de servicio público y a la protección de los consumidores. (función 11).
- Garantizar la transparencia y competencia en el sector eléctrico y en el sector del gas natural, incluyendo el nivel de los precios al por mayor, y velar por que las empresas de gas y electricidad cumplan las obligaciones de transparencia. (función 14).
- Supervisar el grado y la efectividad de la apertura del mercado y de competencia, tanto en el mercado mayorista como el minorista, incluidas entre otras, las reclamaciones planteadas por los consumidores de energía eléctrica y de gas natural<sup>18</sup>, y las subastas reguladas de contratación a plazo de energía eléctrica. (función 15).
- En materia de protección al consumidor, gestionar el sistema de comparación de los precios del suministro de electricidad y gas natural sobre la base de las ofertas que realicen las empresas comercializadoras, así como la elaboración de informes que contengan la comparación y evolución de los precios del suministro de electricidad y gas y de los mercados minoristas. (función 25)

Además, de acuerdo con el artículo 43.6 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia supervisará la efectividad y la aplicación de las medidas de protección a los consumidores y podrá dictar resoluciones jurídicamente vinculantes tendentes al cumplimiento de las mismas.

A los efectos del cumplimiento de los cometidos anteriores, la CNMC emitirá los correspondientes informes periódicos de supervisión de mercados minoristas<sup>19</sup> y también podrá incoar y resolver los correspondientes expedientes sancionadores en aquellas materias sobre las que ostenta competencia<sup>20</sup> así

---

de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, a través de la entidad acreditada a la que se encuentre adherido el correspondiente suministrador. El listado se publica en:

<https://www.consumo.gob.es/es/consumo/listado-entidades-notificadas-comision-europea-autoridades-competentes-espana>.

<sup>18</sup> La CNMC ha dictado la Circular 2/2016, de 28 de julio, de petición de información sobre reclamaciones de consumidores a distribuidores y comercializadores.

<sup>19</sup> Véase [https://www.cnmc.es/en/listado/sucesos\\_energia\\_mercado\\_electrico\\_informes\\_de\\_supervision\\_del\\_mercado\\_minorista\\_de\\_electricidad/block/250](https://www.cnmc.es/en/listado/sucesos_energia_mercado_electrico_informes_de_supervision_del_mercado_minorista_de_electricidad/block/250).

<sup>20</sup> Recientemente la Audiencia Nacional ha confirmado dos importantes resoluciones sancionadoras de la CNMC, la primera de 14 de marzo de 2024 (recurso 491/2019) en el ámbito del mercado mayorista de electricidad, consecuencia de las ofertas realizadas al mercado diario de producción por determinadas unidades de generación, propiciando un incremento de precio en el mercado diario; la segunda de 10 de enero de 2024 (recurso 349/2019) en el ámbito del mercado minorista de gas natural por el envío de comunicaciones a los consumidores incumpliendo determinadas medidas de protección al consumidor.

como dictar decisiones jurídicamente vinculantes para corregir determinadas situaciones<sup>21</sup>.

Por otro lado, la Comisión impulsa determinadas herramientas cuya finalidad es informar al consumidor sobre las distintas opciones de suministro disponibles y proporcionar la mayor transparencia informativa a los mismos, con funcionalidades específicas para los consumidores vulnerables. En este ámbito cabe destacar las siguientes aplicaciones:

a) Comparador de ofertas de energía:<sup>22</sup>.

La disponibilidad de al menos una herramienta de comparación de ofertas es una obligación para los Estados Miembros que se introdujo en la Directiva (UE) 2019/944. En nuestro país desde 2011 está disponible esta herramienta.

Todos los consumidores de gas y electricidad tienen la posibilidad de elegir libremente su compañía suministradora, y tienen a su disposición una gran variedad de ofertas en el mercado<sup>23</sup>. Adicionalmente, el despliegue de contadores inteligentes de electricidad ha facilitado la existencia de nuevas ofertas con precios diferentes en función del periodo de consumo.

Todas las comercializadoras deben publicar sus ofertas en el comparador<sup>24</sup>. La CNMC mantiene actualizada la información de las ofertas de suministro de electricidad y gas y valida cada una de las ofertas introducidas en el comparador antes de su publicación, tras un proceso de revisión de la exactitud de la información allí recogida, lo que facilita a los consumidores la elección de su contrato de suministro.

b) Código QR:

En el año 2021 la CNMC ha aprobado la resolución que determina la información que las comercializadoras de electricidad deben incluir en un código

---

<sup>21</sup> Sobre las decisiones jurídicamente vinculantes de la CNMC, véanse Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de abril de 2018 (Recurso 154/2016) y Sentencia de 19 de octubre de 2018 (Recurso 3000/2016).

<sup>22</sup> Esta herramienta está disponible en <https://comparador.cnmc.gob.es>.

<sup>23</sup> Adicionalmente, los consumidores domésticos, aquellos con potencia contratada inferior a 10 kW en el suministro eléctrico o consumidores de gas natural con un consumo anual de hasta 50.000 kWh, pueden optar por el suministro en el mercado regulado a través de un comercializador de referencia o de último recurso.

<sup>24</sup> La Disposición adicional novena de la Orden ITC/3519/2009, de 28 de diciembre, por la que se revisan los peajes de acceso a partir de 1 de enero de 2010 y las tarifas y primas de las instalaciones del régimen especial, encomendaba a la extinta Comisión Nacional de Energía tener disponible en su página web un sistema de comparación de ofertas de suministro de electricidad y gas que la comercializadoras ofrecen para colectivos o grupos de consumidores. El 27 de abril de 2011, la extinta Comisión Nacional de Energía puso en funcionamiento esta herramienta web.

Adicionalmente, el 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, modificó las leyes del Sector Eléctrico y del Sector de Hidrocarburos obligando a publicar todas sus ofertas disponibles, tanto en todos los medios donde se publicite como en el comparador de la CNMC.

QR en las facturas de los consumidores. Esa información también se presentará en las facturas electrónicas a través de una serie de vínculos<sup>25</sup>.

En el año 2022, el comparador se desarrolló y adaptó para la extracción de los parámetros de consumo del usuario a partir del nuevo código QR<sup>26</sup> o vínculo en caso de factura electrónica, incluidos en las facturas de electricidad para que el consumidor pueda comparar el importe mensual de su propia factura con el del resto de ofertas, en caso de acceder con el código QR, o vínculo, sin necesidad de que el consumidor introduzca ningún dato.

c) Entiende tu factura<sup>27</sup>:

A través del código QR/vínculo disponible en las facturas de electricidad, el consumidor puede acceder a esta herramienta que proporciona información detallada de su factura (entre otros datos, tipo de contrato, consumo, potencia contratada y demandada, renovación, datos de contacto).

d) Simulador de la factura de electricidad<sup>28</sup>:

Esta herramienta permite a los consumidores acogidos al PVPC y a los consumidores con bono social comprobar sus facturas de electricidad y simular una facturación para este tipo de consumidores.

e) Precios horarios del Precio Voluntario para el Pequeño Consumidor<sup>29</sup>:

Esta herramienta muestra de manera simple los precios horarios más baratos del término de energía del PVPC.

f) Herramienta para comprobar si se es beneficiario del bono social<sup>30</sup>.

Esta herramienta permite al consumidor comprobar si es considerado consumidor vulnerable y se le proporciona toda la información necesaria para solicitar el bono social. Esta herramienta ha sido elaborada por la fundación CIVIO, en colaboración con la CNMC.

<sup>25</sup> Resolución de 24 de junio de 2021 la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia por la que se determina la información necesaria que deben contener los códigos QR para acceder al comparador de ofertas de gas y electricidad de la CNMC, que han de incluirse en la factura de electricidad, y la información a incluir en los vínculos en las facturas electrónicas. (BOE de 2 de julio de 2021).

<sup>26</sup> Resolución de 6 de octubre de 2022, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se modifica la de 24 de junio de 2021, por la que se determina la información necesaria que deben contener los códigos QR para acceder al comparador de ofertas de gas y electricidad de la CNMC, que han de incluirse en la factura de electricidad, y la información a incluir en los vínculos en las facturas electrónicas. (BOE de 17 de octubre de 2022).

<sup>27</sup> Está disponible en <https://comparador.cnmc.gob.es/entiendeTuFactura/inicio/>.

<sup>28</sup> Está disponible en <https://factualuz.cnmc.es>.

<sup>29</sup> Está disponible en <https://comparador.cnmc.gob.es/preciosPVPC>

<sup>30</sup> Está disponible en <https://civio.es/bono-social>.

Finalmente, la CNMC publica guías y recomendaciones sobre el funcionamiento de los mercados energéticos<sup>31</sup> y ha adaptado su web para el consumidor eléctrico.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Estas guías y recomendaciones están disponibles en: <https://www.cnmc.es/ambitos-de-actuacion/energia/consumidores-energia>.

<sup>32</sup> <https://www.cnmc.es/consumidores/energia/energia-electrica>.