

EL ESTADO NO PUEDE DECIDIR A QUIÉN, CÓMO Y CUÁNDO SE PAGA EL BONO SOCIAL TÉRMICO*

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

Fecha de publicación: 6 de noviembre de 2020

La sentencia del Tribunal Constitucional 134/2020, de 23 de septiembre de 2020, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad 4178-2019¹, interpuesto por el Gobierno Vasco en relación con diversos preceptos del Real Decreto Ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores, anula los preceptos legales que imponen la modalidad y momento temporal de pago del bono social térmico, regulan las obligaciones informativas de los comercializadores de referencia y centralizan la gestión y pago del bono social térmico con cargo a los presupuestos generales del Estado de 2019 (arts. 9, 10, 11 y DA 9ª RD-ley 15/2018).

1. Consideraciones generales sobre los preceptos impugnados

Entre otros, se impugnan los artículos 9,10, 11 y la disposición adicional novena del citado Real Decreto-ley 15/2018.

* Trabajo realizado en el marco del Proyecto de Investigación PGC2018-098683-B-I00, del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (MCIU) y la Agencia Estatal de Investigación (AEI) cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) titulado “Protección de consumidores y riesgo de exclusión social” y dirigido por Ángel Carrasco Perera y Encarna Cordero Lobato; a la Ayuda para la financiación de actividades de investigación dirigidas a grupos de la UCLM Ref.: 2020-GRIN-29156, denominado "Grupo de Investigación del Profesor Ángel Carrasco" (GIPAC) y a la ayuda para la realización de proyectos de investigación científica y transferencia de tecnología, de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha cofinanciadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) para el Proyecto titulado “Protección de consumidores y riesgo de exclusión social en Castilla-La Mancha” (PCRECLM) con SBPLY/19/180501/000333, del que soy Investigadora Principal junto al profesor Ángel Carrasco Perera.

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

¹ BOE núm. 289, 2-11-2020.



El artículo 9 prescribe que la cantidad consignada en la partida presupuestaria con cargo a la que se financie el bono social térmico se distribuirá entre todos los beneficiarios, determinándose la cuantía a percibir atendiendo al grado de vulnerabilidad, así como a la zona climática en la que se localice la vivienda y aplicando la metodología contemplada en el anexo I. Por su parte, el artículo 10 regula cuestiones relativas al procedimiento para la determinación y pago del importe de la ayuda y el artículo 11 las obligaciones de los comercializadores de referencia en punto a la remisión de información para determinar el importe de la ayuda y proceder a su pago. Finalmente, la disposición adicional novena fija un régimen específico para la gestión y pago de las ayudas con cargo a los presupuestos generales del Estado para el año 2019.

La sentencia supone una modificación de la regulación del bono social térmico en cuanto anula parcialmente, los artículos 9, 10, 11 y la DA 9ª del citado Real Decreto Ley 15/2018 por ser contrarios a la distribución constitucional de competencias.

2. Nuevo régimen del bono social térmico tras la declaración parcial de inconstitucionalidad de las normas que lo regulan

Tras el pronunciamiento del Tribunal Constitucional, la configuración jurídica del bono social térmico se caracteriza como sigue:

- 1ª. El bono social térmico es un instrumento de asistencia social y como tal, es competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. No ocurre lo mismo con el bono social eléctrico, que, según señaló el propio TC (por todas, STC 54/2018, de 24 de mayo, FJ 3) es un instrumento integrado en el bloque normativo relativo al establecimiento de las condiciones de acceso y suspensión del suministro de energía eléctrica y cuyo coste, 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. Según el TC, el hecho de que el bono social térmico se articule como un programa de ayudas de carácter asistencial con cargo al presupuesto estatal que nada tiene que ver con los derechos y las obligaciones derivados de las relaciones entre los consumidores o usuarios y las empresas suministradoras de energía, ni tampoco con las consecuencias derivadas de los impagos del suministro eléctrico o de gas, unido al hecho de que se pueda aplicar a cualquier uso energético (calefacción, cocina o agua caliente) y que el Estado carezca de mecanismos para controlar el destino final de la ayuda, justifican la diferencia de régimen.



- 2^a. El Estado, en ejercicio de su soberanía financiera (de gasto, en este caso), siempre podrá «asignar fondos públicos a unas finalidades u otras» (por todas, STC 13/1992, FJ 7) pero siempre en el marco de sus competencias por razón de la materia, ya que la subvención no es un concepto que delimite competencias (SSTC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 4, 87/2016, de 26 de abril, FJ 3 y FJ 4 y 5 de la sentencia comentada). Por ello, no podrá asumir la gestión de las ayudas y subvenciones incluidas en la asistencia social, competencia que corresponde a las Comunidades Autónomas.
- 3^a. No corresponde al Estado determinar la periodicidad del pago del bono social térmico (hasta ahora, pago único anual). Se anula el inciso del apartado primero del artículo 9 que decía «mediante la concesión de un pago único anual». La periodicidad debe ser decidida por las CCAA en cuanto es una cuestión relativa a la gestión autonómica de las ayudas en ejercicio de sus competencias en materia de asistencia social (FJ 6, a de la sentencia anotada).
- 4^a. La determinación concreta de los beneficiarios de las ayudas y de los importes que corresponden a cada uno de ellos, aplicando los criterios previamente establecidos por el Estado es una función de naturaleza ejecutiva cuya reserva a un órgano estatal contraviene el orden constitucional de distribución de competencias. Por ello, se declara inconstitucional y nulo el inciso del artículo 10.2 que encomendaba al Ministerio para la Transición Ecológica transferir a la administración autonómica «la información de los beneficiarios y los importes que les corresponden de acuerdo con lo previsto en los apartados anteriores».
- 5^a. El Estado no puede determinar cuándo se ha de efectuar el pago de las ayudas (hasta ahora, primer trimestre del año). Según el TC, considerando que el Estado puede regular los aspectos centrales de la ayuda, el inciso «durante el primer trimestre del año» del apartado 3º del art. 10 es nulo en cuanto no forma parte de dichos aspectos centrales, ya que «no puede considerarse imprescindible para que cumpla su finalidad».
- 6^a. El Ministerio para la Transición Ecológica no debe obligar a las comercializadoras de referencia de energía eléctrica a facilitar antes del 15 de enero de cada año, un listado pormenorizado de aquellos de sus clientes que sean beneficiarios del bono social eléctrico a 31 de diciembre del año anterior (tal y como exigía el artículo 11 en su redacción original). Entiende el TC que esta información se solicita con «el único fin de poder determinar el importe de la ayuda del bono social térmico y proceder a su pago», es decir, se vincula directamente a tareas de gestión que, como ya se ha señalado, exceden de las facultades estatales en relación con la ayuda y se incluyen en las competencias autonómicas para gestionarla. No corresponde al Estado determinar los importes concretos de las ayudas a percibir por los beneficiarios, ni, mucho menos, proceder a su pago (FJ 6, c de la sentencia anotada).



Tras la STC anotada, la competencia del Estado sobre el bono social térmico se limita a calcular la distribución territorial del presupuesto disponible en el ejercicio y transferirlo a las comunidades autónomas competentes para su pago, conforme al artículo 9 y anexo I, para lo cual le es suficiente la información relativa al número de beneficiarios pertenecientes a cada zona climática y grado de vulnerabilidad, sin que resulte ya necesario obligar a las comercializadoras a remitir información de modo tan detallado y centralizar su remisión en un órgano estatal.

7ª) El pago por el Ministerio del bono social térmico correspondiente a 2019 (DA 9ª) supone una centralización de todos los aspectos relativos a la gestión y pago de las ayudas públicas encuadradas en la asistencia social, contraria a la distribución constitucional de competencias. Declara el TC que «la comunidad autónoma ostenta una competencia exclusiva sobre asistencia social y el Estado no ha invocado título competencial suficiente, genérico o específico, sobre la misma» (FJ 6º,c). No basta para legitimar la invasión competencial invocar la necesidad de la medida para garantizar la eficacia de la norma. Sobre esto, recuerda el TC que es doctrina reiterada de este tribunal que «la garantía de la eficacia de la normativa estatal ha de cohonestarse con el respeto al principio de autonomía, de modo que [...] las dificultades que pudieran existir [...] no pueden ser alegadas para eludir competencias que constitucionalmente correspondan a una comunidad autónoma (SSTC 25/2015, de 19 de febrero, FJ 5, y 178/2015, de 7 de septiembre, FJ 8)» (STC 100/2017, de 20 de julio). El poder de gasto estatal en materia de ayudas o subvenciones públicas «es siempre un poder instrumental que se ejerce ‘dentro’, y no ‘al margen’, del orden de competencias y de los límites que la Constitución establece» (STC 13/1992, FJ 6).

En resumen, el Estado no puede decidir quiénes son los beneficiarios concretos del bono social térmico (aunque sí establecer las condiciones para su percepción), tampoco puede obligar a que el pago se realice en la modalidad de pago único, ni obligar a las comercializadoras de energía eléctrica a que faciliten al Ministerio información detallada sobre los beneficiarios del bono social, ni centralizar el pago del bono con cargo a los presupuestos de 2019.

No obstante y a pesar de reconocer que «lo que el Estado debió hacer fue instrumentar mecanismos que permitieran a las comunidades autónomas realizar la gestión de las ayudas», el TC considera que se ha de preservar la eficacia jurídica de los actos dictados y ejecutados al amparo de normas que gozan de la presunción de legalidad legales en atención al posible efecto que su anulación podría surtir sobre los legítimos derechos de terceros. En otros términos, la declaración de infracción competencial no implica la de aquellas resoluciones que ya hayan agotado sus efectos por referirse a un ejercicio económico cerrado» (STC 9/2017, de 19 de enero, FJ 3). Por tanto, «la pretensión del Gobierno Vasco respecto a la disposición adicional novena puede estimarse satisfecha



mediante la declaración de la titularidad de la competencia controvertida, sin que la declaración de la infracción competencial implique la de aquellas resoluciones que, al amparo de dicha disposición adicional novena, han concedido o no las subvenciones cuestionadas, ya dictadas, notificadas y ejecutadas».