

Resolución adoptada por el Defensor del pueblo (e.f.), el 3 de septiembre de 2020, con motivo de la solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 28 del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente a la covid-19

(Boletín Oficial del Estado, núm. 91, de 1 de abril de 2020)

La petición señala que el referido decreto-ley manifiesta en su exposición de motivos que el Gobierno amplía, según indica, de forma «excepcional y temporal» la cobertura del denominado bono social a aquellos trabajadores autónomos que cumplan los requisitos que se definen en el artículo 28 del propio real decreto-ley.

Sostiene que la norma que regula el bono social, el Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, por la que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica, establece en su artículo 2 el ámbito subjetivo de aplicación en los siguientes términos: personas físicas titulares de un punto de suministro de electricidad en su vivienda habitual que reúnan unos determinados requisitos.

Se acordó no interponer el recurso solicitado.

ANTECEDENTES

PRIMERO. La interesada señala que el referido decreto-ley manifiesta en su exposición de motivos que el Gobierno amplía, según indica, de forma «excepcional y temporal» la cobertura del denominado bono social a aquellos trabajadores autónomos que cumplan los requisitos que se definen en el artículo 28 del propio real decreto-ley.

Sostiene la solicitante de recurso que la norma que regula el bono social, el Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, por la que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica, establece en su artículo 2 el ámbito subjetivo de aplicación en los siguientes términos: personas físicas titulares de un punto de suministro de electricidad en su vivienda habitual que reúnan unos determinados requisitos. Considera que dicha previsión en modo alguno impide que los trabajadores autónomos queden por esa sola condición excluidos del acceso a este bono. En su criterio, con esta decisión de considerar excepcional y temporal el acceso de los trabajadores autónomos a este tipo de ayudas sociales se estaría introduciendo una discriminación que podría no resultar acorde con el test de constitucionalidad que el propio Tribunal Constitucional emplea en el examen de este tipo de asuntos y cita a este respecto la sentencia 76/1990.

SEGUNDO. El concreto precepto que genera la duda de inconstitucionalidad tiene el siguiente contenido:

«Artículo 28. Derecho a percepción del bono social por parte de trabajadores autónomos que hayan cesado su actividad o hayan visto reducida su facturación como consecuencia del covid-19.

1. Tendrán consideración de consumidores vulnerables en su vivienda habitual y en los términos recogidos en 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, los consumidores que, cumpliendo el requisito de renta del apartado 2, acrediten con fecha posterior a la entrada en vigor del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, que el titular del punto de suministro, o alguno de los miembros de su unidad familiar, profesionales por cuenta propia o autónomos, tienen derecho a la prestación por cese total de actividad profesional o por haber visto su facturación en el mes anterior al que se solicita el bono social reducida en, al menos, un 75 por ciento en relación con el promedio de facturación del semestre anterior, en los términos establecidos en el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo.

Cuando el contrato de suministro de la vivienda habitual del profesional por cuenta propia o autónomo esté a nombre de la persona jurídica, el bono social deberá solicitarse para la persona física, lo que implicará un cambio de titularidad del contrato de suministro.

2. Para poder adquirir la condición de consumidor vulnerable referida en el apartado anterior, será condición necesaria que la renta del titular del punto de suministro o, caso de formar parte de una unidad familiar, la renta conjunta anual de la unidad familiar a la que pertenezca, calculada de acuerdo con lo estipulado en el artículo 4 de la Orden ETU/943/2016, de 6 de octubre, por la que se desarrolla 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, sea igual o inferior:
 - a 2,5 veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) de 14 pagas, en el caso de que el titular del punto de suministro no forme parte de una unidad familiar o no haya ningún menor en la unidad familiar;
 - a 3 veces el índice IPREM de 14 pagas, en el caso de que haya un menor en la unidad familiar;
 - a 3,5 veces el índice IPREM de 14 pagas, en el caso de que haya dos menores en la unidad familiar.

A estos efectos, se considera unidad familiar a la constituida conforme a lo dispuesto en la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio.

3. La condición de consumidor vulnerable definida en los apartados anteriores y, por tanto, el derecho a percibir el bono social en los términos que corresponda, se extinguirá cuando dejen de concurrir las circunstancias referidas, estando obligado el consumidor a comunicar este hecho al comercializador de referencia.

En ningún caso la consideración de consumidor vulnerable por el cumplimiento de los apartados anteriores se extenderá más de 6 meses desde su devengo, sin perjuicio de la posibilidad de acogerse a dicha

condición en cualquier momento anterior o posterior a esa fecha al amparo del resto de supuestos previstos en el Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre.

La empresa comercializadora de referencia estará obligada a indicar al consumidor, en la última factura que emita antes del vencimiento del plazo de 6 meses, la fecha de tal vencimiento, informando de que, una vez superado dicho plazo, el consumidor pasará a ser facturado a PVPC por la misma comercializadora de referencia, e indicando la posibilidad de que el consumidor pueda, alternativamente, contratar su suministro con un comercializador en mercado libre.

4. Para acreditar la condición de consumidor vulnerable definida en los apartados anteriores y solicitar la percepción del bono social, el consumidor remitirá a un comercializador de referencia, a través de la dirección de correo electrónico que aparezca en su página web, el modelo de solicitud definido en el Anexo IV junto con la siguiente documentación acreditativa:

- Copia del NIF o NIE del titular del punto de suministro y, en caso de que forme parte de una unidad familiar, copia del NIF o NIE de cada uno de los miembros para los que dicho documento sea obligatorio.
- Certificado de empadronamiento en vigor, individual o conjunto, del titular de punto de suministro o de todos los miembros de la unidad familiar.
- Libro de familia, en el caso de que exista unidad familiar.
- Acreditación de su condición conforme el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del covid-19. En particular, cuando el trabajador autónomo se encuentre en el supuesto de cese de actividad, la acreditación se realizará mediante certificado expedido por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria o el órgano competente de la Comunidad Autónoma, en su caso, sobre la base de la declaración de cese de actividad declarada por el interesado.

La comercializadora de referencia remitirá al titular del punto de suministro un correo electrónico de confirmación de recepción de la solicitud.

Por orden de la vicepresidenta cuarta y ministra para la transición ecológica y el reto demográfico, se podrá modificar el modelo de solicitud que se establece en el Anexo IV».

Este precepto adquirió vigencia el día 2 de abril de 2020 y, de conformidad con lo previsto en la disposición final duodécima de la propia norma la misma se extiende hasta un mes después de la finalización del estado de alarma, lo que produjo el 21 de junio de 2020. Adicionalmente el apartado tercero del propio artículo 28, establece que la consideración de consumidor vulnerable así obtenida no se extenderá más allá del reinicio de la actividad laboral o del transcurso de seis meses desde que se devengó el primer descuento por esta causa.

TERCERO. En la exposición de motivos del decreto-ley que se viene examinando puede leerse:

«En quinto lugar, se amplía el colectivo de potenciales perceptores del bono social de electricidad, al que podrán acogerse, de manera excepcional y temporal, las personas físicas, en su vivienda habitual, con derecho a contratar el Precio

Voluntario para el Pequeño Consumidor, que tengan una renta igual o inferior a determinados umbrales referenciados al IPREM, y que acrediten ante la comercializadora de referencia, haber cesado en su actividad profesional como profesionales autónomos o haber visto su facturación reducida en un 75 por ciento en promedio respecto al semestre anterior».

CUARTO. El debate sobre la convalidación o derogación de este decreto-ley se desarrolló por el Pleno del Congreso de los Diputados, en sesión celebrada el jueves, 9 de abril de 2020 (CVE: *DSCD-14-PL-17*). El texto fue aprobado, acordándose igualmente su tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia por amplia mayoría. Dicho proyecto sigue actualmente su tramitación en la Comisión de Asuntos Económicos y Transformación Digital del Congreso de los Diputados (Iniciativa 121/000013).

QUINTO. El Real Decreto-ley 11/2020 se publicó durante la vigencia del estado de alarma, acordado inicialmente en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, que en sus disposiciones adicionales segunda y tercera suspendía los términos y plazos procesales y administrativos. El estado de alarma fue prorrogado en varias ocasiones previa conformidad del Congreso de los Diputados.

Por su parte, el Tribunal Constitucional, a través de un Acuerdo del 16 de marzo de 2020, del Pleno del mismo, procedió asimismo a suspender los plazos para «realizar cualesquiera actuaciones procesales o administrativas ante este Tribunal» durante la vigencia del citado real decreto y de sus prórrogas. Posteriormente, mediante un nuevo Acuerdo, de fecha 6 de mayo de 2020, se dispuso lo siguiente:

«1º En todos los procesos constitucionales que ya estuvieran iniciados, los términos y plazos que han quedado suspendidos por aplicación del acuerdo del Pleno del Tribunal Constitucional de 16 de marzo de 2020, volverán a computarse desde su inicio, siendo por tanto el primer día del cómputo el siguiente hábil a aquél en el que se levante la suspensión de los procedimientos.

2º Los plazos para la interposición de nuevos recursos en toda clase de procesos constitucionales serán los establecidos en la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, computándose como en el apartado anterior».

El alto tribunal comunicó que, con efectos del 4 de junio de 2020, se alzaba la suspensión de todos los plazos procesales, computándose los mismos desde su inicio, de conformidad con lo acordado.

SEXTO. Esta institución sigue de manera habitual la praxis de aguardar hasta la finalización de los plazos para emitir su opinión sobre las solicitudes de recurso de inconstitucionalidad que se le formulan, al objeto de considerar en su análisis todas las alegaciones que sobre cada norma puedan recibirse, así como para conocer las incidencias que hayan podido suscitarse respecto a las mismas. Por esta razón la presente resolución se dicta acomodándose al plazo procesal resultante de lo dispuesto por el Tribunal Constitucional.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

ÚNICO. La interesada suscita la duda de que la actuación del Gobierno, al hacer uso del decreto- ley para regular el ámbito subjetivo de aplicación del bono social, ha incurrido, bien en un error al considerar que los trabajadores autónomos no podían acogerse a dicha posibilidad, bien en una restricción de derechos de estos al pasar a considerar temporal y excepcional una posibilidad que con anterioridad no se les negaba.

Sin embargo, dicha apreciación parte de un equívoco sobre el propósito y alcance del artículo 28 que se está examinando. El propósito del mismo, no es, como entiende la solicitante de recurso, regular el acceso de los trabajadores autónomos en cuanto tales al bono social, sino establecer una vía, esta sí temporal y extraordinaria, para que algunos de estos trabajadores puedan beneficiarse de dicho beneficio social aun sin cumplir los requisitos generales previsto en el Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre.

De hecho ese es el motivo por el que el punto primero del artículo 28 contiene una definición específica del colectivo al que se dirige la medida, concretamente «los consumidores que, ... acrediten con fecha posterior a la entrada en vigor del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, que el titular del punto de suministro, o alguno de los miembros de su unidad familiar, profesionales por cuenta propia o autónomos, tienen derecho a la prestación por cese total de actividad profesional o por haber visto su facturación en el mes anterior al que se solicita el bono social reducida en, al menos, un 75 por ciento en relación con el promedio de facturación del semestre anterior, en los términos establecidos en el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo».

Para ellos se disponen en el punto dos del propio precepto unos umbrales específicos de renta distintos a los previstos con carácter general en el artículo 3.2.a) del Real Decreto 897/2017. Y, precisamente por el carácter coyuntural de la medida, también se prevé una duración limitada mucho más acotada —no puede exceder de seis meses— que la establecida con carácter general, que es de dos años renovables.

Además, resulta claro que el precepto que se está analizando no pretende el efecto que la solicitante de recurso le atribuye, dado que el párrafo tercero del artículo 28, tras establecer el plazo máximo de cobertura de esta modalidad del bono social que se ha indicado, dispone que ello se entenderá «sin perjuicio de la posibilidad de acogerse a dicha condición en cualquier momento anterior o posterior a esa fecha al amparo del resto de supuestos previstos en el Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre». Esto es, que los trabajadores autónomos han podido y pueden acogerse al bono social si cumplen con los requisitos generales (p. ej. estar en posesión del título de familia numerosa o cumplir con los umbrales generales de renta) y durante el plazo de vigencia del artículo 28 del Real Decreto-ley 11/2020 van a poder además acogerse temporalmente a esta posibilidad si se encuentran en las singulares circunstancias establecidas para ello.

Por lo tanto, no se observa en este precepto una vulneración del principio de igualdad ante la ley consagrado en el artículo 14 de la Constitución.

RESOLUCIÓN

En virtud de lo expuesto, de acuerdo con el informe emitido por la Junta de Coordinación y Régimen Interior, en su reunión de 3 de septiembre de 2020, el Defensor del Pueblo (e. f.), en el ejercicio de la atribución que le confieren los artículos 162.1.a) de la Constitución, 32 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional y 29 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora de esta institución, ha resuelto **no interponer** el recurso de inconstitucionalidad solicitado contra el artículo 28 del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al covid-19.