

Antonio Benítez Ostos
Socio director de Administravando Abogados, despacho de abogados especialista en derecho administrativo

TIEMPO DE LECTURA: 5 MIN
Publicado 15/04/2026 09:01

CONVERTIR A PDF

Global IA
by ECONOMIST & JURIST

La Inteligencia Artificial que entiende el Derecho
Automatiza análisis jurídicos, ahorra tiempo y toma mejores decisiones

ARTÍCULOS

El Supremo frena la anulación del bono social: la orden ETU/943/2017 se mantiene, pero hay indemnización por costes de gestión

El Tribunal reconoce el derecho de las eléctricas a ser indemnizadas por los costes de gestión derivados de las obligaciones y procedimientos regulados en la Orden



(Imagen: E&J)

La sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera, núm. 220/2026, de 25 de febrero de 2026, resuelve el recurso de casación núm. 4404/2024 interpuesto por la Administración General del Estado (Abogado del Estado) contra la sentencia de la Audiencia Nacional (Sección Cuarta) de 25 de octubre de 2023 dictada en el procedimiento ordinario núm. 510/2017. En la instancia comparecieron como entidades afectadas, entre otras, Iberdrola (en varias sociedades del grupo), y también constan personadas Endesa, Viesgo y EDP España.

Objeto del litigio y acto impugnado

Llegando a la exégesis que realizamos desde **Administravando Abogados**, el litigio gira en torno a la **Orden ETU/943/2017, de 6 de octubre, que desarrolla el Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, regulador de la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección**. La Audiencia Nacional había estimado el **recurso contencioso – administrativo** de Iberdrola y acordó: (i) la anulación de diversos artículos concretos de la Orden; (ii) declarar su “invalidez” en la medida en que no reconocía en el PVPC el importe de costes de gestión para las comercializadoras de referencia (COR); y (iii) reconocer el derecho a ser indemnizadas por esos costes, con intereses, dejando la cuantificación para ejecución.

Sentencia de la Audiencia Nacional y su fundamento esencial

La sentencia de instancia partió de una premisa: dado que el Tribunal Supremo, en sentencias de 31 de enero de 2022 y otras posteriores, había declarado inaplicables determinadas normas del régimen del bono social (en particular, sobre financiación) y había declarado nulos ciertos preceptos del Real Decreto 897/2017, ello implicaría que los preceptos reglamentarios que servían de base a la Orden ETU/943/2017 quedaban afectados, por lo que su pronunciamiento debía ser “igualmente anulatorio” respecto de la Orden.

Además, en la instancia se produjo un allanamiento parcial de la Abogacía del Estado: se allanó a las pretensiones principales (anulatorias) de la demanda, pero no a la pretensión relativa al reintegro de cantidades/costes, cuya inadmisión o desestimación solicitó por motivos procesales (cosa juzgada) o sustantivos. La Audiencia Nacional entendió que, no apreciándose infracción manifiesta del ordenamiento, procedía estimar sin ulteriores consideraciones lo pedido en los apartados anulatorios.

Suscríbete a nuestra NEWSLETTER

Tu correo electrónico

SUSCRIBIRSE



(Imagen: E&J)

Cuestión planteada en casación y posición del Abogado del Estado

El auto de admisión declaró de interés casacional interpretar los artículos 45.1 y 3 de la Ley 24/2013 del Sector Eléctrico y 7.1 y la disposición adicional primera del Real Decreto 897/2017, **para determinar si la anulación de la Orden por la Audiencia Nacional “venía a dar el mismo trato” a la obligación de servicio público (bono social como descuento) y a su régimen de financiación, pese a que, según la tesis estatal, solo el régimen de financiación fue declarado contrario al ordenamiento en la jurisprudencia previa**.

En su **recurso de casación**, el Abogado del Estado insistió en distinguir dos elementos del bono social: (1) el descuento en la factura para consumidores vulnerables; y (2) el mecanismo de financiación de ese descuento. Defendió que las sentencias previas del Supremo se centraron en la financiación y no cuestionaron la parte procedimental de solicitud/gestión del bono social, y que la Orden ETU/943/2017 regula precisamente aspectos procedimentales (modelos, documentación, cómputo de renta y mecanismos de comprobación), no el sistema de financiación; por tanto, su anulación por arrastre sería incorrecta.

Marco normativo y jurisprudencial que utiliza el Tribunal Supremo

El Tribunal Supremo reproduce el tenor relevante del artículo 45 de la Ley 24/2013 (en la redacción dada por el Real Decreto-ley 7/2016) y del artículo 7 del Real Decreto 897/2017, que habilita expresamente a una Orden ministerial para detallar los términos de solicitud del bono social y para fijar, entre otros aspectos, el modelo de solicitud, la documentación acreditativa, criterios de cómputo de renta y mecanismos de comprobación de requisitos.

En cuanto a la jurisprudencia precedente, el Tribunal recuerda especialmente las sentencias de 31/01/2022 (recursos 622/2017, 633/2017 y 673/2017), y subraya su idea clave: el bono social, como obligación de servicio público, contiene dos elementos (descuento y financiación), y la disconformidad apreciada por el Tribunal Supremo se acotó al mecanismo de financiación (por su carácter discriminatorio según la interpretación de la Directiva 2009/72/CE), no al descuento ni a los deberes accesorios de gestión y comprobación indispensables para materializarlo. En particular, se destaca que en la STS de 31/01/2022 (rec. 633/2017) se afirmó que la nulidad/inaplicación sobre financiación no alcanzaba a los deberes accesorios de gestión y comprobación, y por eso se desestimaron pretensiones anulatorias de preceptos procedimentales del propio Real Decreto 897/2017.



(Imagen: Poder Judicial)

Razón decisoria principal: la Orden desarrolla un precepto válido y no se ve arrastrada por la nulidad de la financiación

El Tribunal Supremo centra su razonamiento en que la Orden ETU/943/2017 fue dictada al amparo del artículo 7.1 del Real Decreto 897/2017, precepto que no fue anulado por la jurisprudencia de 2022. Además, el propio objeto declarado de la Orden (modelos de solicitud, documentación, criterios de renta y mecanismos de comprobación) confirma que su ámbito es procedimental y de gestión, no de financiación.

De ahí concluye que la inferencia hecha por la Audiencia Nacional, según la cual, al haber sido declarados nulos preceptos reglamentarios “base” de la Orden, debía anularse la Orden, no es correcta, porque las nulidades previas se referían al régimen de financiación y a preceptos concretos vinculados a esa financiación, mientras que la Orden se apoya en un precepto habilitante (art. 7.1) que permanece vigente y regula materias no afectadas por la nulidad declarada.

Costes de gestión y “nulidad por omisión”: rechazo de la construcción anulatoria, pero mantenimiento de la indemnización

Otro punto relevante es el apartado del fallo de la Audiencia Nacional que declaraba la “invalidez” de la Orden por no reconocer en el PVPC el importe de costes de gestión y, ligado a ello, el reconocimiento del derecho indemnizatorio.

El Supremo considera improcedente anular la Orden por ese motivo.

Sin embargo, al resolver el fondo tras casar la sentencia, el Supremo afirma que el Abogado del Estado no cuestionó en casación la indemnización concedida por costes de gestión, por lo que su reconocimiento se entiende aceptado y no discutido. En consecuencia, **el Tribunal termina reconociendo el derecho a ser indemnizadas por los costes de gestión derivados de las obligaciones y procedimientos regulados en la Orden**, con intereses legales desde que se incurrieron los costes hasta su reintegro, desestimando el resto.



(Imagen: E&J)

Doctrina fijada en interés casacional

El Tribunal Supremo fija expresamente como doctrina que, **la declaración de inaplicabilidad del régimen de financiación y cofinanciación (derivada de las sentencias de 31/01/2022) no determina la nulidad de las disposiciones reglamentarias que desarrollan el procedimiento de solicitud y gestión del bono social; en particular, esa inaplicación no comporta la invalidez de la Orden ETU/943/2017, dictada al amparo del art. 7.1 del Real Decreto 897/2017, precepto no afectado por la nulidad que sí alcanzó a artículos 12 a 17 del reglamento**.

Valoración de Administravando Abogados

A nuestro juicio, la sentencia ofrece una solución de delimitación estricta del alcance de las nulidades previas sobre el bono social: separa con claridad el plano de la financiación (cuya invalidez fue declarada en la jurisprudencia de 2022) del plano instrumental y procedimental de solicitud, comprobación y gestión (que se mantiene). Desde esa óptica, el Tribunal refuerza la idea de que no cabe una anulación “por arrastre” de normas reglamentarias cuando el vicio apreciado judicialmente está identificado y limitado a un subsistema (financiación) distinto del objeto de la norma cuestionada (procedimiento). Al mismo tiempo, la sentencia preserva un efecto compensatorio relevante, la indemnización por costes de gestión, al mantenerlo como consecuencia no controvertida en casación, logrando un equilibrio: evita invalidar el marco procedimental del bono social, pero reconoce el impacto económico de su gestión en las comercializadoras en los términos en que queda firme en el litigio.



TEMAS RELACIONADOS: #BONO SOCIAL #COSTES DE GESTIÓN #ELÉCTRICAS #ELECTRICIDAD #FACTURA DE LA LUZ #INDEMNIZACIÓN #ORDEN ETU/943/2017 #SENTENCIA #TRIBUNAL SUPREMO