



FACULTAD DE DERECHO

# **EL FENÓMENO DE LA POBREZA ENERGÉTICA**

Autor: Idoia Muñiz López de Goicoechea  
5º, E-3, Grupo C  
Derecho Administrativo  
Tutor: María Burzaco Samper

Madrid  
Junio, 2019

## **RESUMEN**

La pobreza energética es una de las múltiples caras de la pobreza. Un fenómeno ciertamente invisible y relegado a un segundo plano por parte de la sociedad y de los poderes públicos que hoy ocupa la agenda política del Estado español. La presentación en el año 2012 por parte de la Asociación de Ciencias Ambientales (ACA) del primer informe en materia de pobreza energética daba nombre a una realidad de gran calado en la sociedad española y comenzaba a remover los cimientos de lo que hoy conocemos como la lucha contra la pobreza energética.

Si bien, el Estado español ha dado un gran paso, ciertamente cuestionado, con la recién aprobada Estrategia Nacional contra la pobreza energética, lo cierto es que desde sus inicios ha sido considerado un país atrasado en la lucha contra este problema social, un país que por no tener no tenía ni una definición oficial en la materia y que, en consecuencia, la legislación que aprobaba se hallaba vacía de contenido. En este contexto, surge la premisa de que el fenómeno de la pobreza debe ser tratado desde la perspectiva del reconocimiento de un derecho básico a la energía y la obligación de los poderes públicos de garantizar su acceso, y no desde el punto de vista de la energía como el negocio de las grandes eléctricas. El sector energético se enfrenta, en este sentido, a un futuro y largo proceso de cambio y evolución, que más que mirar hacia las nuevas tecnologías, mira hacia el cambio del modelo y de la cultura ligados al mismo.

En última instancia, la protección del consumidor o cliente vulnerable es lo que las organizaciones sociales reclaman al Gobierno de la Nación. Medidas y políticas efectivas que partiendo de una realidad no distorsionada por la sociedad aborden de una vez por todas un problema que lejos de desaparecer se encuentra en pleno crecimiento.

**Palabras clave:** pobreza energética, consumidor vulnerable, eficiencia energética, bono social, Estrategia Nacional contra la pobreza energética.

## **ABSTRACT**

*Energy poverty is one of the many faces of poverty. A phenomenon that is certainly invisible and relegated to second place by society and the public authorities, which today occupies the political agenda of the Spanish State. The presentation in 2012 by the Association of Environmental Sciences (ACA) of the first report on energy poverty gave name to a reality of great significance in Spanish society and began to remove the foundations of what we now know as the fight against energy poverty.*

*Although the Spanish state has taken a big step, certainly questioned, with the recently approved National Strategy against energy poverty, the truth is that from its beginnings it has been considered a backward country in the fight against this social problem, a country that did not have an official definition in the matter and that, consequently, the legislation it approved was empty of content. In this context, the premise arises that the phenomenon of poverty must be treated from the perspective of the recognition of a basic right to energy and the obligation of the public powers to guarantee its access, and not from the point of view of energy as the business of the big electricity companies. In this sense, the energy sector is facing a future and a long process of change and evolution, which rather than looking towards new technologies, looks towards a change in the model and culture linked to it.*

*Ultimately, the protection of the vulnerable consumer or client is what social organizations demand from the Government of the Nation. Effective measures and policies that, starting from a reality not distorted by society, tackle once and for all a problem that, far from disappearing, is in full growth.*

**Key words:** *energy poverty, vulnerable consumer, energy efficiency, social bonus, National Strategy against energy poverty.*

# ÍNDICE DE CONTENIDOS

## **1. Introducción**

1.1 Justificación y contextualización

1.2 Metodología

## **2. Consideraciones previas: algunas líneas que caracterizan el escenario energético europeo**

2.1. Dependencia europea

2.3. El poder del sector eléctrico

## **3. El fenómeno de la pobreza, vulnerabilidad y desigualdad energética**

3.1. Concepto

3.2. El origen de la pobreza energética: multicausalidad

*3.2.1 Nivel de renta*

*3.2.2 Tarifas del servicio energético*

*3.2.3 Eficiencia energética del hogar*

3.3. Efectos directos de la pobreza energética

## **4. De la vulnerabilidad energética al derecho a la energía**

4.1 Perspectiva internacional

4.2. Perspectiva comunitaria

4.3. Perspectiva nacional

## **5. La lucha contra la pobreza energética: medidas y buenas prácticas**

5.1 Tejido comunitario

### **5.2 Tejido nacional**

5.1. Recorrido inicial por las políticas de protección del cliente vulnerable

## **6. Principales limitaciones en la erradicación de la pobreza energética**

## 6.1. Figura del consumidor vulnerable

### 6.1.1 *Consumidor vulnerable*

### 6.1.2 *Consumidor vulnerable severo*

### 6.1.3 *Consumidor en riesgo de exclusión social*

## 6.2 Financiación del bono social

### 6.2.1 *Derogación del régimen originario del bono social*

### 6.2.2 *Reforma introducida por el Real Decreto-Ley 7/2016*

### 6.2.3 *Real Decreto-Ley 15/2018*

### 6.2.4 *Giro jurisprudencial: STC de 27 de marzo de 2019*

## **7. Evolución en la protección del consumidor vulnerable**

### 7.1 Críticas y controversias

## **8. El último eslabón en la lucha contra la pobreza energética**

### 8.1 Novedades introducidas

### 8.2 Críticas a la Estrategia Nacional contra la pobreza energética

## **9. Conclusión**

## **10. Bibliografía**



## **1. INTRODUCCIÓN**

### **1.1 Justificación y contextualización**

“La pobreza energética mata física y socialmente” apunta en el año 2013 el Comité Económico Social Europeo.

La pobreza energética es definida como la incapacidad de un hogar para satisfacer una serie de servicios energéticos básicos. Esta realidad, aparentemente invisible y olvidada por la sociedad, comenzaba a hacer mella y a calar en la conciencia no sólo de los poderes públicos, sino también de la de la ciudadanía con los datos arrojados por el Consejo Económico y Social que estimaban que un total de 54 millones de personas se encontraban en situación de pobreza energética dentro de la Zona euro.

Esta realidad, no debe ser considerada, ni mucho menos tratada como una realidad aislada, sino como el último eslabón de una cadena iniciada hace ya muchos años con la definición de las bases del modelo energético español y que sin duda ha marcado y guiado la estructura económica y social de esta nuestra Nación. Hablamos del sistema energético como la causa de esta cara de la pobreza debido entre otros factores a la dependencia energética que vive el Estado español, lo que se traduce en una tarifa energética que supera con creces la media europea y que los hogares se ven incapaces de afrontar.

Junto al precio de la energía, son muchas las causas que explican que este fenómeno de pobreza energética se dé en la sociedad. Para entender la magnitud y la relevancia de esta cuestión, resulta fundamental remitirnos no sólo a la normativa española, sino también a la normativa comunitaria, ya que en definitiva la autoridad encargada de configurar las bases del marco normativo de todos y cada uno de los Estados Miembros es la Unión Europea. En este sentido, esta autoridad es la que se ha encargado de que el fenómeno de la pobreza energética cobre relevancia y transparencia, obligando a los distintos estados al reconocimiento de la pobreza energética y a la adopción de medidas acorde con la materia. No obstante, el problema que encontramos es que la regulación comunitaria ha sido llevada a cabo por medio de directivas de contenido ciertamente amplio que dando libertad en la regulación han generado alto grado de incongruencia y falta de uniformidad en una realidad universal necesitada de igualdad.

En base al aumento del número de informes y estudios que, no sólo detectan la presencia actual del problema en la sociedad española, sino que auguran un crecimiento futuro a grandes escalas, son muchos los que plantean el tratamiento de la cuestión desde el reconocimiento de un derecho básico a la energía, aparentemente reconocido de forma implícita en la normativa, pero que no termina de garantizar realmente el acceso a la misma como derecho, ni termina de acabar con la vulneración de los derechos de humanos que esconde esta realidad. Ligada a esta idea de búsqueda de protección del consumidor o cliente energético en situación vulnerable, el Gobierno español, en cumplimiento del mandato europeo, ha ido adoptando medidas que si bien han sido criticadas de forma constante abordan cada vez de forma más específica y concreta la cuestión.

El objetivo de este Trabajo de Fin de Grado es abordar el problema de la pobreza energética desde la perspectiva nacional, internacional y comunitaria, centrándonos en la primera y detectar las causas que originan este problema social.

## **1.2 Metodología**

El desarrollo de este Trabajo de Fin de Grado se ha llevado a cabo mediante la elaboración de un análisis de la literatura existente en materia de energía. Al ser esta una cuestión con elevado contenido regulatorio, se ha estudiado en profundidad la legislación aprobada tanto a nivel nacional, internacional como comunitario, dando especial relevancia a esta última por ser la Unión Europea la autoridad encargada de configurar el marco normativo de actuación de los distintos Estados Miembros y el funcionamiento del mercado energético en su conjunto.

Asimismo, al ser la pobreza energética un tema ciertamente novedoso, polémico y controvertido en materia de vulneración de derechos humanos, he recurrido al estudio de muchos informes de organismos públicos y organizaciones sociales que en definitiva condenan la situación degradante que vive la población española.

Finalmente, se analiza la última novedad introducida en regulación nacional, la Estrategia Nacional contra la pobreza energética.

## **2. CONSIDERACIONES PREVIAS: ALGUNAS LÍNEAS QUE CARACTERIZAN EL ESCENARIO ENERGÉTICO EUROPEO**

El fenómeno de la pobreza energética no puede desgajarse del coste de la energía en Europa marcado desde sus inicios por la dependencia energética del exterior.

### **2.1. Dependencia europea**

A lo largo de la historia, el papel del sistema energético ha sido esencial en el proceso de constitución, fundación e integración económica de la Unión Europea, así lo reflejan dos de los tres tratados constitutivos de la misma, el Tratado de París, conocido como Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, firmado el 18 de abril de 1951, y los Tratados de Roma, con fecha del 25 de marzo de 1957, que dieron lugar a la Comunidad Económica Europea (CEE) y a la Comunidad Europea de la Energía Atómica. La importancia dada a la energía y, en consecuencia, a su regulación, ha sido y continúa siendo una cuestión más que clara y evidente.

Abordando el sector desde esta perspectiva, una perspectiva comunitaria, podemos decir que la dependencia energética ha sido siempre y ahora más que nunca uno de los rasgos característicos de Europa. Así, el periódico energías renovables, titula el 21 de febrero de 2017 "La UE es hoy más dependiente de las importaciones de gas y petróleo que hace 25 años", y continúa diciendo "La dependencia europea del gas natural magrebí y del crudo árabe es hoy mayor que en 1990. Mucho mayor hasta veinte puntos más elevada. Hace un cuarto de siglo, en 1990, el viejo continente importaba el 53% de los combustibles fósiles que consumía. Pues bien, según la Oficina Estadística de la Unión Europea, en 2015 -último dato disponible-, esa cuota se había elevado hasta los 73 puntos"<sup>1</sup>.

Ahora bien, siendo conscientes de esta situación, la importancia de los datos expuestos no debe quedar reducida a la mera consideración de la acusada dependencia energética

---

<sup>1</sup> (Renovables, 2017)

que hoy en día experimenta el continente europeo, sino que debe dar visibilidad y transparencia a una de las grandes consecuencias que se esconde detrás de esta limitación, el fenómeno de la pobreza energética. Esto es así que las familias incapaces de hacer frente al pago de la factura de luz debido al incremento de la misma por esta acusada dependencia energética, se ven afectadas por este fenómeno o realidad ciertamente invisible en la sociedad.

La Oficina Europea de Estadísticas, conocida popularmente como Eurostat, recogía en su artículo *Producción e importaciones de energía* un estudio detallado de los últimos datos recogidos a cerca de producción energética que aportaban claridad a un tema ciertamente oscuro, ligando la dependencia energética con la tendencia a la baja de su producción derivada en otros factores de la llegada de fuentes de energía renovables<sup>2</sup>.

### **2.3. El poder del sector eléctrico**

La energía, considerada uno de los pilares fundamentales del desarrollo humano, está presente en todos y cada uno de los ámbitos de nuestra vida. No obstante, ¿Somos realmente conscientes de ello? Nos despertamos y utilizamos la cafetera. Salimos de casa y vamos en autobús a la universidad. Subimos y bajamos en ascensor. Cocinamos gracias a ella. Si hace frío nos calentamos con la calefacción. Con el aire si hace calor. Y cuando se hace de noche, disponemos de luz con un simple toque de interruptor. Actos cotidianos, pero básicos y esenciales en nuestro día a día que encuentran en la energía su origen y fundamento.

Desde nuestros inicios, la calidad de vida de las personas ha estado siempre asociada y ligada a la percepción de una renta per cápita. No obstante, con el paso del tiempo este paradigma ha ido evolucionando y cambiando, introduciendo en el concepto de calidad de vida variables tales como el acceso a la educación, la salud y por supuesto, el acceso a la energía como base para satisfacer, tal y como he expuesto, nuestras necesidades

---

<sup>2</sup> (Eurostat, 2018)

básicas.<sup>3</sup> En definitiva, podemos decir que acceso a la energía es sinónimo de calidad, bienestar y desarrollo social. Así recoge la ONU en el año 2015 en su objetivo de desarrollo sostenible número siete la necesidad de garantizar el acceso a la energía para poder satisfacer las necesidades básicas de la sociedad<sup>4</sup>.

Si bien la importancia de la energía y sus implicaciones es claramente observable desde un punto de vista más social y humano, no hemos de dejar de lado la perspectiva del desarrollo económico que se esconde detrás de ella, la energía como componente esencial de las políticas de crecimiento estatal. En este sentido, la energía contribuye al desarrollo de los tres sectores de actividad que sustentan la economía y el desarrollo de un país: el sector primario, secundario y el sector terciario, cada uno con un peso de importancia distinto en función del país objeto de estudio. Asimismo, el acceso a la energía permite aumentar la eficiencia en todos los procesos productivos, facilitar el transporte y las comunicaciones, lo que en definitiva conlleva un desarrollo mucho más pronunciado.

El gráfico expuesto a continuación evidencia la efectiva relación proporcional que existe entre desarrollo económico y dependencia energética, cuanto mayor es el desarrollo de un país, mayor es el volumen de procesos productivos que se llevan a cabo y, en consecuencia, mayor la energía necesaria para poner en marcha los mismos. En este sentido, podemos afirmar, tal y como expone el Instituto Español de la Energía en su informe *el sector energético español y su aportación a la sociedad*, que "La energía constituye el motor de la vida, del desarrollo y del bienestar donde su disponibilidad ha sido determinante para mejorar las condiciones de vida, incrementar la productividad y progresar"<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> (García Ocaña, y otros, 2014: p. 33-36)

<sup>4</sup> (Naciones Unidas, 2018: p. 9)

<sup>5</sup> (García Ocaña, y otros, 2014: p. 7)



Fuente: IEA, Energy Access Outlook, 2017

La importancia de la energía como componente esencial del desarrollo humano en sociedad y el acceso a la misma como claro indicador de calidad de vida y bienestar, provoca que la ausencia de la misma en el día a día de las personas se traduzca en una de las múltiples caras del fenómeno generalizado de pobreza, un fenómeno no siempre visible ni suficientemente conocido por la sociedad, la pobreza en el sector de la energía, lo que se conoce como pobreza energética.

### 3. EL FENÓMENO DE LA POBREZA, VULNERABILIDAD Y DESIGUALDAD ENERGÉTICA

La Organización de Naciones Unidas (ONU) define en 1995 el concepto de pobreza como: "la condición caracterizada por una privación severa de necesidades humanas básicas, incluyendo alimentos, agua potable, instalaciones sanitarias, salud, vivienda, educación e información. La pobreza depende no sólo de ingresos monetarios sino también del acceso a servicios"<sup>6</sup>. Dentro del complejo fenómeno de pobreza que afecta a la sociedad a nivel mundial, la pobreza energética no es más que un componente o realidad que conforma el carácter multidimensional de la misma. Un tipo de pobreza que viene determinada en base al nivel de renta o capacidad económica del hogar, así como en base a la calidad de la vivienda habitada.<sup>7</sup>

#### 3.1. Concepto

A lo largo de la historia, la pobreza energética ha sido considerada un paradigma alejado del día a día de los países desarrollados, un paradigma fuera de lo común o más bien propio de países atrasados o en vías de desarrollo. No obstante, el mundo nos muestra una realidad ciertamente contradictoria.

En el caso concreto de España, la Asociación de Ciencias Ambientales (ACA) ha elaborado un total de cuatro informes en los que analiza la situación de pobreza energética en la que vive el Estado español. Centrándonos en los tres primeros, en 2012, fecha en la que elabora el primer informe, los datos de la investigación revelaron que efectivamente el 10% de los hogares españoles realizaba un consumo desproporcionado de energía, así como que el 8% de los mismos se mostraba incapaz de mantener una temperatura adecuada en el hogar<sup>8</sup>. Este informe fue seguido de un segundo estudio elaborado en 2014 en el que se verifica el incremento del 34% y del 19% respectivamente en relación a ambos factores<sup>9</sup>. Asimismo, desafortunadamente, el informe que le precede, elaborado en

---

<sup>6</sup> (ONU, 1995: p. 57)

<sup>7</sup> (Silva Ardanuy, 2018: p. 10)

<sup>8</sup> (Tirado Herrero, Jiménez Meneses, López Fernández, & Martín García, 2012)

<sup>9</sup> (Tirado Herrero, Jiménez Meneses, López Fernández, & Martín García, 2014)

2016, desvela un agravamiento todavía mayor de la situación, calificando a España como país energéticamente vulnerable con una tasa de dependencia energética del 77%<sup>10</sup>.

Pero, realmente ¿Qué es la pobreza energética?

La aparición del concepto pobreza energética se remonta al estallido de la crisis del petróleo de 1973. No obstante, no es hasta los años 80, en Reino Unido, cuando comienzan a surgir los primeros estudios de la mano de Bradshaw y Hutton (1983), seguidos de la profesora Brenda Boardman que en su libro "*fuel poverty*" recoge la primera definición conocida de pobreza energética: "La incapacidad para un hogar de obtener una cantidad adecuada de los servicios de la energía por el 10% de la renta disponible"<sup>11</sup>. Definición posteriormente utilizada para asentar las bases de la definición oficial implementada por el Reino Unido en 2001. Analizando la misma, podemos observar cómo, al igual que la mayor parte de las definiciones académicas e institucionales, la causa de pobreza energética detectada originalmente por Boardman se reduce al binomio acceso-capacidad de pago. La renta del hogar como eje central de la pobreza energética. No obstante, teniendo en cuenta que las causas que generan este fenómeno son muy dispares y varían mucho de unas zonas a otras, centrarnos en la renta como causa primordial de este tipo de pobreza sería dejar de lado entre otras muchas situaciones, la de aquellas zonas geográficas donde el problema esencial es la limitación de acceso o disposición energética. Por esta razón, la definición de Boardman deja paso a la definición sugerida en 2015 por Bouzarovski y Petrova, considerada hasta el momento como la mejor por ser la más acorde con la realidad social en la que se encuadra el fenómeno de la pobreza energética: "incapacidad de un hogar de alcanzar un nivel social y materialmente necesario de servicios domésticos de la energía".<sup>12</sup> El carácter integrador de la misma permite, en contraposición con la otra, subsumir en ella situaciones tan dispares como la pobreza energética derivada de los asentamientos

---

<sup>10</sup> (Tirado Herrero, Jiménez Meneses, López Fernández, & Martín García, 2016)

<sup>11</sup> (Boardman, 1991)

<sup>12</sup> (Bouzarovski & Petrova, 2015: p. 31-40)

informales, los problemas de habitar viviendas previamente desahuciadas o vivir en un hogar cuya estructura impide alcanzar un nivel de costes energéticos sostenible.

Muy próximo a la idea de pobreza energética, encontramos el concepto de vulnerabilidad energética tratado por Bouzarovski y Petrova como segundo eje central de la cuestión. Estos autores la definen “Como un conjunto de condiciones que conducen a tales circunstancias” entendidas estas como las circunstancias de pobreza energética. Desde este punto de vista, podemos considerar que, mientras que la vulnerabilidad energética es más bien un concepto global y general, la pobreza energética sería la concreción de esa vulnerabilidad en un punto determinado.<sup>13</sup> En este sentido, la vulnerabilidad puede ser entendida, tal y como dispone la Asociación de Ciencias Ambientales en su informe de 2018, como: "La probabilidad de que un hogar entre en pobreza energética por un cambio en sus circunstancias (pérdida de empleo de sus miembros económicamente activos, nacimientos o fallecimientos, presencia de un enfermo crónico, etc.) o en las condiciones de contorno (crisis económica, cambio en los criterios de asignación del bono social, en las políticas de bienestar social, de los mecanismos de regulación de precios de la energía, etc.)"<sup>14</sup>. La relevancia práctica de este concepto puede verse en términos de política aplicada con las Directivas 2009/72/EC<sup>15</sup> y 2009/73/EC<sup>16</sup> de la Unión Europea sobre el mercado del gas y de la electricidad, que imponen a los distintos Estados Miembros la obligación de definir el concepto de consumidor vulnerable desde el punto de vista de la pobreza energética. En el caso concreto de España, el Real Decreto 897/2017<sup>17</sup> ha sido el que finalmente ha venido a

---

<sup>13</sup> (Sánchez Suárez, 2018: p. 11)

<sup>14</sup> (Tirado Herrero, Jiménez Meneses, López Fernández, & Irigoyen Hidalgo, 2018: p. 21-22)

<sup>15</sup> Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE. DOUE núm. 211, de 14 de agosto de 2009.

<sup>16</sup> Directiva 2009/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE. DOUE núm. 211, de 14 de agosto de 2009.

<sup>17</sup> 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. BOE núm. 242, de 7 de octubre de 2017.

definir, dentro del paradigma del bono social, lo que el Estado español considera como consumidor vulnerable.

En el marco de la definición expuesta por Bouzarovski y Petrova, estos autores recogen como factores determinantes de la vulnerabilidad y pobreza energética: el acceso a la energía, la asequibilidad, la flexibilidad, la eficiencia energética, las necesidades y en última instancia, las prácticas.

Tabla I. Factores de vulnerabilidad energética y sus elementos constituyentes.

Factor	Fuerza motriz
Acceso	Baja disponibilidad de vectores energéticos adecuados para cubrir las necesidades del hogar
Asequibilidad	Desproporción entre el coste de la energía y los ingresos del hogar, incluyendo el papel de impuestos y mecanismos de asistencia. Incapacidad de invertir en la construcción de nuevas infraestructuras energéticas.
Flexibilidad	Incapacidad de cambiar de un modo de provisión de energía que sea apropiado para las necesidades del hogar
Eficiencia energética	Pérdida desproporcionada de energía útil en la conversión de energía primaria a servicios de la energía en el hogar.
Necesidades	Desajuste entre requerimientos energéticos del hogar y servicios de la energía disponible por razones sociales, culturales, económicas o de salud.
Prácticas	Falta de conocimiento sobre programas de apoyo o formas eficientes de uso de energía en el hogar.

En relación a esta idea, Pellicer<sup>18</sup> afirma que con los factores expuestos por ambos autores se deja de lado la idea tradicional y se avanza hacia la visión de una pobreza energética generada por causas que van más allá de la renta, los precios de la energía y la eficiencia energética del hogar, causas que provienen tanto de la perspectiva interna del hogar, (la carencia, escasez) como de la perspectiva externa del mismo (modelos energéticos, infraestructura).

En definitiva, podemos decir que la pobreza energética puede ser vista desde una perspectiva muy radical, como es el caso de la limitación de acceso a las fuentes de

---

<sup>18</sup> (Pellicer Sifres, 2016)

energía, lo que se traduce en ausencia de luz, agua potable, gas, pero también puede ser atendida desde un punto más intermedio, más suave. Un punto de vista a medio camino y sobre todo más realista y presente en el día a día de las sociedades más desarrolladas. Tal es el caso de la imposibilidad de mantener una temperatura adecuada en el hogar, destinar una parte desproporcionada de tu sueldo al pago de la factura de la luz o vivir en un hogar con estructuras de costes energéticamente ineficientes.

Hasta el momento, aunque el número de definiciones elaboradas en la materia es muy elevado y sobre todo muy variado, la Unión Europea no ha llegado a establecer una definición común u oficial, es decir, no ha llegado a ningún tipo de homogeneidad, debido a la dificultad de concretar un tema tan amplio, extenso y ambiguo. Según Pellicer<sup>19</sup> la definición que el mundo espera alcanzar, es una definición que adopte una visión global del concepto, es decir, una definición que englobe en sí misma situaciones de todo tipo y que fije su mirada en la imposibilidad de vivir una vida digna cuando la limitación o escasez de recursos energéticos es una situación efectiva y real. La ausencia de una definición a nivel comunitario y la urgencia de abordar el problema ha llevado a los distintos Estados Miembros, concretamente a Reino Unido, Francia, Italia y Eslovaquia a formular una definición oficial y estandarizada del concepto pobreza energética a nivel nacional.<sup>20</sup>

En el caso de Reino Unido, la definición utilizada hasta 2013 fue la contenida en *El Plan contra la Pobreza Energética*: "la situación en que se haya un hogar que tiene que dedicar más del 10% de sus ingresos a alcanzar un nivel satisfactorio de calor en su vivienda y según las recomendaciones de la OMS (21 grados en la habitación principal y 18 grados en las demás habitaciones)". Definición que sería posteriormente modificada por una basada en el índice o indicador *Low Income High Cost*.

Francia hizo uso de la definición sugerida en la Ley Grenelle II "la situación en que se haya una persona que sufre especiales dificultades para disponer en su vivienda del

---

<sup>19</sup> (Pellicer Sifres, 2017)

<sup>20</sup> (Sánchez Suárez, 2018: p.14)

suministro energético necesario para satisfacer sus necesidades elementales en razón de la inadecuación de sus ingresos o de las características de su alojamiento"<sup>21</sup>.

### **3.2. El origen de la pobreza energética: multicausalidad**

Al ser la pobreza energética un componente o realidad más dentro del completo fenómeno de pobreza y exclusión social, resulta difícil separar las causas que provocan cada uno de estos dos fenómenos. No obstante, algunas de las causas tradicionales que han sido siempre asociadas a la pobreza energética son el trinomio renta-empleo, tarifa del servicio e ineficiencia energética del hogar. Sin negar validez a los principales factores expuestos por Bouzarovski y Petrova en sus estudios como causantes de este fenómeno, voy a centrarme en el trinomio tradicional previamente referido.

#### **3.2.1 Nivel de renta**

El nivel de renta o de ingresos ha sido siempre considerado factor determinante o desencadenante de la pobreza energética de un hogar. La lógica que se esconde detrás de esta afirmación es clara, sencilla y evidente, las familias con mayor volumen de ingresos tienen la posibilidad de acceder a hogares de mayor calidad, es decir, hogares con estructuras energéticas menos costosas e infraestructuras más aptas para soportar temperaturas extremas o mantener el hogar a una temperatura adecuada, así como la posibilidad de soportar un desembolso mayor en la satisfacción de necesidades energéticas básicas<sup>26</sup>.

El dicho popular "lo barato siempre sale caro" encaja a la perfección con el binomio renta-pobreza energética. El problema radica en la idea de que una familia que percibe unos ingresos reducidos se ve obligada a adquirir la fuente de energía eléctrica más barata del mercado para poder satisfacer, a la vez que calienta la casa, otras necesidades básicas tales como comida y ropa. No obstante, el problema realmente no se basa en adquirir una fuente de energía eléctrica a un precio reducido, sino en lo que en la mayoría de casos

---

<sup>21</sup> (Romeo, Linares, & López Otero, 2014: p.11).

<sup>26</sup> (Tirado Herrero, Jiménez Meneses, López Fernández, & Martín García, 2014)

implica el "comprar barato", ineficiencia energética, contaminación y un mayor gasto a largo plazo<sup>27</sup>.

Los resultados obtenidos por el estudio *Ending fuel poverty. A strategy for Northern Ireland* contrastan la estrecha relación que existe entre empleo-nivel de ingresos y pobreza energética, esta última en base a la definición oficial de Reino Unido examinada previamente. Mientras que el 65% de los hogares del norte de Irlanda, en los que el cabeza de familia se encuentra en situación de desempleo, destina más del 10% de su renta a servicios energéticos con el propósito de alcanzar una temperatura adecuada en el hogar, situación de pobreza energética de acuerdo con la definición británica aludida, sólo el 10% de los hogares del norte de Irlanda, en los que el cabeza de familia tiene empleo, se encuentra en la misma situación y destina una proporción de renta similar a servicios energéticos<sup>28</sup>

En el caso concreto del Estado español, poniendo en relación los datos obtenidos por la Encuesta de Población Activa (EPA) y el índice AROPE (At Risk of Poverty and/or Exclusion), creado en base al objetivo de inclusión social de la Estrategia de Europa 2020 para un crecimiento sostenible e integrador y cuyo objetivo principal es medir el porcentaje de personas en riesgo de pobreza o exclusión social de acuerdo a tres factores: reducida intensidad de empleo, riesgo de pobreza y privación material severa, podemos confirmar la estrecha relación existente entre empleo-nivel de renta y pobreza energética. Mientras que los datos de la Encuesta de Población Activa (EPA) que revelan en su estudio que el año 2018 cerraba con el volumen de población activa más bajo desde el estallido de la crisis de 2008, un 14,44%<sup>29</sup>, el último informe de seguimiento del índice AROPE que analiza el periodo comprendido entre 2008 y 2017 recoge en línea con los mismos que: "El 21,6% de la población española, es decir, 10.059.000 personas, están en riesgo de pobreza. La cifra supone una reducción de unas 300.000 personas con respecto al año anterior. A pesar de esta mejoría, la Tasa de Pobreza está lejos de volver a los

---

<sup>28</sup> (Asociación de Ciencias Ambientales, 2012: p.9)

<sup>29</sup> (Instituto Nacional de Estadística, 2018: p.1)

registros anteriores a la crisis. Desde el año 2008, el número de personas en riesgo de pobreza se ha incrementado en unas 900.000 personas"<sup>30</sup>.

### 3.2.2 *Tarifas del servicio energético*

El coste de la energía es otro de los factores determinantes del fenómeno pobreza energética. Cuanto mayor es el precio del servicio energético, mayor es la dificultad que experimenta un hogar para hacer frente al pago de las facturas de la luz, el agua o el gas.

El peso que representa el gasto de energía doméstica en el presupuesto de un hogar se ha visto incrementado con el paso de los años. Así, los hogares españoles pasaban de gastar en el año 2007 aproximadamente un 4,3% del presupuesto total en servicios energéticos a incurrir en un gasto del 6,5% en el año 2012. En apenas seis años, una subida de 4,2 puntos porcentuales que viene marcada en términos generales por la tendencia al alza en la tarifa del servicio eléctrico. Por esta razón, vamos a centrar nuestro análisis en este último, el precio de la luz<sup>31</sup>.

Los estudios señalan a España como el país europeo en el que se consume la luz más cara. Antes del estallido de la crisis de 2008, podemos decir que el panorama era completamente distinto y que el precio de la luz se situaba en la media europea. No obstante, entre 2008 y 2017 la tarifa española de la luz experimentó uno de los incrementos más elevados después de Letonia y Grecia, aproximadamente de un 70%. Subida que posicionó a España en el primer puesto. Pero, ¿A qué se debe esta subida tan disparatada?

Para entender el ritmo de crecimiento que ha experimentado el precio de la luz en España hemos de echar la vista atrás unos cuantos años, concretamente retroceder al año 1997 con la aprobación de la Ley 54/1997 del Sector Eléctrico Español<sup>32</sup>, que estipula que el importe de la tarifa de la luz no puede alcanzar niveles superiores a los del IPC.

---

<sup>30</sup> (Llano Ortiz, 2018: p.9)

<sup>31</sup> (Silva Ardanuy, 2018: p. 12)

<sup>32</sup> Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico. BOE núm. 285, de 28 de noviembre de 1997.

Esta medida supuso que, para evitar que efectivamente el precio de la luz subiese, no se incluyesen en la tarifa ciertos costes como los derivados de las primas para incentivar las energías renovables o los derivados de conservar el carbón del país, generándose de esta forma una descompensación total entre el coste efectivo del servicio energético y el desembolso del consumidor por la recepción del mismo, dando lugar al conocido déficit tarifario. Esto es lo que explica que el Gobierno, preocupado por la situación, haya tratado durante todos estos años de reducir el déficit tarifario mediante la subida progresiva del precio de la luz, rompiendo así con el mito "las eléctricas se lo llevan todo".

Analizando este déficit tarifario con respecto a la tarifa de la luz de un hogar podemos ver que la misma se desglosa principalmente en tres componentes: Energía, red, e impuestos y gravámenes. En cuanto a la energía, encontramos un mercado mayorista en el que las empresas comercializadoras de energía compran a los productores o generadores de la misma y un mercado minorista en el que la energía es vendida al consumidor final. En relación con la red, se engloba dentro de la misma todo lo referente al transporte y a la distribución de energía, así como las tarifas de acceso destinadas al pago de los mismos. Por último, destacar las políticas públicas tales como las de medio ambiente dentro del tercer y último componente de la tarifa de la luz, impuestos y gravámenes<sup>33</sup>.

### **3.2.3 Eficiencia energética del hogar**

Artículo 47 de la Constitución Española:

*"Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos"*

---

<sup>33</sup> (Consejo Económico y Social, 2017: p.23-29)

Este precepto normativo recoge uno de los derechos constitucionales esencial en nuestra sociedad y todavía de mayor relevancia dentro del fenómeno de la pobreza energética, el derecho a una vivienda digna y adecuada. Analizando el alcance del mismo, llegamos a la conclusión de que la intención del legislador en última instancia se circunscribe en torno a la idea de proteger al individuo dotando a su vivienda de los servicios básicos de luz, agua y gas a unos precios asequibles y razonables con la finalidad de que este pueda gozar de una vida plena y, por encima de todo, de una vida en dignidad.

El problema que encontramos en relación a la provisión de estos servicios energéticos se basa en la dificultad que presentan muchos hogares para mantener en activo la prestación de los mismos. La razón, el elevado coste de la tarifa energética del hogar vinculado a la falta de calidad o eficiencia de las infraestructuras de las viviendas y a los malos hábitos de las personas.

Un informe publicado por la Fundación Naturgy expone que realmente factores como la clase social, así como el nivel de vida de las personas se encuentran estrechamente relacionados con el ahorro energético en el que incurre un hogar. Cuanto mayor es la clase social o el nivel de vida de una persona, mejores tienden a ser las prácticas y la eficiencia energética alcanzada en el hogar<sup>34</sup>. El fundamento detrás de esta afirmación se basa en que las personas con mayor poder económico, no sólo van a poder adquirir casas con mayor protección térmica, en definitiva, casas de mayor calidad, sino que van a poder cambiar elementos claves tales como ventanas, techos o puertas en caso de no resultar aptos para mantener la temperatura adecuada en el hogar.

Por su lado, la Cruz Roja, organización volcada actualmente en la lucha contra la pobreza energética en España, es testigo de las malas prácticas implementadas por muchos de los hogares en situación de vulnerabilidad y necesidad, entre las que destaca el uso del horno o del secador de pelo como fuente de calor cuando llega el frío. Prácticas que, además de resultar en un enorme gasto energético, son ineficientes debido el escaso calor generado en el hogar. A esto hemos de añadir el mal aislamiento térmico que

---

<sup>34</sup> (Cruz Peña, 2018)

presentan las viviendas lo que deriva en pérdida de energía y en un gasto doméstico desproporcionado. En este sentido, la Asociación de Ciencias Ambientales recoge en sus dos primeros informes que en el periodo comprendido entre 2010 y 2012 el número de hogares que incurría en un gasto de energía desproporcionado incrementó aproximadamente en un 34%, pasando de unos cinco millones de hogares en el año 2010, a unos siete millones en el año 2012<sup>35</sup>.

En el contexto de ineficiencia energética y de incremento del consumo doméstico de energía, la Unión Europea en aras de imponer a los Estados Miembros la regulación de medidas efectivas en la materia dicta la Directiva 2010/31/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de marzo de 2010<sup>36</sup> que fija como objetivos del año 2020, alcanzar el 20% de ahorro energético, una reducción del 20% de emisiones de CO2 y un aumento en el mismo porcentaje de la producción derivada de energías renovables.

En el caso concreto de España, el problema que encontramos en relación a la ineficiencia energética de los hogares españoles es que más del 70% del tejido actual de viviendas fue edificado con anterioridad al año 1978, fecha de entrada en vigor de la obligación de aislamiento térmico. De este 70% de viviendas no aisladas y por ello, no eficientes desde el punto de vista energético, el 21% de las mismas tiene más de veintiún años y el 55% restante más de treinta, lo que deja patente la necesidad de renovación y rehabilitación. Es por ello que el Gobierno decide en 2013 aprobar la Ley 8/2013, de rehabilitación, regeneración y renovación urbana<sup>37</sup>.

Por último, a pesar de las medidas introducidas por el Gobierno en materia de lucha contra la pobreza energética, el problema sigue girando a gran escala en torno a un mismo punto, la ineficiencia energética del hogar. Por esta razón, muchas organizaciones conscientes del problema real de fondo han expuesto sus críticas con respecto a la considerada por muchos como medida estrella en la protección del consumidor o cliente

---

<sup>35</sup> (Tirado Herrero, Jiménez Meneses, López Fernández, & Martín García, 2012)

<sup>36</sup> Directiva 2010/31/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, relativa a la eficiencia energética de los edificios. DOUE núm. 153, de 18 de junio de 2010.

<sup>37</sup> (Silva Ardanuy, 2018: p. 14-15).

energético vulnerable, el bono social: "De nada sirve pagar una parte de la factura si esta es mucho más elevada por los malos hábitos energéticos y los deficientes aislamientos"<sup>38</sup>.

### **3.3. Efectos directos de la pobreza energética**

Aunque es una realidad cada vez más patente que las causas que provocan la pobreza energética son muy variadas y cambian en función de la zona geográfica objeto de estudio, las consecuencias derivadas de este fenómeno son en términos generales las mismas independientemente de la causa que las origine. Estas consecuencias reflejan la necesidad de solventar de raíz un problema de tanto calado como el que tratamos en este trabajo. Aunque lo cierto es que las consecuencias de la pobreza energética son en sí la pobreza, el impacto de la misma sobre la salud, la sociedad y la economía adquieren especial relevancia.

El Comité Económico Social Europeo afirma "la pobreza energética mata física y socialmente"<sup>41</sup>. En relación a la vinculación causa-efecto entre pobreza energética y mortalidad, las conclusiones expuestas por algunos de los estudios elaborados sobre la cuestión permiten calificar a la mortalidad prematura como una de las consecuencias principales de este complejo fenómeno. Entre ellos destaca en el segundo estudio de pobreza energética elaborado en 2014 por la Asociación de Ciencias Ambientales<sup>42</sup> que recoge:

“Se ha calculado en un promedio anual de 24.000 muertes. La erradicación de la pobreza energética evitaría potencialmente entre 2.400 y 9.600 muertes prematuras de personas de edad avanzada. En comparación, la cifra de víctimas mortales en accidentes de tráfico en carretera en España estaba en 1.129 muertes en el año 2012, lo que pone de manifiesto que, a pesar de las incertidumbres en las estimaciones, la pobreza energética podría estar siendo, desde hace años, una causa de muerte más importante que los accidentes de tráfico, una problemática mucho más reconocida por las administraciones y la sociedad en su conjunto.

---

<sup>38</sup> (Cruz Peña, 2018)

<sup>41</sup> (Comité Económico y Social Europeo, 2013: p.4)

<sup>42</sup> (Tirado Herrero, Jiménez Meneses, López Fernández, & Martín García, 2014: p.132).

Siendo el aspecto más grave el de la mortalidad, tampoco debe despreciarse la relación entre pobreza energética y la prevalencia de enfermedades físicas y psíquicas. El dilema conocido como *hear or eat*<sup>43</sup>. La población al encontrarse expuesta a temperaturas extremadamente calurosas o extremadamente frías debido a la incapacidad de mantener el hogar a una temperatura adecuada, ve deteriorada su salud con la posibilidad de contraer enfermedades o agravar las ya incubadas. Algunas de las enfermedades más acusadas son las relacionadas con el corazón, así como el Alzheimer o el Parkinson.

En cuanto al impacto social, centrándonos en la calidad de vida de las personas afectadas por este fenómeno, al tener que pagar altos precios para poder disfrutar del servicio energético, la población se ve obligada a dejar de lado otras necesidades igualmente básicas tales como el alimento o la ropa. Otro de los aspectos derivados de la misma es el desempleo por la incapacidad de rendir del individuo, el sobre endeudamiento y la reducción en la movilidad entre otros.

Por último, el impacto económico de la pobreza energética se refleja en el posible incremento de tratamientos sanitarios para curar las enfermedades derivadas de la misma, soportados por la sociedad y los ciudadanos en el caso de la sanidad pública.

---

<sup>43</sup> (Amor Martín, 2018)

#### **4. DE LA VULNERABILIDAD ENERGÉTICA AL DERECHO A LA ENERGÍA**

El incremento de los datos de pobreza energética, así como al papel clave de la energía en el desarrollo económico de la sociedad y la importancia de la misma en el ejercicio efectivo de la mayoría de derechos sociales básicos, es lo que ha provocado que el reconocimiento del acceso a la energía como derecho fundamental se haya convertido en un reclamo popular a nivel mundial.

Analizar la pobreza energética desde la perspectiva de los derechos humanos supone dejar de lado el concepto superficial de energía como mercancía o servicio en la que el consumidor ostenta la posición de cliente, y pasar a tratar la misma como lo que verdaderamente es, un bien común, esencial y básico en el desarrollo de toda sociedad y el consumidor energético, más allá de un mero cliente, el titular de un derecho subjetivo<sup>44</sup>. Asimismo, implica dejar de poner el foco de atención en las necesidades y la situación degradante de las personas afectadas por este fenómeno y centrarnos en las políticas, medidas y estrategias implementadas por los poderes públicos como garantes del reconocimiento y ejercicio efectivo de los derechos esenciales de las personas<sup>45</sup>.

##### **4.1 Perspectiva internacional**

Abordando en primera instancia la cuestión desde una perspectiva más global o internacional, encontramos a García y Mundó con su obra *La energía como derecho. Como afrontar la pobreza energética*<sup>46</sup>. En ella, las autoras recogen la existencia de diferentes instrumentos internacionales que de forma implícita o explícita reconocen el derecho humano a la energía. Los instrumentos normativos a los que aluden son los siguientes:

---

<sup>44</sup> (Sánchez Suárez, 2018: p.44)

<sup>45</sup> (Raya Diez & Gómez Pérez, 2016: p. 4)

<sup>46</sup> (García & Mundó, 2014: p. 15-17)

En primer lugar, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) de 1945 que, en este sentido, protege muchos aspectos esenciales de la vida humana, entre ellos destacan "la salud, el bienestar, la alimentación, el vestido y la vivienda".

La Declaración Universal de los Derechos Humanos Emergentes (DUDHE) que proviene de un debate organizado en el Fórum Universal de las Culturas en Barcelona en 2004 por el Instituto de Derechos Humanos de Cataluña. *Derechos Humanos; necesidades emergentes y nuevos compromisos*. Donde se recoge " *el derecho de todo ser humano de disponer de agua potable, saneamiento y energía*".

El Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PISDEC) de 1966 que aborda que el derecho a una vivienda digna y adecuada supone algo más que cuatro paredes y un techo, incluyendo entre otros elementos " *la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructuras*".

La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDEM) de 1979 que alude a la energía en el apartado h del artículo 14 cuando dice " *Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, transporte y las comunicaciones*".

Por último, cabe mencionar la Observación General número 4 de Naciones Unidas de 1991 que reconoce el papel de la energía como elemento básico para el ejercicio efectivo del derecho a una vivienda adecuada.

Otros autores discuten la posibilidad de que el derecho a la energía se encuentre contenido en el artículo 2 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) de 1950 que proclama el derecho a la vida, o en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PISDEC) que contempla el derecho a una vivienda adecuada, expuesta en líneas anteriores al abordar el trabajo de García y Mundó.

En relación al derecho a la vida, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos estipula el deber y la obligación de los distintos Estados de proteger la vida de las personas que se encuentran en su jurisdicción, es decir, la obligación de estos de tomar las medidas que

consideren necesarias para garantizar este bien tan preciado, la vida<sup>47</sup>. En este sentido, al ser la pobreza energética una de las principales causas de muerte durante los meses de invierno, derivada, entre otras causas, de la incapacidad de los hogares de mantener una temperatura adecuada, se considera que este derecho a la energía puede entenderse recogido dentro del artículo 2 del CEDH. El Tribunal Europeo deja clara esta cuestión al contemplar la posibilidad del ser humano de interponer demandas de pobreza contra el Estado en base a este artículo cuando su salud<sup>48</sup> o su vida corran peligro, siendo en última instancia, el Estado el responsable directo de las muertes y atentados contra la salud<sup>49</sup>.

Uno de los casos que hemos de destacar en base a esta idea es el caso *Nencheva contra Bulgaria* (2013) en el que un total de 15 personas residentes de un centro asistencial mueren debido a la falta de agua, comida y demás bienes básicos. El Tribunal considera al Estado culpable de las muertes acaecidas, por ser este consciente de la vulnerabilidad de las personas y no tomar las medidas necesarias para evitar la situación, lo que estima supone una violación total del referido artículo 2 del CEDH<sup>50</sup>.

Por otro lado, abordamos el derecho a una vivienda digna y adecuada. Una de las realidades que se presenta como causa directa del fenómeno de la pobreza energética es, tal y como hemos visto en el apartado de causas, la ineficiencia energética de las viviendas, aspecto estrechamente relacionado con la dignidad y adecuación del hogar. La relación entre un aspecto y otro puede ser observada con claridad, no sólo desde un punto de vista normativo, sino también desde una perspectiva más cotidiana, más del día a día. En cuanto a la parte normativa, en la Observación General núm. 4, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales recoge que el derecho a una vivienda adecuada no se limita a la posibilidad de disponer, tal y como hemos mencionado anteriormente, de cuatro paredes y un techo, sino que engloba distintos elementos necesarios para que un

---

<sup>47</sup> *Wöckel v. Germany* (1998) 25 EHRR CD 156; *Oneryildiz v. Turkey*, Application No 48939/99, Judgement, 30 November 2004, párrafos 65 y 71.

<sup>48</sup> *Sokur v Ukraine*, Application No 29439/02, Merits, 26 November 2002, párrafo 1.

<sup>49</sup> *Budayeva and Others v Russia*, (2014) 59 EHRR 2

<sup>50</sup> *Nencheva and Others v. Bulgaria* (2013) ECHR 554, párrafo 4.

hogar sea considerado verdaderamente "adecuado" y "digno". Entre ellos, en relación a la pobreza energética, destacamos:

- La posibilidad de acceder a servicios tales como el agua y la energía, indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y el desarrollo vital de las personas.
- Un gasto asequible y soportable para el individuo. Aspecto relevante desde la perspectiva de la pobreza energética, ya que uno de los problemas asociados a la misma, es que, debido al incremento de la factura de la luz, la sociedad se ve obligada a escoger entre unos bienes básicos u otros como comer o mantener su hogar caliente.
- Por último, hace referencia al requisito de la habitabilidad. Habitabilidad en el sentido de la vivienda como escudo protector de la salud del individuo. No obstante, lo cierto es que este tipo de viviendas, energéticamente ineficientes, presentan goteras, humedades que realmente más que proteger atentan contra la vida y la salud de quien las ocupa<sup>51</sup>.

#### **4.2. Perspectiva comunitaria**

La protección de los consumidores ha sido una constante en la tramitación política de nuestra sociedad, una preocupación generalizada que ha sido abordada desde perspectivas muy dispares. En el ámbito europeo, la defensa del consumidor ha ocupado un papel esencial desde sus inicios en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) con la Carta de los Derechos Fundamentales (CDFUE)<sup>52</sup>. En este sentido, se puede entender que la garantía de un derecho a la energía se estipula como medida para la protección del consumidor, concretamente del consumidor energético. Alcanzando de esta forma mayor visibilidad y transparencia lo que ha sido un fenómeno prácticamente invisible para los poderes públicos debido a su carácter difuso e indeterminado, esta

---

<sup>51</sup> (Arateko. Defensoría del Pueblo, 2017: p.16) [http://www.arateko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/3\\_4379\\_1.pdf](http://www.arateko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/3_4379_1.pdf)

<sup>52</sup> (Sánchez Suárez, 2018: p. 50).

protección del consumidor queda patente en el art. 14 del TFUE que pone el punto de mira en las condiciones ofertadas por los suministradores de servicios, en nuestro caso de servicios energéticos *“a la vista del lugar que los servicios de interés económico general ocupan entre los valores comunes de la Unión, así como de su papel en la promoción de la cohesión social y territorial, la Unión y los Estados miembros, con arreglo a sus competencias respectivas y en el ámbito de aplicación de los Tratados, velarán porque dichos servicios actúen con arreglo a principios y condiciones, en particular económicas y financieras, que les permitan cumplir su cometido”*.

Una de las referencias normativas más patente en materia de pobreza energética, de protección de consumidores energéticos y de reconocimiento de derechos, es la Carta Europea de los Derechos de los consumidores de energía y la Resolución del Parlamento Europeo de 19 de junio de 2008. La necesidad de proteger al consumidor es el punto del que parte la misma y continúa su regulación abordando, entre otros, el problema de la presencia de estructuras monopolísticas en el sistema energético europeo lo que agudiza la vulnerabilidad del consumidor al no respetar sus derechos. Asimismo, hace referencia a la obligación de promover un servicio energético público y universal<sup>53</sup>.

Otro de los textos normativos a destacar en relación al derecho a la energía es la Directiva núm. 2009/72/CE sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad. Vigente hoy en día, recoge en el artículo 3.3 el deber de los Estados Miembros de garantizar el acceso a la energía como derecho universal a un precio asequible y a una calidad determinada<sup>54</sup>. Asimismo, el Reglamento 254/2014, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014<sup>55</sup>, con la finalidad de incrementar el nivel de protección del consumidor, elabora el Programa Plurianual de consumidores 2014-2020. Por último, en línea con el contenido de este reglamento, hemos de hacer referencia al documento elaborado por la Comisión Europea en 2014,

---

<sup>53</sup> (Silva Ardanuy, 2018: p. 18)

<sup>54</sup> (del Guayo Castiella, 2018: p.30)

<sup>55</sup> Reglamento núm. 254/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre el Programa plurianual de Consumidores para el período de 2014-2020 y por el que se deroga la Decisión núm. 1926/2006/CE. DOUE núm. 84, de 20 de marzo de 2014.

*European Energy Consumers Right. What you gain as an energy consumers from European legislation*, que recoge entre otros derechos relacionados con la energía, como el "derecho a elegir la empresa suministradora de electricidad o gas", el "derecho a recibir información clara sobre el contrato y derecho al desistimiento", "el derecho a tener una conexión a la red eléctrica", principios que, según la Comisión, los Estados Miembros deberían cumplir en el suministro energético<sup>56</sup>.

### **4.3. Perspectiva nacional**

La Constitución Española de 1978 recoge una serie de derechos fundamentales necesarios para el desarrollo de la vida que guardan estrecha relación con el derecho a la energía. Entre ellos, encontramos el derecho a la vida y a la integridad física (art.15 CE), el derecho a la salud (art.43 CE), el derecho a una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE), así como, la dignidad de la persona (art. 10 CE), fundamento del orden político y de la paz social<sup>57</sup>. La estrecha relación existente se basa en la necesidad del acceso a la energía para garantizar el reconocimiento y el ejercicio de estos derechos fundamentales. Si la energía es necesaria para vivir con dignidad, tener buena salud y disponer de una vivienda adecuada, *¿No debería gozar esta de una protección jurídica y unas garantías similares al resto de derechos?* En este sentido, la tradición jurídica española determina que las normas deben ser interpretadas conforme a la realidad social del momento, y es por esto por lo que consideramos el derecho a la energía un derecho inherente a la dignidad de la persona, a la salud, a la integridad que debe ser garantizado a la sociedad.

*¿Un hogar sin iluminación? ¿Cocinar sin energía? ¿Cómo podemos evitar que una persona caiga enferma si no dispone de los medios necesarios para mantener una temperatura adecuada en el hogar?*

Por último, en relación a la protección del consumidor a nivel nacional, el art. 9 del Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, de

---

<sup>56</sup> (Silva Ardanuy, 2018: p. 16)

<sup>57</sup> (Sánchez Suárez, 2018: p. 49)

16 de noviembre<sup>58</sup>, dispone: “[...] los poderes públicos protegerán prioritariamente los derechos de los consumidores y usuarios cuando guarden relación directa con bienes o servicios de uso o consumo común, ordinario y generalizado”. En este sentido, al igual que en el ámbito europeo, la protección del consumidor energético no deja de ser una especialidad o concreción dentro de esta amplia regulación normativa<sup>59</sup>.

Expuestas en rasgos generales las referencias implícitas o explícitas que los distintos ordenamientos jurídicos han hecho a lo largo de la historia del reclamado derecho a la energía, podemos considerar que este queda contenido dentro de los textos y disposiciones normativas previamente aludidas y que, por tanto, verdaderamente se trata de un derecho humano cuyo acceso ha de ser garantizado por los poderes públicos. Ahora bien, el problema realmente es que aun siendo conscientes del reconocimiento implícito en nuestra legislación del derecho a la energía y de la importancia del papel que esta representa en el desarrollo del hombre en sociedad, los poderes públicos no terminan de dar con el mecanismo adecuado que logre y garantice su protección, sino que sigue presente la vulneración de derechos que esconde esta realidad. Es por ello, que consideramos necesario el tratamiento del fenómeno de la pobreza energética desde la perspectiva de un derecho básico a la energía y desde el carácter de la energía como elemento clave en la sociedad para así poder alcanzar medidas y políticas legislativas de lucha contra la pobreza energética mucho más efectivas y reales de cara a la protección del consumidor o cliente vulnerable.

---

<sup>58</sup> Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias. BOE nº287, de 30 de noviembre de 2007.

<sup>59</sup> (Silva Ardanuy, 2018: p. 13)

## **5. LA LUCHA CONTRA LA POBREZA ENERGÉTICA: MEDIDAS Y BUENAS PRÁCTICAS**

La pobreza energética se trata de un componente aislado del complejo y generalizado fenómeno de pobreza que sufre nuestra sociedad. Un problema social que como tal corresponde a los poderes públicos, como titulares de obligaciones jurídicas, su tratamiento mediante la adopción de políticas y medidas para erradicar las situaciones de este tipo de pobreza. Medidas que en última instancia reflejan el comportamiento del Estado ante los problemas que sufre nuestra sociedad y que engloban no sólo las acciones sino también las omisiones del mismo.

Desde la perspectiva de los Derechos Humanos, hemos de hacer hincapié en la idea de que estas medidas públicas lo que buscan es garantizar por encima de todo el ejercicio efectivo de los derechos otorgados a la población. Es por ello que al Estado le corresponde la triple obligación de respetar, proteger y satisfacer los Derechos Humanos.

### **5.1 Tejido comunitario**

El problema que encontramos en relación a la pobreza de tipo energético es que al estar tan estrechamente relacionada con el fenómeno que todos conocemos de pobreza y exclusión social, es una realidad que ha sido relegada a un segundo plano, ya no sólo por parte de los poderes públicos, sino también por parte de la sociedad. Un fenómeno difuso y desconocido que desde hace apenas unos años ha empezado a hacerse un hueco en el marco de las políticas implementadas por los gobiernos de los distintos Estados.

A nivel europeo, esta situación ha quedado más que patente al no disponer a día de hoy, ya no sólo de una estrategia global de lucha contra la pobreza energética, sino tampoco de homogeneidad e igualdad en la materia. La Unión Europea más que una ruta de actuación para los Estados, lo que ha dictado hasta el momento son Directivas, recomendaciones y principios a implementar por las distintas Naciones, lo que se traduce en disparidad e inseguridad en la materia.

En relación a las directivas, hemos de destacar, en primer lugar, la Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, por la que queda derogada la Directiva 2003/54/CE, así como la Directiva 2009/73/CE del Parlamento Europeo y del

Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural, que deroga la Directiva 2003/55/CE. Ejes centrales en la lucha europea contra la pobreza energética y base para el desarrollo de las políticas nacionales. En cuanto al contenido normativo de las mismas hemos de destacar dos cuestiones:

En primer lugar, la obligación de los Estados Miembros de garantizar un servicio de carácter universal, lo que implica un servicio que guarde una relación calidad-precio adecuada y asequible para el consumidor, así como la posibilidad que se le ofrece al Estado de estipular la obligación de servicio público a las suministradoras de energía. Servicio público en lo relativo al precio, la calidad, la regularidad, la protección del consumidor, especialmente del consumidor vulnerable, y el cuidado del medio ambiente.

En segundo lugar, estas disposiciones normativas se centran en reforzar la protección del consumidor energético. Entre las normas que recogen encontramos la obligación de los Estados Miembros de adoptar medidas y políticas en materia de protección del consumidor, concretamente del consumidor vulnerable, la obligación de definir la noción de "cliente vulnerable" y de proteger el suministro energético del mismo, así como "la prohibición de desconexión de dichos clientes en periodos críticos" y la obligación de garantizar el uso de contadores inteligentes. Asimismo, recoge el deber de adoptar planes nacionales de lucha contra la pobreza energética, prestaciones sociales para garantizar el suministro y sostener las políticas de rehabilitación y eficiencia energética de las viviendas, la obligación de informar al consumidor energético mediante puntos de contacto y la creación de un mecanismo de resolución extrajudicial de conflictos.

Por otro lado, en materia de eficiencia energética, piedra angular de la cuestión, dentro de la regulación europea, uno de los derechos estrechamente relacionados con el derecho a la energía es, tal y como hemos dispuesto en la sección anterior, el derecho a una vivienda digna y adecuada, que no se refiere a otra cosa que a un hogar en condiciones de ser habitado, es decir, un hogar dotado de acceso a los servicios básicos de luz, agua y gas natural a un precio asequible. El problema que encontramos en relación a esta cuestión, es que el incremento del gasto incurrido en la factura energética del hogar, origen y punto de partida de la gran mayoría de casos de pobreza energética, no se debe sólo a los malos hábitos de las personas, sino también a la mala calidad de las infraestructuras, es decir, a la ineficiencia energética de las mismas. Por esta razón, las

políticas implementadas por la Unión Europea se han ido centrando cada vez más en el ahorro energético y la reducción del consumo del hogar, como vía efectiva para cortar de raíz el problema de la limitación energética que vive nuestra sociedad.

En este sentido, encontramos en primer lugar, la Directiva 2010/31/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, que viene a revisar la Directiva 2002/91/CE de 16 de diciembre, en materia de eficiencia energética. En ella, se proponen como objetivos para el año 2020, alcanzar un 20% de ahorro energético, un 20% de reducción de emisiones de dióxido de carbono, así como que el 20% de la producción total de energía provenga de energías renovables. Ligada a la idea de ahorro energético, dispone que, a fecha de 31 de diciembre de 2020, el consumo energético de las edificaciones debe ser prácticamente nulo, acortando el plazo al 31 de diciembre de 2018 para los edificios de nueva edificación ya ocupados y propiedad de autoridades públicas. Asimismo, proclama la obligación de los Estados Miembros de elaborar políticas públicas en materia de transformación de edificios, la inspección periódica de las instalaciones y la fijación de criterios relativos al cálculo de la eficiencia energética. Por otro lado, con la finalidad de alcanzar efectivamente los objetivos fijados en materia de energía y medio ambiente para el año 2030, una de las propuestas en el marco del paquete normativo "Energía limpia para todos los europeos", presentado en 2016, se basa en la revisión de esta directiva. Asimismo, hemos de destacar la iniciativa "Financiación inteligente para edificios inteligentes" centrada en fomentar la inversión tanto pública como privada en la materia. A este respecto, con la finalidad de cumplir la normativa comunitaria, los distintos Estados Miembros han ido incorporando en sus normas de construcción y edificación, nuevos criterios de eficiencia. Un ejemplo de ello es el caso del Estado Español, cuyo documento básico de construcción DB-HE, contenido en el Código técnico de edificación, recoge como objetivo principal, establecer las medidas y políticas necesarias para alcanzar el ahorro energético fijado.

Por último, la reforma europea más reciente en la materia, la encontramos en la Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre eficiencia energética, por la que quedan modificadas las Directivas 2009/125/CE y 2010/30/UE y derogadas las Directivas 2004/8/CE y 2006/32/CE. De esta disposición normativa queremos destacar, en primer lugar, el marco de medidas y políticas comunes

que establece con la finalidad de promover la eficiencia energética de la Unión Europea, los pasos y directrices que define para alcanzar el objetivo fijado de reducir en un 20% el uso de energía para el año 2020. Asimismo, fomenta la financiación y la ayuda de los distintos Estados Miembros y propone el cálculo del gasto y del consumo energético en el que incurre un hogar con la finalidad de evaluar el posible ahorro energético que podría experimentar el cliente final. Por último, introduce programas de información y dispone determinadas medidas, tales como prestaciones sociales, incentivos fiscales o contadores inteligentes para evitar el derroche energético y lograr de esta forma un uso eficiente en el hogar.

## 5.2 TEJIDO NACIONAL

España, al igual que otros muchos países de la Unión Europea, se ha caracterizado hasta hace relativamente escasos meses, con la aprobación de la Estrategia Nacional contra la pobreza energética, por la ausencia de una definición oficial del concepto de pobreza energética y por ser un país en el que por encima de todo predominaban las medidas paliativas en la materia. Un país carente de legislación específica que seguía y, en cierto modo, sigue adoptando medidas insuficientes y carentes de utilidad prácticas. En definitiva, un país atrasado en la lucha contra el problema social de la pobreza energética.

### 5.1. Recorrido inicial por las políticas de protección del cliente vulnerable

En el marco de la ausencia de una política pública de lucha contra la pobreza energética, las distintas Administraciones Públicas han ido adoptando y aprobando medidas que podemos clasificar en tres tipos de acuerdo con su naturaleza, sus efectos y las personas beneficiadas por la misma<sup>60</sup>.

En primer lugar, encontramos las medidas basadas en la transferencia o transmisión de rentas, lo que se conoce como renta de mínima inserción. Prestaciones sociales que lo que buscan es proteger a las personas más desfavorecidas y necesitadas, personas que sufren exclusión social, como es el caso de los mayores de 65 años que no perciben ningún tipo de ayuda por parte del Estado y personas que sufren la condición de orfandad. El problema de estas medidas radica en la insuficiencia de las mismas como instrumento para cubrir las necesidades básicas del hogar, ya que la renta no supera los 400 euros, lo que lleva al consumidor a sacrificar la energía por otras necesidades básicas como son la comida o el agua. En relación a estas medidas, hemos de destacar el Programa de Recualificación Profesional, conocido como Plan Prepara, que busca proteger a las

---

<sup>60</sup> (Silva Ardanuy, 2018: p. 20)

personas que, en situación de desempleo, hayan agotado la totalidad de sus prestaciones sociales<sup>61</sup>.

En segundo lugar, encontramos las medidas relativas a la eficiencia energética y las políticas centradas en las tarifas sociales. En relación a las primeras, cabe destacar el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana<sup>62</sup>, que recoge expresamente la rehabilitación de edificios como medida de lucha contra la pobreza energética, normativa que en última instancia busca dar un paso más en los objetivos de eficiencia y ahorro energético fijados por la normativa europea. En cuanto al contenido de la misma, cabe destacar, la obligación de los poderes públicos de promover medidas de eficiencia y ahorro energético para combatir el fenómeno de la pobreza energética y la obligación de impulsar el uso de las energías renovables por encima de las fuentes de energía tradicionales. Asimismo, recoge el Informe de Evaluación de Edificios, como instrumento o herramienta para medir el cumplimiento de la normativa vigente sobre eficiencia y ahorro energético y certificar la situación que presenta el edificio. Certificación desarrollada por el Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios<sup>63</sup>.

En cuanto a las políticas centradas en las tarifas sociales, podemos decir que una de las principales medidas implementadas por el Gobierno Español en materia de protección del consumidor eléctrico, fue la fijación de una tarifa eléctrica, una especie de precio intervenido con la finalidad de evitar el suministro del servicio a unos precios excesivos y exorbitantes. No obstante, cabe recalcar algunos de los problemas asociados a la misma. Entre ellos, el hecho de que esta medida, en última instancia, más que proteger al consumidor eléctrico, ha sido una medida utilizada como instrumento de lucha contra la inflación, dejando relegado a un segundo plano el carácter inicialmente protector de la misma. Asimismo, que un mal diseño de esta tarifa, supuso la aparición del denominado

---

<sup>61</sup> (Silva Ardanuy, 2018: p. 21)

<sup>62</sup> BOE núm. 261, de 31 de octubre de 2015.

<sup>63</sup> BOE núm. 89, de 13 de abril de 2013.

déficit eléctrico o déficit tarifario, problema que ha marcado y guiado los pasos de la política eléctrica española en los últimos 15 años<sup>64</sup>.

Siguiendo esta dirección, con la finalidad de proteger ya no sólo al consumidor eléctrico, sino de forma más específica, al consumidor de pequeña dimensión, es decir al comercial o doméstico, entra en vigor la Ley núm. 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico<sup>65</sup> que regula el precio voluntario para el pequeño consumidor (PVPC) y una tarifa de último recurso, ambas como obligaciones de servicio público, y la herramienta del bono social.

El artículo 17.2 de la Ley del Sector Eléctrico es la disposición normativa que recoge los precios voluntarios para el pequeño consumidor. Este nuevo marco de gestión del consumo eléctrico y fijación del precio de la energía, desarrollado por el Real Decreto 216/2014, de 28 de marzo, que establece la metodología de cálculo del PVPC y su régimen jurídico de contratación<sup>66</sup>, consiste básicamente en el precio de la energía que resulta del mercado, incluyendo impuestos y peajes. Los requisitos que ha de cumplir el consumidor para acceder a este sistema son, en primer lugar, que la potencia contratada sea igual o inferior a los 10 KW y, en segundo lugar, que el consumidor haya contratado directamente con una comercializadora de referencia en el mercado regulado<sup>67</sup>. Cumplidos estos requisitos, se le ofrece al consumidor la posibilidad de optar entre una tarifa más general y una tarifa de discriminación horaria, en función de las cuales el precio varía de acuerdo con la franja horaria.

Junto al sistema de protección del pequeño consumidor eléctrico, la normativa española va más allá en la materia y crea el concepto de consumidor vulnerable de pequeña dimensión, al que dota de protección jurídica mediante la creación de una tarifa de último recurso (TUR), artículo 17 de la LSE y un bono social, artículo 45 de la misma. La tarifa de último recurso, fijada por el Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital,

---

<sup>64</sup> (del Guayo Castiella, 2018: p.31)

<sup>65</sup> BOE núm. 310, de 27 de diciembre de 2013.

<sup>66</sup> BOE núm. 77, de 29 de marzo de 2014.

<sup>67</sup> (del Guayo Castiella, 2018: p. 32)

es el precio que las comercializadoras de referencia pueden cobrar tanto al consumidor que cumpla la condición de vulnerable, como al consumidor que, sin estar sujeto al PVPC, no haya contratado con una comercializadora en el mercado libre. En aras de reforzar todavía más la protección del consumidor vulnerable se crea el bono social. El problema que encontramos en relación a ambas medidas, es la confusión a la que induce la Ley del Sector Eléctrico a la hora de redactar las mismas, ya que ambas aparecen desarrolladas en distintos artículos, como si de conceptos independientes se tratase, cuando lo cierto es que son realidades indisolublemente unidas, formuladas a favor del consumidor vulnerable y que, en última instancia, lo que buscan es su protección. El artículo 16.3 del Real Decreto núm. 216/2014, de 28 de marzo, aludido en líneas anteriores, aclara la cuestión al exponer: "El bono social aplicado al consumidor vulnerable será la diferencia que resulte entre la facturación correspondiente al precio voluntario para el pequeño consumidor y la facturación a tarifa de último recurso"<sup>68</sup>.

Por otro lado, en relación al segundo tipo de políticas tarifarias, el bono social, también denominado bono eléctrico, es hoy en día considerado por muchos el beneficio más característico del consumidor vulnerable y la medida situada a la cabeza de la lucha contra la pobreza energética en el Estado Español. Esta nueva herramienta, creada por el Real Decreto Ley 6/2009<sup>69</sup>, consiste, en términos generales, en la reducción del 25% de la factura de la luz y para recibirla son necesarios dos requisitos, ostentar la posición de vulnerabilidad y tener contratado el PVPC. No obstante, antes de 2014, consistía en cubrir la diferencia entre el PVPC y la TUR, como valor base<sup>70</sup>.

Desde sus inicios, el bono social ha sido una medida puesta en el punto de mira de la sociedad y sobre todo, una medida muy criticada, ya no sólo en lo relativo al mecanismo de financiación, sino también por ser calificada, más que como una medida definitiva, como una medida paliativa en la materia que actúa una vez devenido el problema. Tachada por muchos de medida insuficiente, esta ha ido evolucionando, ajustando y

---

<sup>68</sup> (del Guayo Castiella, 2018: p. 32)

<sup>69</sup> Real Decreto Ley 6/2009, de 30 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas en el sector energético y se aprueba el bono social. BOE núm. 111, de 7 de mayo de 2009.

<sup>70</sup> (del Guayo Castiella, 2018: p. 32)

afinando su regulación normativa con la finalidad de tratar con la mayor exactitud posible la situación de pobreza energética que sufre la sociedad española.

## 6. PRINCIPALES LIMITACIONES EN LA ERRADICACIÓN DE LA POBREZA ENERGÉTICA

### 6.1. Figura del consumidor vulnerable

El fenómeno de la pobreza energética no puede entenderse de forma aislada del concepto de consumidor vulnerable o cliente vulnerable. Hasta hace apenas unos años, la ausencia en muchos países europeos, entre los que incluimos al Estado Español, de una definición oficial del concepto en cuestión, hacía prácticamente imposible la determinación y concreción de un fenómeno tan relevante como es el de la pobreza en el sector de la energía.

Las autoridades europeas, conscientes del crecimiento a gran escala del problema y de la escasa consideración del mismo por parte de los Estados Miembros en base a la ausencia de políticas nacionales, estrategias conjuntas o legislación específica en la materia, deciden aprobar en el año 2009 la Directiva núm. 2009/72/CE<sup>71</sup> (DE).

Con el fin de asentar las bases de la regulación de este sector específico de pobreza, esta Directiva recoge en el artículo 3, bajo el rótulo “Obligaciones de servicio público y protección del cliente”, entre otras previsiones, las siguientes disposiciones a destacar:

“(…) 3. Los Estados miembros deberán garantizar que todos los clientes domésticos y, cuando los Estados miembros lo consideren adecuado, las pequeñas empresas, es decir, las empresas que empleen a menos de 50 personas y cuyo volumen de negocios o balance general anual no exceda de 10 millones de euros, disfruten en su territorio del derecho a un servicio universal, es decir, del **derecho al suministro de electricidad de una calidad determinada, y a unos precios razonables, fácil y claramente comparables, transparentes y no discriminatorios**. Para garantizar la prestación del servicio universal, los Estados miembros podrán designar un suministrador de último recurso. (...)

7. Los Estados miembros adoptarán las medidas oportunas para proteger a los clientes finales y, en particular, garantizarán una protección adecuada de los clientes vulnerables. A este respecto, cada uno de **los Estados miembros definirá 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 garantizarán la aplicación de los derechos y las obligaciones relacionados con los clientes vulnerables. En particular, los Estados miembros adoptarán medidas para proteger a los clientes finales de zonas apartadas. Garantizarán un nivel elevado de

---

<sup>71</sup> Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE. DOUE L 211, de 14 de agosto de 2009.

protección del consumidor, sobre todo en lo que se refiere a la transparencia de las condiciones contractuales, la información general y los procedimientos de resolución de conflictos. (...)

**8. Los Estados miembros adoptarán 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 general. (...).

El ordenamiento jurídico español, obligado a la transposición de la DE, años más tarde —y, a diferencia del resto de Estados Miembros, de forma ciertamente tardía y rezagada—, dicta el Real Decreto Ley núm. 13/2012, de 30 de marzo<sup>72</sup>, que introduce en la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico<sup>73</sup> el art. 44.4 en el que califica al consumidor vulnerable como “aquel que cumpla las características sociales, de consumo y poder adquisitivo que se determinen” y el art. 44.5. Asimismo, añade la DT 20<sup>a</sup> en la que dispone que, mientras que el desarrollo normativo del art. 44.4 no hubiese sido articulado, tendrán la consideración de consumidor vulnerable los dispuestos en el artículo 2 y en la DT 2<sup>o</sup>. del Real Decreto-Ley 6/2009, es decir, aquellos con derecho al bono social.

Años más tarde, el Gobierno español aprueba una nueva LSE, la vigente Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico<sup>74</sup>, por la que queda derogada la previamente analizada LSE de 1997. En ella, el legislador español, en materia de consumidor vulnerable, modifica los art. 44.4 y 44.5 por los art.45.1 y 43.3, respectivamente, sin modificar el contenido.<sup>75</sup>

El régimen del bono social, dispuesto en la LSE de 2013, concretamente en el art. 45, ha sufrido numerosas vicisitudes y modificaciones normativas, que abordaremos en el

---

<sup>72</sup> Real Decreto Ley núm. 13/2012, de 30 de marzo, por el que se trasponen directivas en materia de mercados interiores de electricidad y gas y en materia de comunicaciones electrónicas, y por el que se adoptan medidas para la corrección de las desviaciones por desajustes entre los costes e ingresos de los sectores eléctrico y gasista. BOE núm. 78, de 31 de marzo de 2012.

<sup>73</sup> BOE núm. 285, de 28 de noviembre de 1997.

<sup>74</sup> BOE núm. 310, de 27 de diciembre de 2013

<sup>75</sup> (Xiol Ríos, 2016: p.7)

apartado posterior relativo al sistema de financiación, como consecuencia de las reclamaciones elevadas por muchas de las grandes eléctricas ante los tribunales españoles al considerar ciertamente abusivo y discriminatorio el sistema de financiación contenido en la norma. Es por ello que el Gobierno, tras el dictamen de cuatro sentencias en el año 2016, declara inaplicable el art.45 e introduce la reforma del bono social por medio del Real Decreto Ley núm. 7/2016, de 23 de diciembre, por el que se regula el mecanismo de financiación del coste del bono social y otras medidas de protección al consumidor vulnerable de energía eléctrica<sup>76</sup>.

Son muchas y de gran relevancia las cuestiones que este RDL, en su Disposición Final 2ª, difiere al posterior desarrollo reglamentario finalmente articulado por el Real Decreto núm. 897/2017, de 6 de octubre, por el que se regulan la figura de consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos energía eléctrica.<sup>77</sup> Entre ellas, la definición del concepto de consumidor vulnerable y sus categorías en función del nivel de renta y de otras circunstancias adicionales, regulado en el art. 45 del referido RDL (arts. 3 y 4 RD 897/2017).

### **6.1.1 Consumidor vulnerable**

Consumidor vulnerable es la persona física que siendo titular de un punto de suministro de electricidad en su vivienda habitual se haya acogido al Precio Voluntario para el Pequeño Consumidor (PVPC) y de manera adicional cumpla alguno de los siguientes requisitos contenido en el art. 3:

- Percepción de una renta o una renta conjunta, en caso de tratarse de una unidad familiar, menor o igual a 1,5 veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) de 14 pagas, con ciertas modificaciones para el caso de haber uno o dos menores en la unidad familiar.
- Tener en posesión el título de familia numerosa.

---

<sup>76</sup> BOE núm. 310, de 24 de diciembre de 2016.

<sup>77</sup> BOE núm. 242, de 7 de octubre de 2017.

- El consumidor o la totalidad de los miembros parte de la unidad familiar que perciban ingresos, reciban la cuantía mínima posible de prestación en el caso de estar sujetos al Sistema de la Seguridad Social por jubilación o incapacidad permanente y, además, no perciban ingreso adicional alguno<sup>78</sup>.

### **6.1.2 Consumidor vulnerable severo**

Consumidor de energía que, de forma adicional al cumplimiento de los requisitos establecidos para ser considerado consumidor vulnerable, no perciba una renta anual superior al 50% de la renta anual menor o igual a dos veces el IPREM de 14 pagas. Asimismo, califica de consumidor vulnerable severo al consumidor que no perciba una renta superior a una vez el IPREM de 14 pagas o dos veces el mismo cuando el consumidor sea considerado vulnerable en base a los supuestos b) o c) expuestos en el apartado anterior. Por último, recoge la exigencia adicional de que el consumidor vulnerable de probar previamente el cumplimiento del carácter de consumidor vulnerable para ser calificado adicionalmente como severo<sup>79</sup>.

### **6.1.3 Consumidor en riesgo de exclusión social**

Esta figura se encuentra regulada en el art. 4 del RD en cuestión y acusa de consumidor en riesgo de exclusión social a aquel consumidor vulnerable que, además de ostentar el carácter severo, una administración autonómica o local se encarga al menos del 50% del importe total de su factura<sup>80</sup>.

La última novedad introducida en la materia, debido al carácter notoriamente insuficiente de la regulación adoptada por el RDL 7/2016, ha venido de la mano del Real Decreto-Ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores. Esta nueva regulación, en aras de alcanzar una protección de mayor calado y envergadura, amplía el número de posibles beneficiarios

---

<sup>78</sup> (del Guayo Castiella, 2018: p.34)

<sup>79</sup> (del Guayo Castiella, 2018: p.35)

<sup>80</sup> (del Guayo Castiella, 2018: p.35)

del bono social con la introducción de medidas tales como la elevación del, calificado como bajo, nivel de renta fijado para el acceso a las distintas categorías de consumidor vulnerable; la posibilidad de acumular, de un periodo a otro, el derecho a un descuento energético no utilizado y el aumento en un 15% de la energía consumida con derecho a bono social.<sup>81</sup>

## **6.2 Financiación del bono social**

Uno de los grandes problemas en la lucha nacional contra la pobreza energética ha venido marcado por el sistema de financiación establecido para el sufragio del beneficio más característico dispuesto en favor del consumidor vulnerable, el bono social. Este instrumento, creado originariamente por el Real Decreto-Ley 6/2009 (RDL), ha sufrido numerosas vicisitudes normativas fundamentadas en el carácter discriminatorio y posiblemente calificable como abusivo del sistema de financiación previsto en el mismo.

### **6.2.1 *Derogación del régimen originario del bono social***

La primera modificación introducida en la materia vino de la mano de la STS de 7 de febrero de 2012<sup>82</sup>, con la impugnación por parte de la empresa eléctrica Iberdrola de la Orden ITC/1723/2009<sup>83</sup> encargada del desarrollo normativo del previamente referido RDL, debido al sistema de financiación contenido en el mismo. En ella, la Sala Tercera del Tribunal Supremo estima la pretensión aducida por la parte demandante y declara inaplicable la parte del RDL en materia financiación. Asimismo, reconoce el derecho de la demandante a percibir las cantidades ya abonadas en concepto de bono social.

En su resolución, la Sala Tercera del Tribunal Supremo es clara en el sentido de su fallo al declarar que, si bien el bono social encuentra su respaldo en la Directiva eléctrica de 2003, el sistema de financiación que recoge resulta plenamente discriminatorio al

---

<sup>81</sup> (Mendoza, 2018: p. 1-4)

<sup>82</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de febrero de 2012.

<sup>83</sup> Orden ITC/1723/2009, de 20 de junio, por la que se revisan los peajes de acceso a partir del 1 de julio de 2009, así como las tarifas y primas de determinadas instalaciones de régimen especial. BOE núm. 156, de 29 de junio de 2009.

cargar dicha responsabilidad únicamente sobre las empresas del sector encargadas de la generación de energía eléctrica. Asimismo, dispone que el verdadero problema no es realmente el listado de empresas gravadas, sino la falta de claridad y transparencia al no determinar los criterios de inclusión utilizados, ni los parámetros de determinación del porcentaje de financiación de cada una de las empresas afectadas<sup>84</sup>.

### **6.2.2      *Reforma introducida por el Real Decreto-Ley 7/2016***

La segunda reforma normativa en la materia, realizada por el Real Decreto-Ley núm. 7/2016, se centra en el artículo 45 de la LSE de 2013. Esta disposición normativa, articulada por el Real Decreto núm. 968/2014<sup>85</sup> (RD), recoge en términos generales todas las previsiones creadas entre los años 2009 y 2012 sobre la figura del consumidor vulnerable y el bono social. A diferencia de la normativa anterior, el sistema de financiación recogido en la LSE estipula que la carga financiera debe recaer sobre las empresas matrices de los grupos de sociedades o las sociedades encargadas del conjunto de las actividades de producción, distribución y comercialización. No obstante, al igual que en la reforma anterior, un total de cuatro eléctricas (Endesa, E.On, Iberdrola y Gas Natural Fenosa), directamente afectadas por la normativa, procedieron a reclamar e impugnar el RD ante los tribunales. El resultado, un total de cuatro sentencias de fecha de 24 de octubre de 2016 (dos sentencias con fecha similar), 25 de octubre de 2016 y 2 de noviembre de 2016, en las que el Tribunal Supremo declara la nulidad tanto del artículo 45.4 de la LSE debido a su incompatibilidad con la Directiva 2009/72/CE (DE), como la inaplicabilidad de los artículos 2 y 3 del Real Decreto 968/2014 aprobados en desarrollo del mismo. Como consecuencia, el Tribunal reconoce a la parte demandante el derecho a percibir de forma íntegra las cantidades entregadas en concepto de financiación del bono social.

---

<sup>84</sup> (del Guayo Castiella, 2018: p.32)

<sup>85</sup> Real Decreto núm. 968/2014, de 21 de noviembre, por el que se desarrolla la metodología para la fijación de los porcentajes de reparto de las cantidades que se deben financiar relativas al bono social. BOE núm. 283, de 22 de noviembre de 2014

En relación a la incompatibilidad aducida en la resolución, lo que el Tribunal Supremo resuelve, remitiéndose a la ya declarado en la STS de 7 de febrero de 2012, es el carácter discriminatorio y desproporcional de la media al cargar todo el grueso de la financiación sobre las empresas encargadas de la generación eléctrica sin aducir ningún tipo de explicación, motivo o justificación. En este sentido, el Tribunal hace hincapié en el hecho de que, al ser el bono social una obligación de servicio público, el Gobierno ostenta plena libertad para determinar el modo de financiación del mismo, no obstante, conforme a lo dispuesto en el artículo 3.2 de la DE lo que se exige es un mínimo de motivación, justificación o criterio que permita a las eléctricas conocer las razones de la imposición de tal carga. Motivación ausente en la referida LSE que, en última instancia, lleva a la incompatibilidad de la normativa española con la normativa europea.

Tras las sentencias de 2016, el Gobierno español procede a articular la reforma del sistema del bono social mediante la promulgación del Real Decreto núm. 7/2016, de 23 de diciembre, por el que se regula el mecanismo de financiación del coste del bono social y otras medidas de protección al consumidor vulnerable de energía eléctrica. La novedad que introduce esta disposición normativa en materia de financiación es que, a diferencia de la regulación anterior, los señalados como responsables de la financiación del coste del bono social son las matrices de los grupos sociales encargadas de la actividad de comercialización energética. El fundamento que subyace en la imposición de tal obligación sobre las empresas comercializadoras se encuentra contenido en el Preámbulo del RDL y se basa en la idea de que el bono social está estrechamente vinculado con esa actividad, la de comercialización. En este sentido, añade que, si los destinatarios de la carga fuesen los encargados de la distribución energética, el problema al que nos enfrentaríamos sería que el coste de financiación sería tratado como un coste adicional del servicio y, en consecuencia, soportado por el consumidor final por medio de la factura del hogar neutralizando de esta forma la finalidad última de la medida. Por otro lado, en relación con los parámetros de determinación del porcentaje de reparto, esta nueva normativa dispone que será la Comisión Nacional del Mercado de Valores la encargada

de fijar y publicar anualmente en su página web el porcentaje correspondiente a cada una de las empresas afectadas<sup>86</sup>.

### **6.2.3 Real Decreto-Ley 15/2018**

En respuesta a las críticas formuladas por las distintas organizaciones sociales en torno al nuevo bono social, centradas mayoritariamente en el bajo nivel de renta como criterio de acceso a las distintas categorías de consumidor vulnerable, la dificultad asociada a los trámites para la solicitud del bono social y la incertidumbre en torno a la fijación de un límite de consumo máximo sometido a descuento, surge el Real Decreto-Ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores<sup>87</sup>.

Centrando nuestro análisis en las novedades introducidas en materia de financiación, hemos de decir que este nuevo marco normativo no introduce cambio alguno en cuanto a los sujetos encargados de la financiación del bono social, manteniendo lo dispuesto en la regulación anterior acerca de las comercializadoras de energía.

### **6.2.4 Giro jurisprudencial: STC de 27 de marzo de 2019**

La última novedad en materia de financiación del bono social viene articulada por la STC de 27 de marzo de 2019. Hasta este momento, tal y como hemos examinado antes, el Tribunal Supremo, mediante las sentencias de 2016, había declarado la incompatibilidad de la normativa española con la normativa europea debido al carácter discriminatorio del sistema de financiación y debido a la falta de justificación, motivación y transparencia aducidas en la normativa en cuestión. No obstante, esta nueva sentencia del TC viene a desmontar y a poner patas arriba toda la jurisprudencia construida en materia de financiación del bono social, estimando el recurso de amparo interpuesto por la Administración General del Estado (AGE) contra la Sentencia dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 24 de

---

<sup>86</sup> (del Guayo Castiella, 2018: p.33-34)

<sup>87</sup> BOE núm. 242, de 6 de octubre de 2018.

octubre de 2016 y contra el Auto de 14 de diciembre de 2016.<sup>88</sup> A este respecto, lo que alega el Pleno del Tribunal Constitucional es que, toda vez que el Tribunal Supremo ha dictado una resolución en la que considera la incompatibilidad de la normativa española con la normativa europea en base al artículo 3.2 de la DE, ha tomado la decisión de forma totalmente unilateral sin previamente plantear la cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia Europeo (TJUE), supremo intérprete del Derecho Comunitario, vulnerando, tal y como considera el TC, el derecho a un proceso con todas las garantías. En este sentido, lo cierto es que el TS, al explicar su jurisprudencia en el FD 8º, considera de aplicación la doctrina sobre “el acto aclarado” y, en consecuencia, innecesario el planteamiento de la cuestión prejudicial en base a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 7 de septiembre de 2016<sup>89</sup> (TJUE). No obstante, a este respecto, el Pleno del Tribunal Constitucional considera que la doctrina en cuestión no resulta de aplicación porque “aunque el precepto interpretado por el TJUE tuviera el mismo contenido tanto en la Directiva del sector eléctrico como en la relativa al sector del gas, no se trataba de las mismas Directivas ni del mismo sector ni los problemas abordados, respectivamente, por las sentencias Federutility y Anode y por la sentencia impugnada en este recurso son exactamente iguales. Por ello, no puede concluirse que, mediante las referidas sentencias, el TJUE hubiera aclarado una cuestión idéntica y suscitada en un caso análogo al enjuiciado por el Tribunal Supremo, que son los requisitos fijados por el TJUE para apreciar la concurrencia del “acto aclarado” y enervar la obligación que tienen los tribunales nacionales de plantear cuestión prejudicial”.

Por tanto, expuesta la evolución y el panorama jurídico actual en relación al sistema de financiación del bono social, no nos queda otra cosa más que esperar a que el TS cumpla el mandato establecido por el TC de llevar a Europa la financiación del bono social eléctrico.

---

<sup>88</sup> Nota Informativa del Tribunal Constitucional núm. 40/2019

<sup>89</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de septiembre de 2016.

## 7. EVOLUCIÓN EN LA PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR VULNERABLE

La búsqueda de una mayor protección del consumidor o cliente vulnerable de energía eléctrica ha sido una constante, reforma tras reforma, en la lucha contra la pobreza energética. Este objetivo, patente en la normativa aprobada con la introducción de legislación cada vez más detallada y específica en la materia, sigue siendo, a día de hoy y de forma reiterada, puesto en cuestión por el carácter muchas veces insuficiente y meramente programático de las medidas dictadas por el Gobierno de la nación.

Del conjunto de medidas y buenas prácticas introducidas en la materia cabe destacar, en primer lugar, el **descuento en la factura energética**, el cual recoge el beneficio establecido por excelencia en favor del consumidor vulnerable, el bono social. Este descuento, rebaja o reducción consistía, en un principio, en una bonificación de la factura del suministro eléctrico similar a la diferencia entre el PVPC y un valor estimado, denominado Tarifa de Último Recurso (TUR). No obstante, con la entrada en vigor del Real Decreto 897/2017 comienza a aplicarse un descuento en la factura de energía del 25% para el consumidor considerado vulnerable y del 40% para la nueva categoría de consumidor vulnerable, el consumidor vulnerable de tipo severo<sup>90</sup>.

En segundo lugar, encontramos la ampliación del número de suministros calificados como **servicios de carácter esencial** y, por consiguiente, **servicios de prohibida interrupción**. En este sentido, el Real Decreto-Ley núm. 7/2016 introducía ya una importante novedad en la materia al impedir a las eléctricas la suspensión del suministro del considerado por la normativa consumidor en riesgo de exclusión social. Ahora bien, el rango de beneficiarios de esta prohibición queda finalmente ampliado con la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 15/2018 al considerar de forma adicional incluidos en la misma a los hogares que cuenten con una persona menor de dieciséis años, con una persona que presente un nivel discapacidad igual o superior al 33% o con un miembro en situación de dependencia de segundo o tercer grado<sup>91</sup>.

---

<sup>90</sup> (Energía y sociedad, s.f)

<sup>91</sup> (Mendoza Losada, 2018: p. 2)

Asimismo, la nueva normativa crea una ayuda social adicional para el consumidor vulnerable, el denominado **Bono Social Térmico** (BST). El Gobierno por medio del Real Decreto-Ley 15/2018 regulaba así una nueva ayuda de carácter directo y automático para los beneficiarios del bono social, con la finalidad de cubrir, en última instancia, el coste del agua caliente sanitaria y de la calefacción del hogar. Esta ayuda, consignada de modo adicional a la percepción del bono social, a diferencia de este último, queda regulado con cargo a los Presupuestos Generales del Estado y, en consecuencia, ligado a la viabilidad de los mismos. Para el consumidor vulnerable, la cuantía unitaria de percepción estipulada quedará fijada en atención a ciertos parámetros tales como el grado de vulnerabilidad y la zona climática de empadronamiento. Asimismo, teniendo en cuenta que, en principio, el destino de la medida queda fijado por la normativa en cuestión, la ausencia de control y seguimiento en la aplicación de la misma, ha permitido al consumidor vulnerable hacer un uso plenamente libre y sin restricciones de este nuevo Bono Social Térmico.

Otra alternativa se plasma en la existencia de una posibilidad para el cliente de ajustar con mayor facilidad la potencia de energía contratada a las necesidades de consumo personal con el nuevo múltiplo de potencia regulado por el Real Decreto-Ley 15/2018, 0.1 Kilovatios, en contraposición con el múltiplo contenido en la normativa anterior, 1,1 Kilovatios.

Mientras que, el Real Decreto-Ley 7/2016 exigía la transparencia tanto en el proceso de contratación como en el proceso de información, la comunicación al consumidor final de la posibilidad de acogerse a la tarifa PVPC y al bono social y la obligación de informar a los beneficiarios del bono social, de su vencimiento y de la posibilidad de renovarlo, siempre y cuando sean cumplidos los requisitos necesarios para la recepción del mismo, el Real Decreto-Ley 15/2018 refuerza, en este sentido, el sistema de lucha contra la pobreza energética y de protección del consumidor vulnerable con la regulación de nuevas infracciones como la contenida en el artículo 64.49 LSE: "imponer injustificadamente condiciones, dificultades o retrasos en relación con la tramitación de solicitudes, o con la aplicación del bono social, cuando se cause un grave daño a los intereses generales", la prohibición del sistema denominado "puerta a puerta" de las comercializadoras de energía y gas, únicamente permitido en el supuesto de haber

concertado cita previa con el cliente potencial (infracción calificada de grave por la nueva normativa). Y, entre otras, la imposición a las comercializadoras de referencia de la obligación de informar al consumidor acogido al PVPC, en todas y cada una de sus facturas, de lo que habría pagado si se hubiese acogida a alguna de las tarifas discriminatorias (tarifa con los precios divididos en dos o tres tramos, punto y valle o punta, valle y super valle, respectivamente)<sup>92</sup>.

## **7.1 Críticas y controversias**

La aprobación por el Gobierno de la Nación del Real Decreto-Ley 15/2018 supuso un giro en la tendencia legislativa que hasta el momento había guiado todas las políticas implementadas en la lucha contra el problema de la pobreza energética y la protección del consumidor vulnerable. Un avance en la materia en la medida que corrige las deficiencias previas del Real Decreto 897/2017 e introduce muchas de las novedades reclamadas por los colectivos más vulnerables, que, no obstante, es visto de forma escéptica por muchas organizaciones sociales que califican de insuficientes y de carácter puramente superficial la mayor parte de las medidas adoptadas en la lucha por el RDL en cuestión. En este contexto, surgen en Madrid los debates del segundo *Congres Catala de Pobreza Energetica* organizados por la Asociación de Ciencias Ambientales (ACA) y la Diputación de Barcelona y las Jornadas de Vivienda y Pobreza Energética de Cruz Roja, los días 28 y 29 de noviembre del año 2018.

La justicia energética es el punto del que parte el análisis de estos debates, en los que se aborda, asimismo, el derecho a la energía como medida para garantizar un acceso a un servicio sin límites. Entre las críticas expuestas, hemos de destacar:

En primer lugar, en relación a los criterios de acceso a la condición de vulnerabilidad y, por consiguiente, a la medida del bono social, lo que se estipula es que, si bien se detecta un avance al incluir a los hogares monoparentales, claro factor de pobreza

---

<sup>92</sup> (Mendoza Losada, 2018: p. 2-5)

energética, al igual que lo que ocurría con el Real Decreto 897/2017, muchos de los hogares en situación similar siguen quedándose a las puertas de la regulación normativa.

En cuanto a la solicitud del bono social, lo que las organizaciones sociales critican es el "periplo burocrático" necesario para llegar a él. Alberto Navarro, representante del Ministerio de Transición Ecológica denuncia la realidad de esta situación al exponer que más de la mitad de las solicitudes llegan incompletas y que el número de solicitudes recibidas hasta el mes de noviembre de 2018, un total de 1,8 millones, se situaba en cifras muy inferiores al número hogares beneficiarios durante la normativa anterior, un total de 3,4 millones. Asimismo, afirma que el problema es todavía de mayor envergadura, ya que lo cierto es que las cifras de pobreza energética llegan a alcanzar los 3 y 4 millones en nuestro país, pero la falta de recursos, el desconocimiento y otras situaciones como el desahucio o el alquiler, llevan a los hogares en situación de pobreza a no solicitar o a no percibir esta medida de protección social.

Otra de las medidas que introduce esta nueva normativa es la infracción derivada del denominado sistema puerta a puerta de las comercializadoras eléctricas, evitando así el engaño al consumidor y protegiéndolo en la mayor medida posible. No obstante, se recoge que la normativa no termina de ser del todo garantista al introducir una excepción "el caso de que el destinatario haya solicitado por iniciativa propia recibir información sobre el servicio", situación que podría derivar en prácticas ilegales y abusos por parte de las comercializadoras, permitidos en cierta medida por la norma.

Con respecto a la prohibición de interrumpir el suministro eléctrico, aunque es cierto que esta nueva regulación normativa amplía el rango de beneficiarios, incluyendo junto al consumidor vulnerable en riesgo de exclusión social, a los hogares que cuenten con algún miembro menor de 16 años o con algún miembro que presente un grado de discapacidad igual o superior al 33% o un nivel de dependencia de segundo o tercer grado, la crítica se centra en que la normativa continúa protegiendo tan solo a una pequeña parte del total de la población española que sufre cortes en el suministro año tras año. Así lo recoge la Asociación de Ciencias Ambientales en su informe de 2016 en el que afirma que, según los datos recogidos en la Encuesta de Condiciones de Vida, durante ese año, un total de 900.000 personas sufrieron cortes debido a la incapacidad económica para sufragar el gasto. En este contexto, ante la insuficiente regulación estatal, la Comunidad

Autónoma de Cataluña elabora la Ley 24/2015, del Parlament de Catalunya que, en aras de ampliar el grado de protección, estipula como beneficiarios de la prohibición del corte de suministro a los consumidores definidos como vulnerables por los servicios sociales.

Esta normativa recoge asimismo la contratación de potencia en múltiplos de 0,1 KW, medida altamente beneficiosa que permite al consumidor ajustar la potencia contratada a las necesidades energéticas reales. No obstante, lo que se expone es que, el problema no es tanto la escala de contratación energética, sino el coste de aumentar o disminuir la misma, siendo el de subida, 10,94 €/KW y el de bajada, 44,86 €/KW, con la posibilidad de que a la hora de proceder al cambio se exija al consumidor presentar el boletín de reconocimiento de instalaciones de baja tensión cuyo precio asciende aproximadamente a 100 €. Todos estos costes lo que provocan en última instancia es que la mayor parte de la sociedad española disponga de más potencia contratada de la necesaria y que, en consecuencia, la factura de la luz se sitúe en niveles desorbitantes.

Por otro lado, en relación a la inclusión de la ayuda directa del Bono Social Térmico (BST), se estipula que el problema asociado al mismo se basa en hacer depender la cuantía percibida en concepto de bono de la zona climática de residencia del consumidor vulnerable cuando en realidad el problema de la pobreza energética no es tanto el clima exterior, como la calidad del hogar, la eficiencia energética o equipamiento del mismo.

La última crítica expuesta en estos debates es en relación a los contadores inteligentes. Lo que se dice es que, aunque lo cierto es que este instrumento fue creado primordialmente con la intención de que el consumidor tuviese un conocimiento detallado de su consumo y pudiese acogerse a la tarifa más ajustada y económica del mercado, tal y como dicen algunos expertos, "el nuevo contador no le sirve al consumidor para nada, salvo para que la eléctrica tenga almacenados registros detallados de la distribución de su consumo de energía". No le sirve porque efectivamente se le permite al consumidor tener acceso a los datos de consumo individual por medio de páginas web escasamente

actualizadas y cuyo acceso resulta altamente complicado para que esta herramienta resulte de utilidad para el cliente.<sup>93</sup>

---

<sup>93</sup>(Linares, 2018)

## **8. EL ÚLTIMO ESLABÓN EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA ENERGÉTICA**

### **8.1 Novedades introducidas**

En el contexto actual de la acusada presencia y relevancia que el fenómeno de la pobreza energética ha tomado en el territorio español con más de 4 millones de ciudadanos en situación de vulnerabilidad, cuatro estudios publicados por la Asociación de Ciencias Ambientales (ACA) evidencian la extrema necesidad del Estado Español de alinearse con el resto de Estados Miembros en materia de lucha contra este problema que concierne y preocupa al conjunto de la sociedad a nivel mundial.<sup>94</sup> En el marco de una necesidad de cambio del modelo energético implantado en el Estado español y tras una década de lucha constante por la consecución de medidas eficaces y no meramente superfluas que logren cortar de raíz el problema objeto de estudio, el Consejo de Ministros aprobaba el pasado 5 de abril, a propuesta del Ministerio para la Transición Ecológica y en cumplimiento del mandato dispuesto en el artículo 1 del Real Decreto-Ley 15/2018, la ansiada y reclamada Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética que tras un periodo breve de consulta pública llega con la finalidad de fijar de una vez por todas las pautas a seguir en la lucha contra el problema energético con la inclusión de muchas de las reclamaciones y demandas estipuladas por multitud de organizaciones sociales y organismos públicos expertos en la materia.

Entre los problemas abordados por la nueva regulación introducida en la Estrategia hemos de destacar, en primer lugar, la consecución de la primera definición oficial del concepto pobreza energética. La multitud de definiciones y la ausencia de una definición oficial del problema hacía imposible hasta el momento la regulación, concreción, medición y, en consecuencia, solución del mismo. Podemos decir que esta es una de las medidas más reclamadas por todos los colectivos y cuya ausencia más problemas ha generado. La Estrategia Nacional ponía fin a este problema al definir la pobreza energética como: “La situación en la que se encuentra un hogar en el que no pueden ser satisfechas las necesidades básicas de suministros de energía como consecuencia de un

---

<sup>94</sup> (Asociación de Ciencias Ambientales, s.f.)

nivel de ingresos insuficiente y que, en su caso, puede verse agravada por disponer de una vivienda ineficiente de energía".

En segundo lugar, otro de los problemas tratados es la adopción de cuatro de los indicadores oficiales propuestos por el Observatorio Europeo contra la pobreza energética. Esta medida que solventa otro de los problemas examinados en secciones anteriores, el de la medición del fenómeno de la pobreza en el sector de la energía, ha sido adoptada por el legislador con la finalidad de poner fin a esta situación y adoptar los siguientes indicadores para alcanzar una medición ajustada, uniforme y, por encima de todo, real del problema:

- Gasto desproporcionado (2M): Calcula el porcentaje de hogares cuyo gasto en energía, en comparación con sus ingresos, supera el doble de la mediana nacional. 8,1 millones de hogares españoles presentan un gasto desproporcionado.
- Pobreza energética escondida (HEP): Calcula el porcentaje de hogares cuyo gasto en energía es inferior a la mitad de la mediana. 5,1 millones de españoles sufren este tipo de pobreza.
- Incapacidad de mantener el hogar a una temperatura adecuada: Calcula el porcentaje de los hogares incapaces de mantener una temperatura adecuada en el hogar. Un total de 3,7 millones de españoles presentan esta situación.
- Retraso en el pago de las facturas: Calcula el porcentaje de hogares que presentan retrasos en el pago de las facturas energéticas. En España, el número de personas que experimentan este tipo de situaciones asciende a 3,5 millones.

Otra de las novedades introducidas en la materia se basa en la reducción como mínimo de un 25% en cada uno de los indicadores para el año 2025, siendo la meta a alcanzar el 50% de reducción y el compromiso de mejorar el conocimiento del fenómeno de la pobreza energética mediante el análisis y estudio detallado del consumo energético de los hogares en cada una de las distintas zonas climáticas del territorio español. Asimismo, se recoge el mandato de los poderes públicos de actualizar los indicadores de forma anualizada y publicar los datos como tarde el 15 de octubre de cada año.

La regulación de una nueva figura del tantas veces reformado bono social queda contenida también en esta nueva regulación. A este respecto, la Estrategia hace un resumen de los obstáculos encontrados en la regulación normativa anterior que, junto al bono social eléctrico, incluía como novedad el bono social térmico con la finalidad de cubrir los gastos de calefacción, señala la necesidad de llevar a cabo una reforma urgente en la medida y enuncia los aspectos que deberían liderar o encabezar la misma:

- Un bono social que cubra el abanico total de suministros, tanto eléctricos como térmicos, incluyendo la calefacción, el aire acondicionado, agua caliente sanitaria y cocina.
- Un bono social de concesión automática, siendo el consumidor el beneficiario y receptor del mismo por el simple hecho de cumplir los criterios marcados por ley sin necesidad de llevar a cabo costosos y complejos procesos de solicitud.
- La cooperación en materia de gestión entre las distintas Administraciones públicas.

Otra de las críticas suscitadas se centra en la búsqueda de una regulación que garantice una mayor protección. En cumplimiento de este compromiso, el Gobierno extiende la prohibición de suspensión del suministro además de al consumidor vulnerable en riesgo de exclusión social y a las familias receptoras del bono social que cuenten con un miembro menor de 16 años, un miembro con discapacidad igual o superior al 33% o un miembro con dependencia de segundo o tercer grado, a la situación en la que el consumidor se encuentre en condiciones climatológicas extremas. Asimismo, esta nueva normativa aumenta el plazo previo al corte del suministro por impago de los beneficiarios del bono social, pasando del plazo de 4 meses, contenido en la disposición anterior, al plazo de 8 meses y recibiendo el consumidor durante estos últimos 4 meses el denominado suministro mínimo vital cuya cuantía varía en función de la situación de vulnerabilidad.

Uno de los ejes considerados centrales de la Estrategia Nacional contra la pobreza energética es el objetivo de ir dando poco a poco más peso e importancia a las medidas

estructurales por encima de las medidas sociales o prestacionales. De esta forma, el legislador calla las voces que hasta el momento habían calificado de superficial e ineficiente las medidas adoptadas por el Gobierno Español, medidas puramente paliativas que como muchos exponen tratan el problema una vez devenido el mismo.

En este sentido, lo que busca el Gobierno es que el fenómeno de la pobreza energética sea tratado como un verdadero problema de carácter estructural, con el uso de medidas que no meramente mitiguen el problema, sino medidas reales que den soluciones verdaderamente efectivas. Por esta razón, la nueva normativa recoge el uso de medidas de rehabilitación y eficiencia energética de corto, medio y largo plazo. Dentro del conjunto de medidas de corto y medio plazo, apuestan por lo que denominan una rehabilitación exprés: el cambio de aparatos térmicos, ventanas, puertas, calderas, entre otros elementos del hogar. No obstante, a largo plazo, proponen medidas más complejas de rehabilitación integral de infraestructuras y viviendas.

Finalmente, el último eje de la Estrategia se centra en la protección del consumidor y la necesaria concienciación social. Entre las medidas que recoge en materia de protección destaca la incorporación de un código de actuación en la detección de situaciones de pobreza energética por parte de los profesionales encargados de ello. En relación a las medidas de concienciación ciudadana, la Estrategia trata de fomentar la comunicación y el conocimiento del consumidor acerca del uso de los nuevos contadores inteligentes, ahorro energético, hábitos de consumo y mejora de eficiencia. Asimismo, en aras de reforzar este objetivo, propone la creación de una página web como punto de acceso a información sobre pobreza energética.<sup>95</sup>

## **8.2 Críticas a la Estrategia Nacional contra la pobreza energética**

La ausencia de una regulación homogénea y uniforme en materia de pobreza energética, así como la falta de una coordinada estrategia nacional y de medidas verdaderamente efectivas, han sido, hasta el momento, el punto de encuentro entre las distintas organizaciones sociales que, en defensa del acceso a la energía como derecho

---

<sup>95</sup> (Ministerio para la Transición Ecológica, 2019: p. 1-7).

humano, han tomado las calles en signo de protesta ante la deficiente actuación del Gobierno. Con la recién aprobada Estrategia nacional contra la Pobreza Energética, el ejecutivo daba por fin cumplimiento a la reclamada transparencia y relevancia de este fenómeno, prácticamente invisible y olvidado por parte de la sociedad española. No obstante, a pesar de los “supuestos” e “hipotéticos” avances introducidos en materia de regulación energética y protección del consumidor, en el marco actual de una Estrategia Nacional son muchas las organizaciones sociales que continúan calificando de insuficiente las medidas implementadas por el Gobierno de la Nación<sup>96</sup>.

Entre los detractores, la Alianza contra la Pobreza Energética (APE), movimiento social liderado por familias y personas en situación de pobreza energética, ha sido el primero en manifestar su desacuerdo con la Estrategia implementada por el Gobierno. "No supone ningún tipo de avance desde un punto de vista material en relación a la actual situación" dice expresamente el colectivo, "Con las elecciones generales encima, parece más una medida de cara a la galería que la voluntad real de concretar mecanismos efectivos para paliar los efectos de pobreza energética en el Estado español". Asimismo, continúa diciendo, "una iniciativa tan importante como ésta debería haber sido debatida ampliamente con todos los colectivos sociales que día tras día defendemos en la calle los derechos básicos de las familias en situación de vulnerabilidad en relación a los suministros básicos".

En cuanto al contenido normativo y regulatorio de la Estrategia, la APE denuncia la presencia de lagunas y déficits en la guía de ruta implementada por el Gobierno. Entre los que destaca, en primer lugar, la ausencia del problema del incremento de la factura de la luz como causa de pobreza energética en la definición oficial del concepto, que, tal y como, dispone el colectivo, "sospechosamente" olvida mencionar el Gobierno centrandolo la definición en las causas de renta e ineficiencia energética del hogar. El carácter defectuoso o deficiente de la medida de prohibir la interrupción del suministro en condiciones de temperatura extrema que, implementada previamente en Cataluña, fue un completo desastre. Otra de las medidas adicionales que recoge la Estrategia en aras de

---

<sup>96</sup>(Alianza contra la Pobreza Energética, 2019).

protección, es la posibilidad de ampliar 4 meses el plazo previo al corte de suministro, pasando de los 4 meses contenidos en la normativa anterior a un total de 8 meses, percibiendo el consumidor lo que se denomina "consumo vital mínimo" durante los últimos 4 meses. Medida calificada por el propio Gobierno como "principio de precaución", que viene a exponer el carácter meramente paliativo de la medida, en contraposición con las medidas atrevidas y definitivas que realmente se necesitan para cortar de raíz el problema de la energía. Asimismo, señala la necesidad de promover la intervención y participación del sector privado en la lucha contra la pobreza energética, al ser este el encargado de la comercialización de energía y, en última instancia, el que obtiene beneficios millonarios a costa de la misma.

La Alianza contra la Pobreza Energética finaliza su discurso exponiendo que, a pesar de la importancia y de la buena noticia de que la pobreza energética haya ocupado por fin el papel que le corresponde en la sociedad, esta Estrategia no es más que "un brindis al sol, ya que sólo representa una declaración de intenciones", dejando al próximo Gobierno el desarrollo normativo de todas y cada una de las medidas propuestas.<sup>97</sup>

En contraposición con la APE, ECODES, organización privada de ecología y desarrollo, califica la Estrategia de "hito para la lucha contra la pobreza energética" y señala en su análisis el hecho de que la mayoría de las medidas y reformas propuestas por parte de la organización durante el plazo de consulta pública al borrador de la Estrategia han sido aceptadas e incluidas en la versión final de la misma, entre las que encontramos la concesión automática del bono social, el suministro mínimo vital, así como la mayor transparencia en la información y comunicación del ciudadano. No obstante, en el marco de posibles deficiencias, Cecilia Foronda, directora del área de Ciudades Sostenibles de ECODES hace referencia a la "falta de obligatoriedad de la participación de las compañías energéticas y el sector privado en la implementación y financiación de las

---

<sup>97</sup> (Energías renovables, 2019)

medidas", así como la necesidad de "un presupuesto específico y concreto que permita lograr la meta de reducción del 50% de la Pobreza Energética en 2015".<sup>98</sup>

Son muchas las organizaciones sociales que, además de las abordadas, han comenzado a expresar su parecer sobre la nueva Estrategia Nacional contra la pobreza energética entre las que encontramos la Fundación Ciudadana Civio<sup>99</sup>. No obstante, abordar las críticas y los comentarios de todas ellas excede del objeto de este Trabajo de Fin de Grado.

---

<sup>98</sup> (Ecodes, 2019)

<sup>99</sup> (Fundación Ciudadana Civio)

## 9. CONCLUSIÓN

La pobreza energética es hoy definida como “La situación en la que se encuentra un hogar en el que no pueden ser satisfechas las necesidades básicas de suministros de energía como consecuencia de un nivel de ingresos insuficiente y que, en su caso, puede verse agravada por disponer de una vivienda ineficiente de energía”. La recién aprobada Estrategia Nacional contra la pobreza energética daba así visibilidad y transparencia a un fenómeno ciertamente silencioso y relegado durante años a un segundo plano por parte de la sociedad y de los poderes públicos.

La lucha contra la pobreza energética lidera a día de hoy la agenda política española. Lo cierto es que el Gobierno a lo largo de todos estos años y en cumplimiento del mandato europeo, ha ido aprobando normativa cada vez más consistente y específica en la materia que si bien ha sido calificada en muchas ocasiones de insuficiente y puramente superficial no ha dejado de suponer un avance con respecto a la normativa anterior. En este contexto el Gobierno aprobaba el pasado 5 de abril la Estrategia Nacional contra la pobreza energética como hito en esta lucha de largo recorrido que resolvía de una vez por todas entre otros, el problema de la ausencia de una definición oficial de pobreza energética, el problema de que las medidas reguladas hasta el momento abordasen la pobreza energética desde la perspectiva del frío y no del calor, dejando muchas zonas cálidas sin protección y el dilema del carácter paliativo de la mayoría de medidas introducidas tales como el bono social que si bien sigue regulado en esta nueva Estrategia, queda complementado con medidas estructurales de eficiencia energética de corto, medio y largo plazo.

Ahora bien, pese a las novedades introducidas por la nueva normativa, lo cierto es que la misma sigue sin abordar el problema de la pobreza energética desde el reconocimiento de la energía como un derecho y como un elemento básico cuyo acceso debe ser garantizado por los poderes públicos. Es necesario que de una vez por todas se de a la energía el papel que ocupa en la sociedad y, de esta forma, deje de ser vista simplemente como un negocio de las grandes eléctricas. Si bien es una realidad que en el marco de la legislación española el derecho a la energía aparece regulado de forma implícita con el reconocimiento y la garantía de un servicio universal al cliente doméstico, dada la dimensión actual del problema con más del 40% de la población en situación de pobreza energética, vemos necesario profundizar en el tratamiento y en la lucha de este fenómeno

con el reconocimiento de un derecho básico a la energía de la misma manera que reconocemos el derecho a la educación y el derecho a la sanidad.

Ligada a esta idea, una de las críticas que ha predominado en torno a la legislación aprobada en materia de pobreza energética era que en cierto modo el legislador seguía poniendo parches a un sistema energético hecho a medida de las grandes empresas comercializadoras de energía, en vez de volver a reconstruir el mismo de cero. No obstante, con la regulación del autoconsumo y la eliminación del polémico impuesto del sol en el Real Decreto-Ley 15/2018 y posteriormente, en la Estrategia Nacional contra la pobreza energética parece que nos encontramos en el estadio inicial del cambio del modelo energético, lo que conlleva no sólo cambiar unas tecnologías por otras, sino cambiar la forma en que la cultura de la energía y del sistema energético ha sido tradicionalmente entendida. Hasta ahora, la generación de energía eléctrica había sido una cosa de cuatro grandes empresas que se repartían el control del mercado, ya que claramente un pequeño empresario no iba a montar una central de carbón o una central de ciclo combinado. Ahora bien, con la introducción del auto consumo, un pequeño empresario no podrá levantar un negocio de generación eléctrica, pero sí dotarse a sí mismo de energía eléctrica sin acudir al sistema central evitando de esta forma ciertas causas del fenómeno de la pobreza energética como la tendencia al alza de los precios de la luz o el nivel de renta.

La culpa de la situación en la que nos encontramos en este preciso momento no es como siempre se ha dicho simplemente de las eléctricas, ciertamente responsables por intentar en todo momento tirar por las borda los intentos del Gobierno de establecer un modelo de energía desligado del sistema central controlado por las grandes comercializadoras de energía, sino del Gobierno que es en última instancia el que permite los abusos por parte de las eléctricas y la violación de los derechos de los consumidores al no haber alcanzado hasta el momento los mecanismos necesarios para evitar el desacople tremendo que presenciamos entre el coste de la energía y la reducción de los ingresos por hogar.



## 10. BIBLIOGRAFÍA

### LITERATURA CIENTÍFICA

- Amor Martín, X. (2018). Prólogo. *En Pobreza energética: regulación jurídica y protección de los derechos de las personas*
- Alianza Contra la Pobreza Energética. (11 de Abril de 2019). *Kaosenlared*. Recuperado el 3 de Junio de 2019, de La Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética, un brindis al sol que dependerá del próximo Gobierno en Kaosenlared: <https://kaosenlared.net/la-estrategia-nacional-contra-la-pobreza-energetica-un-brindis-al-sol-que-dependera-del-proximo-gobierno/>
- Asociación de Ciencias Ambientales. (2012). *Pobreza energética en España. Pontencial de generación de empleo derivado de la rehabilitación energética de viviendas*. Asociación de Ciencias Ambientales. Recuperado de: <https://niunhogarsinenergia.org/panel/uploads/documentos/estudio%20de%20pobreza%20energetica%20en%20espana%202012.pdf>
- Asociación de Ciencias Ambientales. (s.f.). *¡La Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética en España ya es una realidad!* Recuperado el 6 de Junio de 2019, de Noticias de ACA: Asociación de Ciencias Ambientales: <https://www.cienciasambientales.org.es/index.php/comunicacion/noticias/839-la-estrategia-nacional-contra-la-pobreza-energetica-en-espana-ya-es-una-realidad>
- Arateko. Defensoría del Pueblo . (2017). *El marco jurídico de la pobreza energética*. Recuperado de: [http://www.arateko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/3\\_4379\\_1.pdf](http://www.arateko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/3_4379_1.pdf)
- Boardman , B. (1991). *Fuel poverty: from cold homes to affordable warmth*. . Pinter Pub Limited.
- Bouzarovski, S., & Petrova, S. (noviembre de 2015). A global perspective on domestic energy deprivation: Overcoming the energy poverty-fuel poverty binary. *Energy Research & Social Science Vol.10*, págs. 31-40.
- CIVIO. (s.f.). *CIVIO*. Recuperado el 28 de Marzo de 2019, de CIVIO Nosotros: <https://civio.es/nosotros/>
- Consejo Económico y Social. (2017). *El sector eléctrico en España*. Recuperado de: <http://www.ces.es/documents/10180/4509980/Inf0417.pdf>
- Cruz Peña, J. (24 de diciembre de 2018). La ineficiencia energética en los hogares más pobres cuestiona la eficacia del bono social. *El Confidencial*.
- del Guayo Castiella, I. (2018). Pobreza energética y vulnerabilidad en el sector

eléctrico. Lucha contra la pobreza energética y el bono social. En *Pobreza energética: regulación jurídica y protección de los derechos de las personas* (pág. 30).

ECODES. (10 de Abril de 2019). *La Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética recoge aportaciones de ECODES*. Recuperado el 10 de Junio de 2019, de Comunicados de Prensa ECODES .

Económico, C., & Europeo, S. (2013). Por una acción europea coordinada para prevenir y combatir la pobreza energética. *Dictamen de iniciativa*.

Energía y Sociedad. (s.f.). *Energía y Sociedad*. Recuperado el 31 de Marzo de 2019, de Manual de Energía. 5.4. El Bono Social. Energía y Sociedad. : <http://www.energiaysociedad.es/manenergia/5-4-el-bono-social/>

Energías renovables. El periodismo de las energías limpias. . (11 de Abril de 2019). *Energías Renovables*. Recuperado el 9 de Junio de 2019, de <https://www.energias-renovables.com/ahorro/ecodes-reclama-un-presupuesto-especifico-para-la-20190411>

Eurostat. (2018). *Producción e importaciones de energía*. Recuperado de: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Energy\\_production\\_and\\_imports/es#La\\_producci.C3.B3n\\_de\\_energ.C3.ADa\\_primaria\\_disminuy.C3.B3\\_entre\\_2006\\_y\\_2016](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Energy_production_and_imports/es#La_producci.C3.B3n_de_energ.C3.ADa_primaria_disminuy.C3.B3_entre_2006_y_2016)

García Ocaña, J. G., Bobes Miranda, R. A., Cabellos Velasco, M., Margarit Borrás , M., Martín González, M., & Martínez López , P. (2014). La energía como factor esencial para la mejora de la calidad de vida. En J. Bachiller Araque , *El sector energético español y su aportación a la sociedad* (pág. 37). Club español de la energía.

García, M., & Mundó , J. (2014). *La energía como derecho. Cómo afrontar la pobreza energética*.

Instituto Nacional de Estadística. (2018). *Encuesta de Población Activa (EPA). Tercer trimestre de 2018*.

La Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética, un brindis al sol que dependerá del próximo Gobierno. (11 de Abril de 2019). *Kaosenlared*. Recuperado el 3 de Junio de 2019, de Kaosenlared: La Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética, un brindis al sol que dependerá del próximo Gobierno

Linares, P. (12 de Diciembre de 2018). *El RDL 15/2018 desde una perspectiva de justicia energética y derecho a la energía (I)* . Recuperado el 2 de Abril de 2019, de Economics for Energy Blog: <https://economicsforenergy.wordpress.com/2018/12/12/el-rdl-15-2018-desde-una-perspectiva-de-justicia-energetica-y-derecho-a-la-energia-i/>

- Linares, P. (14 de Diciembre de 2018). *El RDL 15/2018 desde una perspectiva de justicia energética y derecho a la energía (II)*. Recuperado el 2 de Abril de 2019, de Economics for Energy Blog: <https://economicsforenergy.wordpress.com/2018/12/14/el-rdl-15-2018-desde-una-perspectiva-de-justicia-energetica-y-derecho-a-la-energia-ii/>
- Llano Ortiz, J. C. (2018). *El estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España 2008-2017*. Gestión y Servicios Resources, SL. Recuperado de: [https://www.eapn.es/estadodepobreza/ARCHIVO/documentos/Informe\\_AROPE\\_2018\\_Resumen\\_Ejecutivo.pdf](https://www.eapn.es/estadodepobreza/ARCHIVO/documentos/Informe_AROPE_2018_Resumen_Ejecutivo.pdf)
- Losana Mendoza, A. I. (Octubre de 2018). *Gómez-Acebo & Pombo*. Recuperado el 1 de Abril de 2019, de Real Decreto Ley 15/2018, de 5 de octubre: medidas de protección de los consumidores de energía y su financiación : <https://www.gap.com/wp-content/uploads/2018/10/Real-Decreto-Ley-152018-de-5-de-octubre-medidas-de-protección-de-los-consumidores-de-energ%C3%ADa-y-su-financiación.pdf>
- Mendoza Losana, A. (2018). *El Real Decreto-Ley contra la pobreza energética no impedirá que este invierno se siga cortando la luz a quien no pueda pagar*. Centro de Estudios de Consumo.
- Ministerio de Transición Ecológica. (5 de Abril de 2019). *Ministerio de Transición Ecológica*. Recuperado el 9 de Abril de 2019, de El Gobierno aprueba la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2019-2024. Notas de Prensa. Ministerio de Transición Ecológica. : [https://www.miteco.gob.es/gl/prensa/190405ndpccminestrategiacontralapobrezaenergetica\\_tcm37-496259.pdf](https://www.miteco.gob.es/gl/prensa/190405ndpccminestrategiacontralapobrezaenergetica_tcm37-496259.pdf)
- Morales, G. L. (20 de Febrero de 2019). Más del 40% de la población española sufre pobreza energética . *El País*.
- O.N.U. (2018). *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*.
- O.N.U. (1995). The Copenhagen Declaration and Programme of Action.
- Pellicer Sifres, V. (2016). *Reconceptualizando la pobreza energética desde el Desarrollo Humano: hacia una definición más inclusiva y transformadora* .
- Pellicer Sifres, V. (2017). *La pobreza energética: reflexiones sobre el caso español*.
- Raya Diez, E., & Gómez Pérez, M. (2016). *Políticas y medidas contra la pobreza energética ¿a quién corresponde?*
- Renovables, E. (21 de febrero de 2017). La UE es hoy más dependiente de las importaciones de gas y petróleo que hace 25 años. *Energías Renovables*. Recuperado de: <https://www.energias-renovables.com/panorama/la-union-europea-es-hoy-mas-dependiente-20170221>

- Romero , J. C., Linares, P., & López Otero, X. (2014). *Pobreza Energética en España. Análisis económico y propuestas de actuación*. Economics for Energy.  
Recuperado de: [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Informe\\_2014\\_web.pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Informe_2014_web.pdf)
- Sánchez Suárez , C. (2018). *De la vulnerabilidad energética al derecho a la energía*. Ecologistas en Acción.
- Sánchez Suárez , C. (2018). *De la vulnerabilidad energética al derecho a la energía*. Ecologistas en Acción.
- Silva Ardanuy, F. (2018). Pobreza energética en España. Alcance y protección constitucional. En *Pobreza energética: regulación jurídica y protección de los derechos de las personas* (pág. 10). Federació de Municipis de Catalunya.  
Recuperado de: <https://www.fmc.cat/documents/27036/doc/pobresa-cast.pdf>
- Tribunal Constitucional. (27 de Marzo de 2019). *NOTA INFORMATIVA No 40/2019. Tribunal Constitucional*. Recuperado el 7 de Junio de 2019, de Tribunal Constitucional. :  
[https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP\\_2019\\_040/NOTA%20INFORMATIVA%20Nº%2040-2019.pdf](https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP_2019_040/NOTA%20INFORMATIVA%20Nº%2040-2019.pdf)
- Tirado Herrero, S., Jiménez Meneses , L., López Fernández, J. L., Perero Van Hove , E., Irigoyen Hidalgo , V. M., & Savary, P. (2016). *Pobreza, vulnerabilidad y desigualdad energética. Nuevos enfoques de análisis*. Asociación de Ciencias Ambientales .
- Tirado Herrero, S., Jiménez Meneses, L., López Fernández, J. L., & Martín García. (2012). *Pobreza energética en España. Potencial de generación de empleo derivado de la rehabilitación energética de viviendas*. Asociación de Ciencias Ambientales .
- Tirado Herrero, S., Jiménez Meneses, L., López Fernández, J. L., & Martín García, J. (2014). *Pobreza Energética en España: análisis de tendencias*. Asociación de Ciencias Ambientales.
- Tirado Herro, S., Jiménez Meneses , L., López Fernández, J. L., & Irigoyen Hidalgo, V. M. (2018). *Pobreza energética en España. Hacia un sistema de indicadores y una estrategia de actuación estatales*. Asociación de Ciencias Ambientales.

## LEGISLACIÓN

Directiva 2010/31/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, relativa a la eficiencia energética de los edificios.

Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009,

sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE.

Directiva 2009/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE.

Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico

Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico

Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico

Ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores

Orden ITC/1723/2009, de 20 de junio, por la que se revisan los peajes de acceso a partir del 1 de julio de 2009, así como las tarifas y primas de determinadas instalaciones de régimen especial.

Real Decreto 216/2014, de 28 de marzo, que establece la metodología de cálculo del PVPC y su régimen jurídico de contratación

Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios

Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, por el que se regulan la figura de consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos energía eléctrica.

Real Decreto 968/2014, de 21 de noviembre, por el que se desarrolla la metodología para la fijación de los porcentajes de reparto de las cantidades que se deben financiar relativas al bono social.

Real Decreto Ley 6/2009, de 30 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas en el sector energético y se aprueba el bono social. BOE núm. 111, de 7 de mayo de 2009.

Real Decreto Ley 7/2016, de 23 de diciembre, por el que se regula el mecanismo de

financiación del coste del bono social y otras medidas de protección al consumidor vulnerable de energía eléctrica

Real Decreto Ley 13/2012, de 30 de marzo, por el que se trasponen directivas en materia de mercados interiores de electricidad y gas y en materia de comunicaciones electrónicas, y por el que se adoptan medidas para la corrección de las desviaciones por desajustes entre los costes e ingresos de los sectores eléctrico y gasista.

Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias.

Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana.

## **JURISPRUDENCIA**

Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de febrero de 2012

Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de septiembre de 2016

Wöckel v. Germany (1998) 25 EHRR CD 156; Oneryildiz v. Turkey, Application No 48939/99, Judgement, 30 November 2004, párrafos 65 y 71.

Sokur v Ukraine, Application No 29439/02, Merits, 26 November 2002, párrafo 1.

Budayeva and Others v Russia, (2014) 59 EHRR 2

Nencheva and Others v. Bulgaria (2013) ECHR 554, párrafo 4



