

## LA TUTELA JURÍDICO-ADMINISTRATIVA DE LA VULNERABILIDAD ENERGÉTICA: MEDIDAS PALIATIVAS Y ESTRUCTURALES\*

Isabel González Ríos\*\*

### Resumen

Este artículo realiza un estudio del marco jurídico-administrativo que regula la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra el consumidor eléctrico cuando no puede hacer frente al pago del suministro, como servicio económico de interés general. Desde el año 2009 la Unión Europea viene exigiendo a los Estados miembros compatibilizar la liberalización del sector con la intervención administrativa para garantizar la tutela de los colectivos más vulnerables. En esta ordenación jurídica, en continua evolución hacia una mayor protección, abordamos las medidas de carácter individual que se han venido adoptando, la problemática jurisprudencial asociada al pago de obligaciones de servicio público referidas al precio del suministro y las propuestas de *lege ferenda* que corresponde adoptar ante la faceta “colectiva” del problema: la pobreza energética.

Palabras clave: vulnerabilidad; pobreza energética.

## LEGAL-ADMINISTRATIVE TUTELAGE OF ENERGY VULNERABILITY: PALLIATIVE AND STRUCTURAL MEASURES

### Abstract

*This article studies the legal-administrative framework regulating the vulnerability of consumers unable to pay for electricity as an economic service of general interest. Since 2009 the European Union has imposed on Member States the requirement to make liberalisation of the sector compatible with administrative intervention to guarantee the protection of the most vulnerable sectors of society. Considering this legal framework, constantly evolving towards greater protection, we address the individual measures that have been adopted, the jurisprudential problems associated with the payment of public service obligations referred to the price of supply, and the *lex ferenda* proposals to be adopted given the “collective” aspect of the problem: energy poverty.*

*Key words: vulnerability; energy poverty.*

---

\* Este trabajo se realiza en el marco del Proyecto de investigación DER2017-86637-C3-2-P-B, financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, AEI/FEDER, UE.

\*\* Isabel González Ríos, catedrática de derecho administrativo en la Universidad de Málaga. Campus de Teatinos. Facultad de Derecho, bulevar Louis Pasteur, 26, 29071 Málaga. [isa\\_gonzalez@uma.es](mailto:isa_gonzalez@uma.es).

Artículo recibido el 12.03.2020. Evaluación ciega: 03.04.2020 y 17.04.2020. Fecha de aceptación de la versión final: 07.06.2020.

**Citación recomendada:** González Ríos, Isabel. (2020). La tutela jurídico-administrativa de la vulnerabilidad energética: medidas paliativas y estructurales. *Revista Catalana de Dret Públic*, 61, 171-190. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i61.2020.3434>.

## Sumario

- 1 El origen normativo de los términos *cliente vulnerable* y *pobreza energética* en la Unión Europea
  - 2 La obligada protección del cliente doméstico vulnerable y en situación de pobreza energética en la Directiva 2019/944
    - 2.1 La intervención pública en la fijación del precio del suministro eléctrico
    - 2.2 El cliente vulnerable y la pobreza energética en la Directiva 2019/944
  - 3 El marco normativo interno para la protección frente a la vulnerabilidad energética
    - 3.1 Los primeros pasos en la protección del consumidor vulnerable
      - 3.1.1 Del consumidor con derecho al bono social al consumidor vulnerable
      - 3.1.2 Problemas derivados de la financiación del bono social
      - 3.1.3 Avances en la protección de los consumidores vulnerables y ampliación del bono social
    - 3.2 El vigente marco normativo y las categorías de consumidores vulnerables
      - 3.2.1 Tipos de consumidores vulnerables
      - 3.2.2 El consumidor vulnerable y el derecho al bono social
      - 3.2.3 Medidas adicionales de protección del consumidor vulnerable
  - 4 Medidas para atajar la situación de pobreza energética
    - 4.1 Avances regulatorios
    - 4.2 Propuesta de medidas estructurales
  - 5 Consideraciones finales
- Referencias bibliográficas

## 1 El origen normativo de los términos *cliente vulnerable* y *pobreza energética* en la Unión Europea

El estudio de las medidas de tutela de la vulnerabilidad energética exige con carácter previo que nos refiramos al origen normativo de los conceptos que la conforman: los clientes vulnerables y la pobreza energética. Así, la Unión Europea (UE) viene refiriéndose a estos términos desde hace más de una década al regular el mercado interior de la electricidad y el mercado interior del gas natural. Sin embargo, el desarrollo normativo de esta materia se ha realizado de manera principal en el sector eléctrico.

La progresiva liberalización de dicho sector ha ido acompañada de previsiones comunitarias orientadas a paliar las disfunciones del mercado y a proteger a los consumidores más desfavorecidos. Así, mientras que la Directiva 96/92/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de diciembre de 1996, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, se centraba en el proceso de liberalización y apertura a la competencia de esta área de actividad a nivel comunitario, la Directiva 2003/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, que derogó la anterior, ya contenía referencias a la necesidad de compatibilizar la liberalización con la protección de los clientes vulnerables, a los que no definía (considerandos 2.º y 35.º, y art. 3.5), imponiendo a los Estados miembros (EE. MM.) la adopción de medidas para su protección, citando entre ellas, las relacionadas con el pago de las facturas de electricidad, las adoptadas en el marco de la Seguridad Social, las orientadas a evitar la interrupción del suministro o a proteger a clientes finales en zonas apartadas.

En todo caso, esa llamada de la UE a la salvaguarda de los clientes vulnerables se realiza con ocasión de la regulación de la posibilidad de que gozan los EE. MM. de imponer “obligaciones de servicio público” a las empresas eléctricas (que pueden ir referidas a la seguridad del suministro, a la regularidad, a la calidad, al precio de los suministros o a la protección del medioambiente) y de la obligación de adoptar medidas de protección de los clientes finales.<sup>1</sup> Sin embargo, esta directiva no se refería a la pobreza energética, concepto que aparece por primera vez en 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, que deroga la anterior Directiva de 2003.<sup>2</sup> El artículo 3, apartados 7 y 8, aludía al cliente vulnerable y a la pobreza energética, imponiendo a los EE. MM. que garantizaran, a todos los clientes domésticos (y si lo consideraban adecuado a las pequeñas empresas), el disfrute del derecho a un servicio universal, o sea, el derecho al suministro de electricidad de una calidad determinada y a unos precios razonables, transparentes y no discriminatorios (art. 3.3).<sup>3</sup> Se añadía la obligación de adoptar medidas de protección para los clientes vulnerables, concepto que no definía la Directiva 2009/72/CE, sino que emplazaba a los EE. MM. a hacerlo, los cuales podían referirlo “a la pobreza energética y, entre otras cosas, a la prohibición de desconexión de la electricidad a dichos clientes en periodos críticos”; además, se animaba a los Estados a adoptar medidas para proteger a los “clientes finales de zonas apartadas” (art. 3.7). Asimismo, el legislador comunitario avanzaba medidas —que debían adoptar los EE. MM.— para atajar la pobreza energética, tales como, “planes nacionales de acción en materia de energía, prestaciones en el marco de la Seguridad Social para garantizar el suministro a clientes vulnerables o apoyo a medidas de eficiencia energética”.

En consecuencia, la Directiva 2009/72/CE, si bien no definía los conceptos de cliente vulnerable ni de pobreza energética, sí que vinculaba el primero al segundo, e imponía a los EE. MM. la adopción de medidas para su protección. De su regulación se deduce que el cliente vulnerable es aquel que, a pesar de la existencia de un servicio universal de suministro eléctrico, no puede hacer frente a su coste; y para el cual se deben adoptar medidas que garanticen dicho suministro.

<sup>1</sup> Así, se establecía en los considerandos 2.º y 24.º y en el art. 3.5 de la Directiva 2003/54/CE.

<sup>2</sup> A la pobreza energética también se refería la Directiva 2009/73/CE, de 13 de julio, sobre normas comunes para el mercado del gas natural (art. 3).

Ponce y Soto (2018: 73) analizan las previsiones contenidas en las directivas comunitarias referidas a la pobreza energética.

<sup>3</sup> Al respecto del servicio universal, entre otros: De la Quadra-Salcedo (2010: 41), González (2014) y Sala (2009: 713); este último sostiene que concebir el servicio universal como aplicable a todo usuario eléctrico dificultaría la consecución del mercado interior de la energía.

## 2 La obligada protección del cliente doméstico vulnerable y en situación de pobreza energética en la Directiva 2019/944

### 2.1 La intervención pública en la fijación del precio del suministro eléctrico

En el suministro eléctrico se muestra el siempre difícil equilibrio entre, por un lado, la libertad de empresa, la competencia y el libre mercado;<sup>4</sup> y, por otro lado, la intervención pública en la actividad económica.<sup>5</sup> Dicho suministro se concibe como un servicio de interés económico general (SIEG) caracterizado, como todos estos servicios, por dos notas: a) su consideración por las autoridades públicas como de interés general; y b) su sometimiento a obligaciones de servicio público para garantizar su continuidad, calidad y asequibilidad.<sup>6</sup>

Precisamente, la asequibilidad del suministro es uno de los objetivos que se pretenden con la liberalización y apertura del sector a la competencia. De ahí que el artículo 5.1 de la vigente Directiva 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad disponga que los “suministradores podrán determinar libremente el precio al que suministran electricidad a los clientes”. El precio se erige en elemento clave en la liberalización del sector eléctrico. Dicha liberalización requiere de la libre competencia entre operadores y debe tener su reflejo en el mercado mediante una bajada en el costo de la electricidad. Pero mientras esa circunstancia no se produzca —efectiva liberalización, competencia y bajada del precio—, los EE. MM. deben proteger a los clientes domésticos vulnerables y en situación de pobreza energética. No parece oportuno enfocar el tema del suministro eléctrico desde la perspectiva de su reconocimiento como un derecho subjetivo, como ha planteado algún sector doctrinal, al menos con el actual estado regulatorio. El derecho de los consumidores sobre este servicio básico descansa en su consideración como un servicio de interés general y, en consecuencia, en la necesaria asequibilidad del mismo. Cuando dicho precio no sea asequible o, aun siéndolo, determinados colectivos no puedan acceder al mismo, la solución debe partir de la necesaria intervención pública para garantizar el suministro. Dicha intervención requiere con carácter previo clarificar qué se entiende por consumidor vulnerable y por pobreza energética.

La Directiva 2019/944 intensifica su atención a la necesaria protección de consumidores vulnerables y en situación de pobreza energética.<sup>7</sup> Para ello, esta norma contiene una regulación diferenciada de ambas cuestiones (arts. 28 y 29, respectivamente) y, además, impone a los EE. MM. su salvaguarda a través de políticas sociales o interviniendo en la fijación del precio del suministro eléctrico (art. 5). Se presta una atención especial a este último extremo, regulando los límites y las condiciones a las que deben ajustarse esas intervenciones públicas en los precios (arts. 5.4 y 5):

- Perseguir un interés económico general.
- Estar claramente definidas y ser transparentes, no discriminatorias y verificables.
- Garantizar la igualdad de acceso de las empresas eléctricas de la Unión a los clientes.
- Estar limitadas en el tiempo y ser proporcionales a sus beneficiarios.
- No conllevar, para los participantes en el mercado, costes adicionales que sean discriminatorios.

El Estado que aplique estas intervenciones públicas en la fijación del precio del suministro debe cumplir ciertas obligaciones derivadas del Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018 sobre la gobernanza de la unión de la energía y de la acción por el clima, como incluir, en su Plan Nacional Integrado de Energía y Clima, una evaluación del número de hogares en situación

4 Sobre el mercado y la competencia: Marcou y Moderne (2005), Cameron (2007), Hernández (2005) y Lemaire (2003: 642-647).

5 Sobre la necesaria intervención de los poderes públicos en el sector energético, entre otros: De la Quadra-Salcedo (2005: 55-61, 2010: 44), Martínez (2000: 29 y 37) y Muñoz (2009: 17 y 25).

6 Sobre los SIEG, entre otros: Díez (2002: 249-252); González (2018); Laguna (2009: 33-38); Rodríguez-Arana (2010: 5-13).

7 Entre las medidas que se proponen en esta norma figuran: las de política social y energética relacionadas con el pago de las facturas, las relativas a la inversión en eficiencia energética de viviendas o la protección de los consumidores frente a la desconexión (considerando 58.º); se impone a los EE. MM. recabar información sobre el número de hogares en situación de pobreza energética (considerando 59.º), la adopción de planes nacionales de lucha contra este tipo de pobreza y garantizar el suministro necesario a clientes vulnerables y en pobreza energética (considerando 60.º).

de pobreza energética y, cuando proceda, la información sobre el avance en los objetivos marcados y las políticas y medidas para abordar la pobreza energética.<sup>8</sup> Las medidas adoptadas sobre la fijación del precio del suministro a clientes vulnerables y en situación de pobreza energética deben notificarse a la Comisión en el plazo de un mes tras su adopción.<sup>9</sup> A más tardar, el 31 de diciembre del 2025, la Comisión presentará un informe al Parlamento Europeo sobre la aplicación de esa intervención pública en los precios de la electricidad, con el fin de lograr una fijación de los mismos basada en el mercado, junto con una propuesta legislativa, si procede, la cual podrá incluir una fecha límite para los precios regulados (art. 5.10 Directiva 2019/944).

En consecuencia, la directiva comunitaria de 2019 sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad parte de la determinación del precio del suministro en el mercado, pero admite la intervención pública en su fijación con carácter transitorio respecto a clientes vulnerables y en situación de pobreza energética. A partir del 31 de diciembre del 2025 se podrá establecer por la UE una fecha límite para estos precios regulados. Cuando la obligación de servicio público atañe a la fijación del precio del suministro eléctrico, se deben cumplir los requisitos o condiciones que impone el artículo 5 de la directiva —según señala el artículo 9.2 de la misma—. Ello implica que el suministro eléctrico, como SIEG, podrá sujetarse a obligaciones de servicio público no relacionadas con el precio (p. ej., referidas a la seguridad, a la regularidad, a la calidad, a la protección ambiental, a la eficiencia energética...). No olvidemos que las obligaciones de servicio público son inherentes al propio concepto de SIEG, y son una garantía para la cohesión económica, social y territorial.

## 2.2 El cliente vulnerable y la pobreza energética en la Directiva 2019/944

La concreta regulación de los clientes vulnerables y la situación de pobreza energética se realiza en los artículos 28 y 29 de la directiva referenciada. El artículo 28.1 regula los clientes vulnerables imponiendo a los EE. MM. la adopción de medidas para su protección y remitiendo a los Estados su definición. En aquella definición deberán tener en cuenta ciertos elementos que detalla la directiva: su vinculación a la pobreza energética y a la prohibición de desconexión de la electricidad en momentos críticos, la posibilidad de atender a los niveles de renta, la proporción de renta disponible dedicada al gasto energético, la eficiencia energética en los hogares, la dependencia crítica de equipamientos eléctricos por motivos de salud, la edad y otros criterios.

Se refiere así al hecho objetivo que puede determinar la situación de vulnerabilidad, la pobreza energética; a las obligaciones que puede conllevar para las empresas suministradoras (la prohibición de desconexión); y a una serie de criterios que permitan identificar este tipo de consumidor (niveles de renta, eficiencia energética de los hogares; edad...).

Por su parte, el artículo 28.2, referido a los clientes vulnerables, se centra en la necesidad de que los EE. MM. adopten medidas para atajar la pobreza energética (prestaciones en el marco de la Seguridad Social o apoyo a medidas de eficiencia energética),<sup>10</sup> cuando esta situación se hubiese detectado en el marco de lo dispuesto en

<sup>8</sup> En este sentido, el artículo 5.5 de la Directiva 2019/944 remite al artículo 3.3.d y al artículo 24 del Reglamento (UE) 2018/1999, imponiendo su cumplimiento en el caso de intervenciones públicas en los precios del suministro eléctrico. Así, el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima debe contener una sección referida a la evaluación de los hogares en situación de pobreza energética; y, si se constata que existe un número importante de hogares en tal situación, debe incluir un objetivo indicativo para reducirla, concretando las políticas y medidas adoptadas (art. 3.3.d del Reglamento [UE] 2018/1999); al mismo tiempo, en el informe integrado de energía y clima se insertará una comunicación de información integrada sobre pobreza energética que contendrá: a) información sobre los avances en el objetivo nacional indicativo de reducir el número de hogares en situación de pobreza energética; y b) información cuantitativa sobre el número de hogares en situación de pobreza energética y, si se dispone de ello, información sobre políticas y medidas para abordarla. Estos datos los compartirá la Comisión Europea con el Observatorio Europeo de la Pobreza Energética.

Dando cumplimiento a estas exigencias comunitarias, España ha aprobado su Estrategia Nacional de Pobreza Energética, por acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de abril de 2019, y contiene previsiones detalladas al respecto en el [Borrador Actualizado del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021/2030, de 20 de enero de 2020](#), a las que nos referimos en el último apartado de este trabajo.

<sup>9</sup> Esta notificación debe reflejar los motivos por los cuales otros instrumentos no bastaban; el modo en que se cumplen las condiciones que impone la directiva; los efectos de la medida sobre la competencia; los beneficiarios, la duración, el número de clientes domésticos afectados, entre otros aspectos (art. 5.8 Directiva 2019/944).

<sup>10</sup> Al respecto de la eficiencia energética en los hogares más vulnerables hemos de tener en cuenta que la Directiva 2018/2002,

el Reglamento (UE) 2018/1999. Esta referencia a la pobreza energética en el artículo referido a los clientes vulnerables no tiene más explicación que la relación que esta situación guarda con aquella vulnerabilidad y con la necesidad de adoptar medidas más generales que tiendan a paliar la pobreza energética y, con ella, la situación de concretos consumidores vulnerables.

Profundizando en la materia, el artículo 29 aborda la pobreza energética en conexión con las determinaciones que sobre dicha situación contiene el citado reglamento comunitario, indicando que, en la evaluación del número de hogares en esta situación, los EE. MM. establecerán y publicarán una serie de criterios que podrán comprender: los bajos ingresos, el elevado gasto de renta disponible en energía y la baja eficiencia energética. La Comisión facilitará orientación para determinar cuándo se considera que existe “un número significado de hogares en situación de pobreza energética”, teniendo en cuenta que cualquier proporción puede considerarse significativa. De lo dispuesto en el artículo 29 de la Directiva 2019/944 y en los artículos 3.3.d y 24 del Reglamento (UE) 2018/1999 se deduce que la pobreza energética va referida a un fenómeno colectivo, generalizado, en mayor o menor medida, en hogares con bajos ingresos y un alto porcentaje de gasto en energía.

En definitiva, la UE establece un claro mandato a los EE. MM. para que definan el cliente vulnerable y en situación de pobreza energética, determinen algunos criterios para definirlos, evalúen el número de hogares en situación de pobreza energética y establezcan y publiquen criterios para hacer dicha evaluación. Se observa cómo en la Directiva 2019/944, respecto a la anterior del 2009, se introduce, además de una regulación específica, y en preceptos diferenciados, de los clientes vulnerables y de la pobreza energética —lo que ayuda a visibilizar el problema—, la referencia al nivel de renta, al porcentaje de renta disponible para el gasto energético, a la posible dependencia de equipos eléctricos por salud, así como, a la necesidad de detectar y actuar de forma más global respecto de los hogares en situación de pobreza energética.

### 3 El marco normativo interno para la protección frente a la vulnerabilidad energética

#### 3.1 Los primeros pasos en la protección del consumidor vulnerable

##### 3.1.1 Del consumidor con derecho al bono social al consumidor vulnerable

En España la primitiva regulación de los consumidores vulnerables se asoció al llamado *bono social*, como obligación de servicio público.<sup>11</sup> Su objeto no era la exención en el pago del precio del suministro eléctrico, sino su reducción para determinados colectivos de consumidores. Así, el 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 (art. 2 y disposición transitoria segunda), lo configuró como mecanismo de protección para determinados consumidores,<sup>12</sup> a los que el articulado de la norma no denominaba con el término *vulnerables*, aunque este concepto sí que era utilizado en su preámbulo para referirse a los mismos, y suponía la financiación de la diferencia de valor entre la tarifa de último recurso (TUR)<sup>13</sup> y una tarifa reducida fijada por el Gobierno,

del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, que modifica la Directiva 2012/27/UE, relativa a la eficiencia energética, impone a los EE. MM., para el cumplimiento de sus obligaciones de ahorro de energía, el establecimiento de una cuota de medidas de eficiencia energética a aplicar de manera prioritaria en hogares vulnerables, incluidos los afectados por pobreza energética, y la incorporación de información al respecto en sus informes integrados en materia de energía y clima (art. 7.11). Esta medida se preveía como potestativa en la primitiva directiva del 2012. Incidiendo en el mismo tema, la Directiva (UE) 2018/844, de 30 de mayo, que modifica la Directiva 2010/31/UE, relativa a la eficiencia energética de los edificios, y la Directiva 2012/27/UE, que prevé que la estrategia de renovación a largo plazo de edificios existentes contemplará “un esbozo de las acciones nacionales pertinentes que contribuyan a paliar el problema de la pobreza energética” (art. 2 bis. 1.d).

<sup>11</sup> Así se ha puesto de manifiesto en la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de febrero de 2012 (pon. Eduardo Espín Templado, FJ 3); y se recoge también de forma expresa en el artículo 2.2 del Real Decreto-Ley 6/2009, de 30 de abril.

Sobre esta materia, entre otros: Bacigalupo (2009: 92-103) y De la Cuétara y González (1997: 79-83).

<sup>12</sup> Entre otros, Calvo (2018: 25-28).

<sup>13</sup> La normativa interna, junto a la liberalización del suministro eléctrico, que pasa a prestarse por los comercializadores en régimen de libre competencia, reguló como servicio universal el suministro prestado a TUR para consumidores con potencia contratada inferior a 10 kW a partir del 1 de enero del 2009. Era una tarifa de costes máximos que debía reflejar el coste real de la producción de energía eléctrica. La Ley 54/97, de 27 de noviembre del Sector Eléctrico, en su reforma del 2007, estableció en su artículo 18 la obligación de crear una TUR, como precios máximos fijados por la Administración que podían cobrar las comercializadoras a determinados clientes. Dicha TUR fue desarrollada por Real Decreto 485/09, de 3 de abril, por el que se regulaba la puesta en marcha del suministro de último recurso en el sector de la energía eléctrica. Este reglamento fija el 1 de enero del 2009 como fecha para la



que se identificaba con la que venía aplicándose al consumidor en el momento de entrar en vigor el real decreto-ley. Esta norma con rango de ley, que dejaba en manos de una orden ministerial la concreción de los consumidores que podían acogerse a dicho bono social, reguló su aplicación automática desde el 1 de julio del 2009 a los siguientes consumidores: personas físicas con potencia contratada inferior a 3 kW en su vivienda habitual; consumidores de 60 años o más que acrediten ser pensionistas con determinadas circunstancias,<sup>14</sup> y consumidores que acrediten ser familias numerosas o formar parte de una unidad familiar que tenga a todos sus miembros en situación de desempleo (disposición transitoria segunda). Así, pues, esta disposición transitoria tuvo en cuenta el bajo consumo en la vivienda habitual, colectivos más desfavorecidos en cuanto a la renta que perciben, y el colectivo de las familias numerosas, sin efectuar en este último caso ningún tipo de discriminación.

No será hasta unos años más tarde, con la trasposición parcial al derecho interno de la Directiva 2009/72/CE, cuando nuestra normativa interna se refiera al consumidor vulnerable. Así, el Real Decreto-Ley 13/2012, de 30 de marzo, vino a modificar la Ley 54/97 del Sector Eléctrico<sup>15</sup> (en adelante, LSE de 1997) dando una nueva redacción al artículo 44.4, en el que se realizaba una deslegalización en cuanto a la definición de “consumidor vulnerable”, los requisitos que debían cumplir y las medidas a adoptar para su protección.<sup>16</sup> No obstante, el legislador establecía algunos elementos reglados en dicha definición exigiendo que fueran “consumidores de electricidad que cumplan con las características sociales, de consumo y poder adquisitivo que se determinen” y, en todo caso, que debía tratarse de personas físicas en su vivienda habitual. En aquel momento la LSE de 1997 no hacía referencia al tema de la pobreza energética ni tampoco había recogido “la prohibición de desconexión de la electricidad en periodos críticos”, aspectos a los que se refería la Directiva 2009/72/CE.<sup>17</sup>

Mientras se procedía al citado desarrollo reglamentario del concepto de consumidor vulnerable, el mismo quedaba recogido en la disposición transitoria vigésima de la LSE de 1997 (introducida por el Real Decreto-Ley 13/2012) por remisión a la regulación contenida en el Real Decreto-Ley 6/2009. Así, pues, se produjo una identificación entre el consumidor vulnerable y el consumidor con derecho al bono social. En el año 2012, la regulación del consumidor vulnerable, aquel con derecho al bono social (a una rebaja en el precio de su factura eléctrica), se encuentra alejada de un consumidor vulnerable asimilado a un consumidor en situación de pobreza energética y respecto del que se prohíbe la desconexión eléctrica en momentos críticos —como permitía la Directiva 2009/72/CE—. De hecho, la LSE de 1997 regulaba los supuestos en los que procedía la suspensión del suministro eléctrico,<sup>18</sup> recogiendo entre ellos la suspensión a los consumidores privados acogidos a la tarifa de último recurso cuando hubiese transcurrido al menos dos meses desde que les hubiera sido requerido de forma fehaciente el pago, sin que el mismo se hubiese hecho efectivo.<sup>19</sup> Aunque dicho corte temporal del suministro se sujetaba a determinadas garantías —requerimiento fehaciente del pago y transcurso de dos meses desde el mismo—,<sup>20</sup> no se exceptuaba del corte de suministro a los consumidores acogidos al bono social ni se disponían criterios para garantizar esa prohibición de desconexión en supuestos críticos para determinados colectivos.

Solo unos meses después de la reforma de la LSE de 1997 por Real Decreto-Ley 13/2012, se aprueba la nueva Ley 24/2013, de 26 de noviembre, del Sector Eléctrico (en adelante, LSE de 2013), que sustituye el

extinción del sistema tradicional de tarifas eléctricas y su sustitución por un sistema de mercado y, en casos concretos, por la TUR.

14 Pensionistas del sistema de la Seguridad Social por jubilación, incapacidad permanente y viudedad y que perciban las cuantías mínimas vigentes en cada momento para dichas clases de pensión o a los titulares sin cónyuge que viven en una unidad económica unipersonal, así como los beneficiarios de pensiones del extinguido seguro obligatorio de vejez e invalidez y de pensiones no contributivas de jubilación e invalidez mayores de 60 años.

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

16 Muestra de esa deslegalización la constituye el hecho de que se remita al reglamento la regulación de la definición y requisitos que deben cumplir los consumidores vulnerables; pero, mientras se produce esa regulación, la definición del mismo y de los requisitos exigibles se realiza en la disposición transitoria vigésima de la LSE de 1997 que remite al Real Decreto-Ley 6/2009 —norma con rango de ley— que regula el bono social; con ello se realizaba una equiparación entre el consumidor vulnerable y el que tiene derecho al bono social. En consecuencia, en el 2012, la LSE de 1997 ya definía al consumidor vulnerable y los elementos que debía cumplir, pero habilitaba al Gobierno para su posterior regulación reglamentaria.

17 Véase, González (2013).

18 A la suspensión del suministro se refiere Fernández (2009: 838-841).

19 Artículo 50.3 de la LSE, que prevé esta suspensión con carácter potestativo.

20 A la forma de notificación, contenido del requerimiento y a la ejecución de la suspensión del suministro a tarifa se refiere el artículo 85 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre.

concepto de TUR por el de precios voluntarios para el pequeño consumidor (PVPC),<sup>21</sup> reservando el término *TUR* para designar los precios que abonarán los colectivos vulnerables beneficiarios del bono social y los consumidores que sin tener derecho al PVPC no se acojan al sistema de libre mercado, los cuales verán incrementada la tarifa a abonar en un 20 %. El artículo 45 de la LSE de 2013 en su primitiva redacción definía a los consumidores vulnerables y regulaba el bono social. Así, consideraba consumidores vulnerables a aquellos consumidores de electricidad con las características sociales, de consumo y poder adquisitivo que se determinen; en todo caso, serían personas físicas en su vivienda habitual. Su definición y los requisitos que debían cumplir se remitían a su regulación reglamentaria por el Gobierno. A estos consumidores les sería aplicable el bono social, que cubriría la diferencia entre el valor del PVPC y un valor base, al que se denomina TUR (fijado por el ministerio competente).

Las referencias al consumidor vulnerable se completaban con lo dispuesto en la disposición transitoria décima de la LSE de 2013, que preveía que, hasta que se desarrollase el artículo 45.1, tendrían derecho al bono social: los consumidores que, siendo personas físicas, tengan una potencia contratada inferior a 3 kW en su vivienda habitual; determinados pensionistas a partir de los 60 años; los que acrediten ser familias numerosas; o bien, quienes pertenezcan a una unidad familiar con todos sus miembros en desempleo.

Esta regulación legal fue objeto de desarrollo por Real Decreto 216/2014, de 28 de marzo, por el que se establece la metodología de cálculo de los PVPC de energía eléctrica y su régimen jurídico de contratación, que vino a derogar el Real Decreto 485/2009, de 3 de abril. Dicho Real Decreto 2016/2014 considera aplicable los PVPC a los consumidores en baja tensión con potencia contratada de hasta 10 kW. Su artículo 16 dispone que el precio de la TUR para consumidores vulnerables será el que resulte de aplicar un descuento del 25 % al PVPC en todos los términos que lo componen, constituyendo el bono social la diferencia que resulte entre la facturación del PVPC y la facturación a TUR.

### *3.1.2 Problemas derivados de la financiación del bono social*

La aplicación de los principios de transparencia y no discriminación en la imposición de obligaciones de servicio público, que deriva del derecho de la UE, ha dado lugar al planteamiento de varios conflictos jurisprudenciales en orden a la financiación del bono social, de cuyos pronunciamientos han derivado sucesivas reformas normativas.<sup>22</sup> Partiendo de la primitiva redacción del artículo 45.4 de la LSE de 2013, la obligación de servicio público de financiación del bono social se imponía a las entidades que desarrollasen simultáneamente las actividades de producción, distribución y comercialización de energía eléctrica. Este artículo fue objeto de desarrollo por el Real Decreto 968/2014, que, impugnado ante el Tribunal Supremo, este declaró en parte anulado, por no considerar ajustado al derecho de la UE el sistema de financiación del bono social, reconociendo el derecho de los recurrentes al reintegro de las cantidades abonadas en tal concepto. Este pronunciamiento ha sido, sin embargo, posteriormente anulado por el Tribunal Constitucional (STC 37/2019, cuyos fundamentos han sido posteriormente reiterados en numerosas sentencias).<sup>23</sup> La

<sup>21</sup> El artículo 17, apartados 1 y 2 de la LSE de 2013, estableció que los PVPC serán únicos para todo el territorio nacional, y se definen como los precios máximos que podrán cobrar los comercializadores de referencia a los consumidores que tengan contratada una determinada potencia, y que deseen utilizar esta modalidad frente a una negociación bilateral con la comercializadora. Esos PVPC incluirán de forma aditiva los conceptos de coste de producción de energía eléctrica, los peajes de acceso y cargos que correspondan y los costes de comercialización. A esos precios voluntarios, la LSE de 2013 añade la tarifa de último recurso, que queda reservada a dos colectivos: a) los consumidores vulnerables; y b) los consumidores que, sin tener derecho a los precios voluntarios para el pequeño consumidor, carezcan transitoriamente de un contrato de suministro con un comercializador (art. 17.3). Esta TUR será única en todo el territorio nacional, y en su fijación se podrán incorporar descuentos o recargos sobre los PVPC, según se determine para cada categoría de consumidores. El apartado 4 del artículo 17 dispone que el Gobierno determinará la metodología de cálculo de los PVPC y de las TUR.

<sup>22</sup> Al respecto de estos conflictos jurisprudenciales, puede verse Del Guayo (2017: 343-347, 2018: 29-31) y González (2016).

<sup>23</sup> En la STS de 24 de octubre de 2016 (pon. E. Calvo Rojas), el alto tribunal motiva que, una vez establecido por el legislador (art. 44.5 LSE) que el coste del bono social sea asumido por los agentes del sistema eléctrico, “no queda debidamente explicado en la norma que de esa carga se exonere la actividad de transporte, pues no parece justificación suficiente la escueta indicación de que, por tratarse de una actividad regulada, desarrollada en régimen de monopolio legal o exclusividad, al transportista único no le resulte posible recuperar del mercado el eventual coste [...]”. Pero, además, considera falta de transparencia y discriminatorio que, de los tres sectores del sistema eléctrico —generación, distribución y comercialización—, el coste de la financiación se haga recaer solo en empresas que desarrollen simultáneamente las tres actividades, por lo que quedan eximidas las sociedades o grupos cuya actividad se centre solo en uno o dos de dichos sectores. Por ello, el tribunal concluye que el régimen de financiación del bono social establecido en el artículo 45.4 de la LSE y desarrollado en los artículos 2 y 3 del Real Decreto 968/2014 “no resulta compatible con la exigencia establecida en el art. 3.2 de la Directiva 2009/72/CE donde se establece que las obligaciones de servicio público, como



anulación que ha realizado el Tribunal Constitucional ha llevado al Tribunal Supremo a plantear una cuestión prejudicial ante el TJUE sobre si la obligación de costear el bono social de forma exclusiva por entidades que realicen simultáneamente las actividades de producción, distribución y comercialización se ajusta a la regulación de la UE sobre imposición de obligaciones de servicio público (Auto de 9 de julio de 2019).<sup>24</sup>

Como consecuencia de la anulación parcial por el Tribunal Supremo del Real Decreto 968/2014, con el que se vio afectado el sistema de financiación, no el bono social en sí mismo considerado, se estableció un nuevo régimen para atender a su pago, contemplado en el Real Decreto-Ley 7/2016, de 23 de diciembre, por el que se regula el mecanismo de financiación del bono social y otras medidas de protección del consumidor vulnerable de energía eléctrica.<sup>25</sup> Esta norma reforma el artículo 45 de la LSE de 2013 imponiendo que el coste de la obligación de servicio público que supone el bono social recaerá en las matrices de los grupos de sociedades que desarrollen la actividad de comercialización de energía eléctrica, o a las propias sociedades que así lo hagan, si no forman parte de ningún grupo.

Con el objeto de evitar que el nuevo sistema de financiación fuese impugnado y anulado por falta de justificación y, consiguientemente, por discriminatorio y falta de proporcionalidad, el preámbulo de la norma detalla su fundamentación.<sup>26</sup> Para ello, esencialmente se acoge al hecho de que la retribución de los operadores excluidos de financiar el bono social (transportistas, productores y distribuidores) forma parte de los costes del sistema eléctrico, que no es conveniente aumentar por su repercusión en los consumidores. Sin embargo, respecto de la duda sobre la proporcionalidad del sistema de financiación al no establecer un límite temporal, se salva la objeción determinando que dicho sistema no tiene carácter permanente, y que procederá su revisión cada cuatro años.

Con base en estos fundamentos, el Real Decreto-Ley 7/2016 considera que la medida más adecuada y razonable es que el bono social se sufrague por los sujetos vinculados a la actividad de comercialización. Al mismo tiempo se establece un reparto equitativo en la asunción del coste, debiendo ser proporcional al porcentaje que corresponde sobre una cuantía calculada en función del número de clientes a los que suministran.

Nos encontramos, pues, ante una justificación en la “letra” de la norma, pero no en el fondo. De ahí que tengamos que estar a la resolución de la cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Supremo al TJUE en julio del 2019 sobre la adecuación del sistema de financiación del bono social a la regulación comunitaria. En esta línea podemos avanzar que aquella respuesta necesariamente tendrá que tener en cuenta las limitaciones que el artículo 5 de la Directiva 2019/944<sup>27</sup> impone a las intervenciones públicas en la fijación de los precios

---

es el caso del bono social “[...] deberán definirse claramente, ser transparentes, no discriminatorias y controlables, y garantizar a las empresas eléctricas de la Comunidad el acceso, en igualdad de condiciones, a los consumidores eléctricos”. Así, pues, se declaran inaplicables el artículo 44.5 de la LSE e inaplicables y nulos los artículos 2 y 3 del Real Decreto 968/2014, y se ordena el reintegro de las cantidades abonadas por el demandante.

La STS de 24 de octubre de 2016 ha sido anulada por la STC 37/2019, de 26 de marzo (pon. P. González-Trevijano), por la que se resuelve un recurso de amparo interpuesto por la Administración General del Estado contra aquella sentencia por vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE) por haberse inaplicado una norma legal (art. 45.4 LSE) sin haber planteado una cuestión de inconstitucionalidad o una cuestión prejudicial ante el TJUE. El TC sostiene que no concurría la doctrina del “acto aclarado”, que según el TJUE puede alegarse para no plantear la cuestión prejudicial, o sea, que se da un supuesto idéntico ya resuelto por dicho tribunal. Por ello, concluye que el Tribunal Supremo no estaba exento de plantear la cuestión prejudicial, por lo que estima lesionado el derecho a un proceso con todas las garantías al haberse inaplicado una norma legal por considerarla contraria al Derecho de la UE sin haber planteado dicha cuestión ante el TJUE. En consecuencia, se estima el recurso de amparo, reconociendo vulnerado el derecho fundamental a un proceso con las debidas garantías y anulando la STS de 24 de octubre de 2016 “con retroacción de actuaciones al momento anterior al de dictarse la primera de las resoluciones citadas, a fin de que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo dicte otra resolución respetuosa con el derecho fundamental conculcado”.

Posteriormente STC han reiterado la doctrina sentada en la STC 37/2019, entre ellas: STC 81/2019, de 17 de junio; STC 84/2019, 17 de junio; STC 77/2019, de 3 de junio; STC 67/2019, de 20 de mayo; y STC 7/2019, de 20 de mayo; siendo en todas ellas ponente el magistrado Juan J. González Rivas.

24 La citada cuestión prejudicial se ha planteado por Auto 7922/2019, de 9 de julio, del Tribunal Supremo (pon. E. Calvo Rojas).

25 Norma que entró en vigor el 25 de diciembre de 2016.

26 La justificación de esta medida se encuentra, según indica el preámbulo de la norma, en que el bono social, al traducirse en el abono de un precio inferior por la electricidad consumida, tras aplicar un descuento en la factura por el comercializador, se encuentra estrechamente vinculado con la actividad de comercialización. Además, la imposición a comercializadores que formen parte de un grupo de sociedades se justifica en la mejor gestión de las aportaciones.

27 Al respecto, tenemos que tener en cuenta que la Directiva 2019/944, al regular las obligaciones de servicio público en su artículo 9, exige que los EE. MM. cumplan las limitaciones que se establecen en el artículo 5 cuando esas obligaciones de servicio público

del suministro eléctrico a consumidores vulnerables. Así, la exigencia de que dicha intervención sea limitada en el tiempo, proporcional y no discriminatoria, puede llevar al alto tribunal a apreciar una disconformidad entre la regulación nacional del bono social y la normativa de la UE. Así, no es exactamente lo mismo someter el bono social a revisión cada cuatro años que “limitar la intervención pública en el precio en el tiempo”, ni limitar su financiación a empresas que se considera que pueden gestionar mejor el bono social, que introducir un criterio no discriminatorio de financiación referido a todo el espectro de empresas del sector eléctrico que podrían contribuir a la financiación de dicho bono social.

### *3.1.3 Avances en la protección de los consumidores vulnerables y ampliación del bono social*

El ya referido Real Decreto-Ley 7/2016 da un paso más en la protección del consumidor vulnerable. Dicha norma con rango de ley vino a modificar varios artículos de la LSE de 2013, no solo respecto al sistema de financiación del bono social para ajustarlo a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, sino también introduciendo otras medidas importantes en aras a la protección del consumidor vulnerable. La primera, la posibilidad de diferenciar grados en los colectivos de consumidores vulnerables, atendiendo a sus características sociales y poder adquisitivo, lo que se reflejará en que la TUR a la que se le aplique el bono social podrá ser distinta según el colectivo vulnerable al que se refiera (art. 45.1 LSE). En esta línea, expresamente se refiere a los consumidores vulnerables severos para los que establecen medidas adicionales de protección. La segunda, se amplía la lista de suministros de energía eléctrica considerados esenciales y que, por tanto, en ningún caso podrán suspenderse, incluidos los suministros a consumidores que tengan la condición de vulnerables severos acogidos a la TUR y que estén siendo atendidos por los servicios sociales de las Administraciones públicas competentes por hallarse en riesgo de exclusión social; siempre que se trate de suministros a personas físicas en su vivienda habitual (art. 52.4 LSE); la cuantía que deba abonarse por este concepto se cofinanciará entre las empresas obligadas a abonar el bono social y las Administraciones públicas (art. 45.4 LSE). La tercera medida hace referencia a la ampliación del plazo para proceder al corte de suministro eléctrico en caso de impago por parte de los consumidores vulnerables que reglamentariamente se determinen (art. 52.3 LSE).

El desarrollo reglamentario de las novedades introducidas en la legislación del sector eléctrico por el Real Decreto-Ley 7/2016 para mejorar la protección de consumidores vulnerables se realizó por el Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica. En este reglamento se desarrolla la definición de los consumidores vulnerables, incluidos los denominados “severos”, los suministros esenciales no interrumpibles que afecten a este colectivo y la ampliación del plazo para el corte de suministro por impago. La regulación contenida en esta disposición se ha visto afectada por la aprobación del Real Decreto-Ley 18/2018, de 5 de octubre, que supone un avance en el reconocimiento del bono social al aumentar su ámbito subjetivo (con atención especial a familias monoparentales o con algún miembro de la unidad familiar con discapacidad) y material (ampliando el porcentaje de descuento en los hogares más vulnerables) y al extender la exención del corte de suministro a los hogares con derecho al bono social en los que vivan menores de 16 años o miembros en situación de dependencia reconocida de grado II o III o discapacidad igual o superior al 33 %.

## **3.2 El vigente marco normativo y las categorías de consumidores vulnerables**

### *3.2.1 Tipos de consumidores vulnerables*

La actual regulación de los consumidores vulnerables, tras las reformas de la LSE de 2013 producidas por las citadas normas con rango de ley en los años 2016 y 2018, se realiza en los artículos 45 y 52 de la LSE y en el Real Decreto 897/2017, el cual se desarrolla por Orden ETU/943/2017, de 6 de octubre. Para el Tribunal Constitucional, la regulación sobre los consumidores vulnerables forma parte de la competencia estatal básica sobre el sector eléctrico, por lo que cualquier medida en esta materia adoptada por una comunidad autónoma que contradiga lo dispuesto en la normativa estatal será inconstitucional (STC 54/2018).<sup>28</sup> Resulta evidente,

---

vayan referidas al precio del suministro.

<sup>28</sup> STC 54/2018, de 24 de mayo (pon. Fernando Valdés Dal-Ré), por la que se resuelve un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 20/2014, de 29 de diciembre, de Cataluña de modificación de la Ley 22/2010, del Código de Consumo. Se alega vulneración de competencias estatales básicas, y tiene como antecedente la STC 62/2016, de 17 de enero. El alto tribunal no

como se deduce de la STC 54/2018, que cualquier determinación de los supuestos en que procede o no la interrupción del suministro eléctrico por impago tiene carácter básico, pues afecta al régimen económico del sistema eléctrico y consecuentemente su concreción corresponde al Estado mediante legislación básica *ex* artículo 149.1.25 CE.<sup>29</sup>

El artículo 45.1 de la LSE de 2013, si bien contiene dos previsiones importantes para concretar quiénes pueden ser considerados consumidores vulnerables, concretamente se refiere a que “cumplan las características sociales, de consumo y poder adquisitivo que se determinen” —condiciones que tampoco concreta—<sup>30</sup> y que “sean personas físicas en su vivienda habitual”, deja en manos del Gobierno, vía reglamentaria, su definición, requisitos y medidas a adoptar respecto a los mismos. En desarrollo de esta previsión legal, el Real Decreto 897/2017, aun sin realizar una clara clasificación, distingue las siguientes categorías de consumidores vulnerables.

a) Los consumidores vulnerables, que podríamos llamar “ordinarios” (art. 3. 1 y 2), deben reunir los siguientes requisitos:

- Ser personas físicas titulares de un punto de suministro de electricidad en su vivienda habitual con potencia contratada igual o inferior a 10 kW.

- Estar acogidos al PVPC.

- Cumplir algunas de las siguientes condiciones:

- \* Disponer de una renta igual o inferior a 1,5, 2 o 2,5 veces el IPREM de 14 pagas, según que no formen parte de una unidad familiar o no haya ningún menor en la misma; que haya un menor en la unidad familiar; o que haya dos menores en la misma, respectivamente.<sup>31</sup>

- \* Estar en posesión del título de familia numerosa.

- \* Que el consumidor y todos los miembros de la unidad familiar que tengan ingresos sean pensionistas del sistema de la Seguridad Social por jubilación o incapacidad permanente, percibiendo la cantidad mínima vigente, y no perciban otros ingresos cuya cantidad agregada anual supere los 500 euros.

b) Los consumidores vulnerables severos (art. 3.4) se dividen en dos categorías. La primera, la integran el consumidor y, en su caso, su unidad familiar, que, cumpliendo todos los requisitos para ser considerado consumidor vulnerable —anteriormente referidos—, tenga una renta anual inferior o igual al 50 % de los umbrales de renta previstos tras aplicar los porcentajes citados respecto al IPREM de 14 pagas y, en su caso, sus respectivos incrementos. La segunda, la integra el consumidor y, en su caso, su unidad familiar, que tenga una renta anual inferior o igual a una vez el IPREM de 14 pagas en caso de ser pensionista en las condiciones antes referidas, o con renta anual inferior o igual a dos veces el IPREM de 14 pagas cuando sean familia numerosa.

Como puede observarse, para formar parte de esta categoría se atiende al nivel de renta y a situaciones que pueden agravar la situación familiar, como que todos los miembros de la unidad familiar sean pensionistas o se sea familia numerosa.

---

aprecia inconstitucionalidad en la definición de personas en situación de vulnerabilidad económica, considerando que el juicio de inconstitucionalidad debe centrarse en si las medidas de tutela de los consumidores vulnerables afectan al sistema de financiación del sistema eléctrico. Al respecto, analiza la regulación de la LSE (tras su reforma por el Real Decreto-Ley de 2016) y el Real Decreto 897/2017, normas que califica de básicas, y aprecia que la norma catalana es contraria a la normativa básica estatal.

29 De ahí que las CC. AA. no puedan contradecir ese derecho básico estatal. Cuestión distinta es que las CC. AA. quieran ir más allá de la legislación del sector eléctrico protegiendo, mediante medidas sociales, donde ostentan una amplia competencia, a los consumidores vulnerables que pudieran verse afectados por cortes de suministro eléctrico por impago. Posibilidad esta, contraria a la actual regulación de la materia.

30 Ello a salvo de que la disposición transitoria décima determinase quiénes se consideraban consumidores vulnerables, en atención a criterios de renta, de consumo u otros criterios, hasta que se desarrollase reglamentariamente lo dispuesto en el artículo 45.1 de la LSE.

31 Este multiplicador se incrementará en un 0,5 siempre que concurren las circunstancias especiales recogidas en el artículo 3, apartado 3 (cuando el consumidor o alguno de los miembros de la unidad familiar acrediten una discapacidad igual o superior al 33 %, ser víctima de violencia de género, víctima de terrorismo, tener una dependencia de grado II o III, o que la unidad familiar está compuesta por un solo progenitor y al menos un menor).

c) Los consumidores vulnerables severos en riesgo de exclusión social (art. 4) son aquellos que estén siendo atendidos por los servicios sociales de una administración autonómica o local que financie al menos el 50 % del importe de su factura, lo que debe acreditarse mediante documento expedido por los servicios sociales. Su suministro se considera esencial a efectos de su no interrupción (art. 52.4.j LSE y art. 4.2 RD 897/2017).

### *3.2.2 El consumidor vulnerable y el derecho al bono social*

El bono social queda regulado en el artículo 45, apartados del 2 al 4, y en los artículos 6 y siguientes del Real Decreto 897/2017. Según el artículo 45, apartados 2 y 3, de la LSE, a los consumidores vulnerables les será de aplicación el bono social que cubrirá la diferencia entre el valor del PVPC y un valor base “que podrá ser distinto según las categorías de consumidores vulnerables”, que se denomina “TUR”<sup>32</sup> y que se aplicará por el comercializador en las facturas de los consumidores que puedan quedar acogidos al mismo.

Como señala el artículo 6 del Real Decreto 897/2017, el bono social es, pues, un descuento en la factura de estos consumidores, que se aplica sobre el PVPC, calculado según lo dispuesto en el Real Decreto 216/2014, de 28 de marzo, por el que se establece la metodología de cálculo de los PVPC de energía eléctrica y su régimen de contratación. El citado descuento respecto del PVPC será del 25 % en el caso del consumidor vulnerable, que hemos denominado “ordinario”, y de un 40 % en el supuesto del consumidor vulnerable severo. Aplicado el respectivo descuento, obtendremos la TUR que debe abonar el consumidor vulnerable (art. 6.3 Real Decreto 897/2017).

El procedimiento para solicitar el bono social, la documentación necesaria a adjuntar, el medio para presentarla al comercializador de referencia, su comprobación por este y el momento de su aplicación se regulan en los artículos del 7 al 11 del Real Decreto 897/2017.<sup>33</sup> Al respecto, destacar que el bono social se aplicará durante el plazo de dos años, salvo que antes se produzca la pérdida de alguna de las condiciones que dan derecho a su percepción; plazo que podrá prorrogarse por otros dos años si el consumidor solicita su renovación antes de que este finalice, y así sucesivamente. No se requiere solicitar la renovación cuando se sea familia numerosa mientras esté vigente el correspondiente título (arts. 9.2 y 10 Real Decreto 897/2017).

### *3.2.3 Medidas adicionales de protección del consumidor vulnerable*

Una de las medidas más novedosas incorporadas en el año 2018 con ocasión de la aprobación del Real Decreto-Ley 15/2018 ha sido la ampliación de la prohibición del corte de suministro eléctrico a determinadas categorías de consumidores vulnerables. Así, la primitiva redacción del artículo 52 de la LSE de 2013 preveía la suspensión del suministro por impago a consumidores acogidos al PVPC y a la TUR cuando hubiesen transcurrido al menos dos meses desde el requerimiento fehaciente de pago; plazo que se ampliaba a cuatro meses respecto de las Administraciones públicas acogidas a dichos precios o tarifa (art. 52.3 LSE). No obstante, se establecían suministros esenciales (alumbrado público, suministro de agua para consumo humano a través de red, centros penitenciarios, centros sanitarios, hospitales...), respecto de los que no procedía suspender el suministro. Por Real Decreto-Ley 7/2016, de 23 de diciembre, se amplía a cuatro meses el plazo para el corte de suministro a las categorías de consumidores vulnerables que se determinasen reglamentariamente. Al mismo tiempo, con remisión al desarrollo reglamentario, se amplía la consideración de servicios esenciales al suministro a consumidores vulnerables severos acogidos a la TUR que estén siendo atendidos, en cuanto a los suministros en su vivienda habitual, por los servicios sociales de las Administraciones públicas por encontrarse en riesgo de exclusión social (art. 52.4.j LSE).

<sup>32</sup> La TUR será fijada por orden del ministro competente en la materia. Este conjunto de tarifas son precios aplicables a categorías concretas de consumidores, tales como los consumidores vulnerables, y serán únicas en todo el territorio nacional, pudiendo incorporar descuentos o recargos según la categoría de consumidores. Estas TUR serán los precios que podrán cobrar las comercializadoras de referencia (art. 17.3 LSE).

<sup>33</sup> En desarrollo de este Real Decreto 897/2017 se ha aprobado la Orden ETU/943/2017, de 6 de octubre, que regula los modelos de solicitud del bono social, la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 3 del Real Decreto que debe acompañar a la solicitud, los criterios de cómputo del requisito de renta y los mecanismos para comprobar los requisitos que recoge el Real Decreto para ser considerado consumidor vulnerable y consumidor vulnerable severo.

Posteriormente, el Real Decreto-Ley del 2018 amplía la posibilidad de considerar servicios esenciales a aquellos suministros en vivienda habitual que incurran en impago y cuyo titular sea beneficiario del bono social, y para su aplicación haya acreditado formar parte de una unidad familiar en la que haya al menos un menor de 16 años, o bien, el titular o alguno de los miembros de la unidad familiar se encuentre en situación de dependencia reconocida de grado II o III, o bien tenga una discapacidad reconocida igual o superior al 33 %; la situación de vulnerabilidad debe ser acreditada mediante documento expedido por los servicios sociales de las Administraciones públicas competentes (art. 52.4.k) LSE). El importante papel que deben desempeñar las comunidades autónomas y entes locales en la protección de los consumidores vulnerables se muestra a partir de esa intervención de los servicios sociales en la determinación de la situación de vulnerabilidad. Las competencias sobre el sector eléctrico convergen con las relativas a servicios sociales en materia de vulnerabilidad energética.

En desarrollo de las novedades introducidas en el 2016 y el 2018 en la regulación del sector eléctrico para la protección de consumidores vulnerables (referidas a la ampliación del plazo para cortar el suministro o a la prohibición de suspender el suministro eléctrico), el Real Decreto 897/2017 ha establecido la exención del pago de su factura para consumidores vulnerables severos en riesgo de exclusión social cuando la Administración autonómica o local “asuma al menos el 50 % del importe de la factura a PVPC previo a la aplicación del descuento del bono social”, siempre que el pago quede acreditado ante el comercializador de referencia en el plazo de cinco meses desde la emisión de la factura (art. 12). Al mismo tiempo, en dicho supuesto, no podrá cortarse el suministro (art. 20.1), que tampoco podrá suspenderse en los casos de impago previstos en el artículo 52.4.k), siempre que se acredite la vulnerabilidad social de estos colectivos mediante documento expedido por los servicios sociales de la Administración pública competente (art. 20.2 Real Decreto 897/2017). Las matrices de sociedades que desarrollen la actividad de comercialización de energía eléctrica o las sociedades que así lo hagan asumirán el coste para cofinanciar las facturas con la Administración autonómica o local de los consumidores en riesgo de exclusión social,<sup>34</sup> así como, el coste derivado de los citados impagos (art. 45.4 LSE y art. 13.2 Real Decreto 897/2017). En consecuencia, un régimen de financiación de las medidas de tutela del consumidor vulnerable que recae sobre empresas eléctricas y, en algunos casos, de forma conjunta, en estas y el presupuesto público.

## 4 Medidas para atajar la situación de pobreza energética

### 4.1 Avances regulatorios

El Real Decreto-Ley 15/2018 incluye medidas específicas para atajar la situación de pobreza energética, tales como: a) la creación de un bono social térmico; y b) la regulación de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza Energética.<sup>35</sup>

Por lo que se refiere al bono social para usos térmicos,<sup>36</sup> el mismo no se concibe como una obligación de servicio público impuesta a las empresas del sector energético, sino como una ayuda social.<sup>37</sup> Ayuda que se va a sufragar con cargo a los Presupuestos Generales del Estado con el límite que anualmente se fije en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para este concepto (art. 7 Real Decreto-Ley 15/2018), correspondiendo su gestión y pago a las comunidades autónomas y a las ciudades autónomas.<sup>38</sup> Este bono

34 Teniendo en cuenta que las Administraciones públicas no son sujetos obligados a financiar el bono social, ni los impagos citados, ni tampoco la cofinanciación del suministro de clientes vulnerables en riesgo de exclusión social, salvo que se trate de sociedades mercantiles públicas o empresas participadas por Administraciones públicas que realicen la actividad de comercialización (art.13.3 Real Decreto 897/2017).

35 No son pocos los estudios que abordan la pobreza energética en la literatura económica, jurídica o social. Entre otros, Marcou y Moderne (2019: 176-178), Bartlett (2015), González (2013), Soto y Ponce (2018), Sanz (2019) y Arenas *et al.* (2019: 176); este último sitúa los inicios de la conceptualización de la pobreza energética en el Reino Unido a principios de los años noventa, asociada a la capacidad económica de los hogares para asegurarse una temperatura adecuada en invierno, aunque admite la evolución y ampliación posterior del concepto.

36 Artículo 5 y siguientes del Real Decreto-Ley 15/2018.

37 La única obligación que afecta a los comercializadores es remitir a la Dirección General de Política Energética y Minas, antes del 15 de enero de cada año, un listado con los clientes que sean beneficiarios del bono social eléctrico a 31 de diciembre del año anterior (art. 11 Real Decreto-Ley 15/2018).

38 Excepcionalmente, para el año 2019, la gestión y el pago de las ayudas en concepto de bono social térmico se han realizado directamente por el Ministerio para la Transición Ecológica en concertación con las comunidades autónomas, según el procedimiento



social térmico financia otros usos energéticos no eléctricos (calefacción, agua caliente sanitaria o cocina) a consumidores domésticos beneficiarios del bono social a 31 de diciembre del año anterior al ejercicio en que reciban la ayuda y según su grado de vulnerabilidad. El citado bono es compatible con el bono social eléctrico y con otras ayudas públicas para la misma finalidad, y se concederá mediante un pago anual. Como criterios de distribución de la ayuda se establece su reparto entre todos los beneficiarios mediante un pago único anual (art. 9). La cantidad a percibir se determina en función de dos criterios:<sup>39</sup>

- El grado de vulnerabilidad según la regulación del bono social eléctrico.
- La zona climática donde se localice la vivienda.

En línea con el aumento de la protección frente a la vulnerabilidad energética, el Real Decreto-Ley 15/2018 incluye, por primera vez en una norma con rango legal, una regulación sobre la pobreza energética (art. 1). El Tribunal Constitucional ha considerado que la pobreza energética guarda relación directa con las competencias estatales básicas sobre el sector eléctrico por cuanto se vincula con la ordenación del suministro eléctrico, sin que ello impida que las comunidades autónomas puedan intervenir en la materia desde sus competencias en materia social y de protección de los consumidores (STC 62/2016).<sup>40</sup> Ahora bien, cuando las medidas para hacer frente a esa situación de pobreza energética consistan en la realización de obras de conservación, rehabilitación, regeneración o renovación urbanas, las competencias para la elaboración y ejecución de los instrumentos que establezcan estas actuaciones corresponden a las comunidades autónomas en virtud de sus competencias urbanísticas (STC 143/2017).<sup>41</sup>

En ejercicio de las citadas competencias estatales, el Real Decreto-Ley 15/2018, sin perjuicio de configurar el bono social térmico como una ayuda destinada a paliar la pobreza energética en consumidores vulnerables, añade un nuevo instrumento a largo plazo, la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética (art. 1).<sup>42</sup> La citada estrategia, que debe realizar un diagnóstico del problema, fijar objetivos para su reducción y proponer medidas concretas, tenía que aprobarse por el Gobierno en el plazo de seis meses desde su entrada en vigor (antes del 7 de abril de 2019). En su elaboración debían participar las comunidades autónomas, las entidades locales y los colectivos sociales afectados. En esta estrategia se debían tener en cuenta los umbrales de renta y la situación de vulnerabilidad de los colectivos afectados. Así, la citada estrategia se concibe como un instrumento de obligada aprobación por el Gobierno, con base normativa en el Real Decreto-Ley 15/2018, pero su aprobación mediante acuerdo del Consejo de Ministros le otorga una naturaleza no normativa, sino de orientación de las políticas públicas en la materia.

En cumplimiento de estas previsiones normativas se ha aprobado la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2019/2024.<sup>43</sup> En la misma se define la pobreza energética como la situación en la que se encuentra

---

que detalla la disposición adicional novena del Real Decreto-Ley 15/2018.

39 La metodología para calcular la cuantía del bono social térmico se recoge en el anexo I del Real Decreto-Ley 15/2018. Según dicho anexo, la cuantía mínima será de 25 euros y, tratándose de un consumidor vulnerable severo o en riesgo de exclusión social, será un 60 % superior a la asignada en su zona climática a un consumidor vulnerable.

40 STC 62/2016, de 17 de marzo, y en la misma línea la STC 54/2018, de 24 de mayo. En las mismas se establece que la situación de pobreza energética se trata de paliar con medidas estructurales de eficiencia energética en la edificación, con obligaciones de servicio público para las empresas eléctricas y con medidas sociales. El amplio espectro de sectores con los que se relaciona no impide que su conexión más directa se produzca con el sector energético, especialmente con el sector eléctrico. De ahí deriva que las medidas más recientes adoptadas para atajarla en el derecho interno las encontremos en la LSE, dado que, como ha sostenido el Tribunal Constitucional, al Estado le corresponde regular las bases del sector eléctrico, donde se incluye “la ordenación del suministro de electricidad y de gas, los derechos y obligaciones de los sujetos intervinientes”; derechos entre los que se sitúa el de exigir el pago del suministro y adoptar medidas en caso de impago como correlación a la obligación de suministrar energía. Esa competencia estatal no impide que las CC. AA. puedan intervenir en la materia de pobreza energética —señala el alto tribunal— desde sus competencias en materia social o de protección de los consumidores.

41 STC 143/2017, de 14 de diciembre (pon. Encarnación Roca, FJ 15). Sobre la incidencia de las competencias urbanísticas, medioambientales, sociales y de protección de consumidores y usuarios en materia de pobreza energética puede consultarse González (2019: 36-47).

42 Artículo 1 del Real Decreto-Ley 15/2018.

43 Estrategia aprobada por el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio para la Transición Ecológica, el 5 de abril de 2019. Por su parte, el Borrador actualizado del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021/2030, de 20 de enero de 2020, integra la referencia a la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética y define las medidas que pueden ayudar a limitarla (el autoconsumo eléctrico en sectores vulnerables, medidas específicas sobre pobreza energética a través de acciones de eficiencia energética en edificios del sector residencial, etc.).

un hogar en el que no pueden satisfacerse las necesidades básicas de suministro de energía, identificando como causa los bajos ingresos y una vivienda ineficiente en energía.<sup>44</sup> Para detectar esta situación, la estrategia utiliza cuatro indicadores, propuestos por el Observatorio Europeo contra la Pobreza Energética: el gasto energético desproporcionado en relación con el nivel de ingresos, la pobreza energética escondida (los hogares con un porcentaje de gasto energético inferior a la mitad de la media nacional), la incapacidad para mantener la vivienda a temperatura adecuada y el retraso en el pago de las facturas de suministros energéticos.

Atendiendo a estos indicadores, la estrategia señala que entre 3,5 y 8,1 millones de personas se encuentran en España en situación de pobreza energética. Para hacer frente a este fenómeno, se marca como objetivo mínimo a medio plazo reducir cada uno de esos indicadores en un 25 % y un máximo del 50 %. Para ello, parte de cuatro líneas de acción: a) el seguimiento para calcular esa pobreza energética y designación de organismos responsables; b) mejorar los mecanismos de respuesta frente a la pobreza energética (se prevé una nueva medida como es el suministro mínimo vital a consumidores vulnerables durante cuatro meses más después del impago o la prohibición del corte de suministro a consumidores vulnerables en situaciones meteorológicas extremas); c) cambio estructural para reducir la pobreza energética; y d) medidas de protección a los consumidores y concienciación social.

Al margen de la regulación de la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética que realiza el Real Decreto-Ley 15/2018, a nivel estatal, las previsiones normativas relativas a esta situación han sido escasas.<sup>45</sup> Esta situación contrasta con la profusa referencia que a esta cuestión se realiza en la normativa comunitaria más reciente, y que va referida a una actuación integral en materia de pobreza energética y desde la perspectiva de la sostenibilidad ambiental de las medidas a adoptar.<sup>46</sup> Por su parte, también ha sido mayor la preocupación por el problema de la pobreza energética en el ámbito autonómico, donde algunas comunidades autónomas cuentan con específicas legislaciones en la materia<sup>47</sup> y, en otros casos, con referencias sectoriales a la misma.<sup>48</sup>

44 La adopción de medidas de eficiencia energética para atajar la pobreza energética ha sido abordada, entre otros, por Cabellos y Urquiza (2016: 32), donde sostiene que junto a las medidas sociales hay que acometer medidas relacionadas con la calidad de la vivienda.

45 En este sentido, a nivel estatal, el término *pobreza energética* aparece en la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, sin definición, únicamente como referencia colateral al aludir a las políticas que deben implementar los poderes públicos en el ámbito urbano en las que deben priorizar las energías renovables y “combatir la pobreza energética con medidas a favor de la eficiencia y el ahorro energético” (art. 3.h). Al mismo tiempo, imponía a las Administraciones públicas adoptar medidas de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas en casos de “situaciones graves de pobreza energética” (art. 9.2); esta última previsión se declaró inconstitucional por vulnerar las competencias urbanísticas autonómicas. En el vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (Real Decreto-Legislativo 7/2015, de 30 de octubre) por el que se deroga en parte la citada Ley 8/2013, la única referencia que contiene a la pobreza energética figura en relación con las políticas que deberán desarrollar los poderes públicos en el ámbito urbano, que deben priorizar las energías renovables y combatir dicha pobreza energética.

Esa escasez de alusiones a la pobreza energética en el derecho estatal se observa también en la normativa reglamentaria más reciente. De hecho, llama la atención que el Real Decreto 897/2017 —a pesar de regular la figura del consumidor vulnerable— solo contenga algunas previsiones sobre pobreza energética en su preámbulo (se refiere al porcentaje de hogares con atrasos en el pago de sus facturas energéticas, que según Eurostat se sitúa en el 9 % y el 10 %, unos 4,5 millones de personas. Con base en dichos datos, esta norma reglamentaria considera que el bono social dará cobertura total a todas las personas en riesgo de pobreza energética); sin embargo, no contiene ninguna previsión a la misma en su articulado.

46 Recordemos que el Reglamento (UE) 2018/1999 al regular los Planes Integrados de Energía y Clima exige que los EE. MM. evalúen el número de hogares en situación de pobreza energética con especial detalle en cuanto a las previsiones que deben contener al respecto (art. 3.3.d); al tiempo que su artículo 24 regula el informe integrado sobre pobreza energética. Por su parte, la Directiva (UE) 2019/944 afronta el problema, como hemos avanzado, regulando la necesaria protección de los clientes domésticos en situación de pobreza energética (art. 5.2 y 3) y los clientes vulnerables y la pobreza energética en los artículos 28 y 29, respectivamente. Tampoco es ajena a este problema la Directiva 2018/2002/UE, de 11 de diciembre, que modifica la Directiva 2012/27/UE, relativa a la eficiencia energética, por cuanto obliga a los EE. MM. a aliviar la pobreza energética cuando cumplan con sus obligaciones de ahorro de energía (art. 7.11). En la misma línea, la Directiva 2018/844/UE, de 30 de mayo, por la que se modifican las Directivas 2010/31/UE, relativa a la eficiencia energética de los edificios, y la 2012/27/UE, que, al referirse a la obligación de los EE. MM. de aprobar una Estrategia de renovación de edificios a largo plazo, establece que la misma debe incluir las políticas y acciones nacionales para paliar el problema de la pobreza energética.

47 En esta línea se han aprobado legislaciones autonómicas que abordan la pobreza energética, como es el caso de: la Ley 3/2017, de 3 de febrero, para paliar y reducir la pobreza energética en la Comunidad Valenciana; la Ley 9/2016, de 3 de noviembre, de Reducción de la pobreza energética en Aragón; la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética de Cataluña.

48 Tal es el caso de Andalucía que, con su Programa de Rehabilitación Energética del Parque Público Residencial, pretende reducir el consumo energético y luchar contra el riesgo de pobreza energética (Decreto 141/2016, de 2 de agosto, por el que se regula el Plan

## 4.2 Propuesta de medidas estructurales

La pobreza energética a nivel interno viene siendo abordada con carácter coyuntural e individual. O sea, mediante medidas centradas en la rebaja del precio de la factura eléctrica (bono social), ayudas sociales (bono térmico) y protección contra el corte de suministro en consumidores vulnerables en riesgo de exclusión social. Muchas de esas medidas se propugnan como temporales<sup>49</sup> y sirven para paliar una de las causas de esa pobreza energética, los “bajos ingresos” de quienes la padecen. La realidad social y el marco normativo han demostrado que son los elevados precios de los suministros energéticos (especialmente el eléctrico)<sup>50</sup> y la situación de crisis económica padecida lo que ha hecho aflorar estas situaciones de pobreza energética, aunque no sean sus únicas causas. La gravedad de la situación ha dado lugar a que los gobiernos, de distintos signos políticos, a nivel nacional, hayan venido adoptando las citadas medidas para hacer frente a esa grave situación social.

Pero esos instrumentos no sirven para erradicar el problema.<sup>51</sup> De ahí que debemos prestar atención a la segunda de las causas que provocan la pobreza energética, la “ineficiencia energética de la vivienda”. ¿Cuáles son, en este caso, los mecanismos adoptados y los que podrían emprenderse? La respuesta podemos encontrarla en las medidas previstas en el derecho de la UE, algunas de las cuales se están incorporando paulatinamente al derecho interno. Citando alguna de ellas, en primer lugar, nos encontramos con la exigencia de que los edificios existentes se vayan transformando en edificios de consumo casi nulo de energía, por exigencia de la Directiva (UE) 2018/844. Para ello, se impone a los EE. MM. la elaboración de una Estrategia de Renovación a largo plazo, que debe formar parte del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima. En segundo lugar, a través de la incorporación de las energías renovables mediante el autoconsumo eléctrico o en los sistemas de calefacción y refrigeración, como dispone la Directiva 2018/2001.<sup>52</sup> En tercer lugar, la imposición de obligaciones de eficiencia energética que ya preveía la Directiva 2009/72/CE y ahora reitera la Directiva 2019/944 (art. 9.2).<sup>53</sup> En definitiva, procesos todos ellos encaminados a la introducción de las energías renovables en la edificación, a la renovación del parque inmobiliario por razón de eficiencia energética y a la obtención de financiación o ejecución de actuaciones de eficiencia energética a partir de la imposición de obligaciones de servicio público.

Ahora bien, para que estas medidas sean efectivas para luchar contra la pobreza energética, consideramos que las mismas deben estar enfocadas de forma prioritaria a afrontar esta situación. Se necesita conectar la renovación y rehabilitación urbana por razón de eficiencia energética, la implantación de sistemas de autoconsumo eléctrico y el destino de fondos procedentes del Fondo Nacional para la Eficiencia Energética a realizar actuaciones en edificaciones no solo poco eficientes, sino también, que estén ocupadas por “consumidores vulnerables”. Contrasta con esta propuesta la escasa conexión que la normativa estatal interna sobre eficiencia energética en la edificación, sobre rehabilitación urbana o en materia de planificación de vivienda realiza a la necesidad de articular aquellas medidas con la lucha contra la pobreza energética.<sup>54</sup>

de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía 2016/2020). Otras regulaciones con incidencia en materia de pobreza energética son: la Ley 7/2017, de 14 de diciembre, de medidas de eficiencia energética y garantía de accesibilidad a la energía eléctrica en Galicia; la Ley 3/2019, de 22 de marzo, por la que se aprueba el Estatuto del Consumidor de Castilla-La Mancha, que incluye medidas para atajar la vulnerabilidad y la pobreza energética, entre otras.

49 Al respecto tengamos en cuenta que la UE, junto al reconocimiento de la posibilidad de que los EE. MM. impongan obligaciones de servicio público, ha identificado los riesgos que derivan de las mismas cuando van referidas al precio (acumulación de déficit tarifario, limitación de la elección del consumidor, no favorecimiento del ahorro energético, menor calidad del servicio, restricción de la competencia, productos y servicios menos innovadores...). Por ello, hace un llamamiento a que los Estados empleen medidas de política social para salvaguardar la asequibilidad del suministro. Igualmente, propugna que las obligaciones de servicio público en forma de fijación de precios para el suministro de electricidad deben utilizarse sin merma del principio de libre mercado y de forma limitada en el tiempo (considerandos 22.º y 23.º).

50 Sobre la vinculación entre la pobreza energética y el modelo energético, puede verse Pellicer (2017: 25-29).

51 La sustitución progresiva de enfoques asistenciales por una política que afronte las causas estructurales de la pobreza energética ha sido reivindicada, entre otros, por Tirado, Jiménez y López (2019: 173) y Sanz (2019).

52 Sobre esta materia, véase *in totum* González (2018).

53 Sobre esta materia, González (2017).

Las obligaciones de servicio público para la eficiencia energética se han recogido a nivel nacional en la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, por la que se crea el Fondo Nacional de Eficiencia Energética. Este sistema tiene como fecha límite el 31 de diciembre de 2020 (art. 69.2).

54 De forma incidental, el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana del 2015 ha previsto la necesidad de adoptar políticas orientadas a la introducción de energías renovables con el objeto de paliar la pobreza energética (art. 3.3.1). En

Tengamos en cuenta que la Comisión Europea ha realizado dos recomendaciones en este sentido en el año 2019.<sup>55</sup>

## 5 Consideraciones finales

1. La Directiva 2019/944 asocia la protección del cliente vulnerable y de la pobreza energética, de forma principal, a la intervención pública en la determinación del precio del suministro eléctrico, pero sujetándola a límites temporales, de transparencia y no discriminación y de acreditación y adopción de medidas más amplias para atajar la pobreza energética.

Qué duda cabe de que si la liberalización del sector eléctrico y la competencia empresarial fuesen efectivas, ello habría redundado en una bajada de los precios de la electricidad y, consecuentemente, no habrían aflorado situaciones de vulnerabilidad y de pobreza energética en el consumidor. No se observa un fenómeno igual en otros servicios liberalizados (p. ej., telecomunicaciones, transportes...), a pesar de que en el suministro eléctrico concurre un carácter esencial predicable de pocos servicios liberalizados. El carácter de oligopolio que predomina en el sector eléctrico no ha podido aún atajarse con las medidas liberalizadoras impuestas por la UE. Quizás la transición energética hacia modelos energéticos descentralizados, renovables y más justos para el consumidor suponga el inicio de la ruptura de dichos oligopolios.

2. La situación de vulnerabilidad y de pobreza energética del consumidor no solo se trata de minimizar por parte de la UE desde la admisión de la intervención administrativa en la fijación del precio del suministro, sino también con medidas específicas que requieren en un primer momento la definición de estos conceptos por los Estados miembros. En dicha definición, la UE recoge criterios orientativos en los artículos 28 y 29 de la Directiva 2019/944 y a partir de las exigencias que derivan del Reglamento (UE) 2018/1999 respecto de la evaluación de hogares en situación de pobreza energética.

3. En nuestro derecho interno, la regulación de los consumidores vulnerables se ha recogido en la legislación del sector eléctrico. Desde un primer momento, desde el año 2012, el consumidor vulnerable se viene equiparando en dicha legislación a aquel con derecho al bono social eléctrico, lo que no ha estado exento de conflictos jurisprudenciales en orden al régimen de financiación del mismo. En consecuencia, su protección mediante una rebaja en la factura eléctrica se ha hecho recaer sobre algunas empresas eléctricas. Sin embargo, este sistema de salvaguarda se ha demostrado insuficiente para contener el problema de vulnerabilidad en torno al suministro de electricidad, lo que ha llevado a que en los años 2016 y 2018 se hayan llevado a cabo reformas en la LSE de 2013 orientadas no solo a ampliar los supuestos subjetivos y materiales que debe cubrir el bono social, sino también a complementar esta medida con otras obligaciones de servicio público y medidas sociales dispensadas por las propias Administraciones públicas.

---

contraposición a la ausencia de referencias a la pobreza energética en el Plan Estatal de Vivienda 2018/2021 (Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo), en Andalucía sí que se realiza tal conexión; así el artículo 84 del Decreto 141/2016, de 2 de agosto, por el que se regula el Plan de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía 2016/2020 dispone que el programa de rehabilitación energética del parque público residencial tiene por objeto la financiación de actuaciones en edificios de viviendas de la población con menos recursos para luchar contra la pobreza energética. En esta línea, otras comunidades autónomas, al regular la pobreza energética, han conectado la adopción de medidas de eficiencia energética en la edificación a su aplicación a los hogares que padecen esta situación. Tal es el caso de la Ley 9/2016, de 3 de noviembre, de Reducción de la Pobreza Energética de Aragón, que establece un plan de medidas de eficiencia energética en el que se “priorizarán las actuaciones en hogares en situación de vulnerabilidad energética” (art. 8.1); además, los hogares en situación de vulnerabilidad tendrán prioridad en el acceso a medidas de microeficiencia energética, con una financiación pública de sus intervenciones que supondrá entre el 25 % y el 100 % de su coste en función de la situación de vulnerabilidad (art. 8.4). Especial atención presta esta ley a la financiación de estas medidas. También la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética se refiere en su artículo 6 a las “medidas para evitar la pobreza energética”.

<sup>55</sup> Recomendación (UE) 2019/1658, de la Comisión, de 25 de septiembre, relativa a la transposición de las obligaciones de ahorro de energía en virtud de la Directiva de Eficiencia Energética, que dispone que, para intensificar los esfuerzos para aliviar la pobreza energética, se deben aplicar medidas de eficiencia energética “de forma prioritaria en los hogares vulnerables [...]”. Esta recomendación recoge un apéndice V, titulado “Aliviar la pobreza energética”. Por su parte, la Recomendación (UE) 2019/786, de la Comisión, de 8 de mayo de 2019, relativa a la renovación de edificios establece que para la renovación de la edificación debe fomentarse el acceso a la financiación “en particular para los segmentos menos eficientes del parque inmobiliario nacional, para los consumidores en situación de pobreza energética, para las viviendas sociales y para los hogares que se enfrentan a dilemas causados por la contraposición de incentivos, teniendo en cuenta al mismo tiempo la asequibilidad” (considerando 10.º). Esta recomendación contiene previsiones específicas sobre “otros proyectos que abordan la renovación a efectos de eficiencia energética centrados en la vivienda social”.



4. El actual marco normativo regulador de los consumidores vulnerables y de la pobreza energética se integra principalmente por la normativa básica estatal, sin perjuicio del posible desarrollo autonómico y de las legislaciones que estas aprueben en ejercicio de competencias concurrentes. En todo caso, la ordenación de esta materia ha de respetar las exigencias que se derivan de la legislación básica estatal para preservar el sistema de financiación del sistema eléctrico, como ha establecido el Tribunal Constitucional (STC 54/2018). En este marco normativo se ha ido mejorando progresivamente la definición y tutela de los consumidores vulnerables energéticos. La diferenciación reglamentaria entre consumidores vulnerables ordinarios (determinados en función de la potencia contratada y de la renta según la unidad familiar), consumidores vulnerables severos según la renta de la unidad familiar y consumidores vulnerables severos en riesgo de exclusión social (aquellos que estén siendo atendidos por los servicios sociales en cuanto al abono de la factura eléctrica) introduce una tipología que muestra una progresiva atención a los consumidores en su vivienda habitual que pueden verse más gravemente afectados por la liberalización y por el proceso de transición energética. La normativa interna camina en la senda correcta de la protección social en el suministro eléctrico, sin descartar la futura revisión de este sistema tarifario para alcanzar la plena liberalización de precios.

No obstante, el hecho de que el artículo 45.1 de la LSE de 2013 remita al reglamento la determinación del concepto, categorías, requisitos y medidas que deben cumplir los consumidores para ser considerados vulnerables genera inestabilidad en la regulación al son de los cambios políticos del Gobierno, que podrían modular a la baja las previsiones que derivan del Derecho de la UE, generando nuevos conflictos ante los tribunales.

5. La obtención de la consideración de consumidor vulnerable no solo dará derecho al bono social, y consecuentemente a una rebaja en la factura eléctrica, sino que también, en atención al grado de vulnerabilidad, puede llevar asociadas otras medidas, como la prohibición del corte de suministro (al considerar suministros esenciales los prestados a los consumidores vulnerables severos en riesgo de exclusión social o consumidores vulnerables que tengan algún menor en la unidad familiar o persona dependiente de grado II o III o discapacidad igual o superior al 33 %) o la exención del pago de la correspondiente factura eléctrica, o ampliación del plazo para proceder a la suspensión del servicio.

6. El avance que en la protección de consumidores vulnerables se produce con la vigente regulación del sector eléctrico hay que complementarlo con las medidas destinadas con carácter más amplio a paliar la pobreza energética, donde se integran el bono solar térmico y la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética. Esta última constituye el punto de partida en la concreción del número de hogares en situación de pobreza energética, y pretende contribuir al análisis de la evolución y efecto de los instrumentos ya previstos en la normativa interna. Este marco normativo, que si bien resulta concreto y avanzado en la protección individual del consumidor vulnerable (el cual integra la población en situación de pobreza energética), está aún poco desarrollado en cuanto a la adopción de medidas que de forma integral y estructural apuesten por la introducción de la eficiencia energética en las viviendas menos eficientes y más propensas a subir situación de pobreza energética. Sobre todo, se requiere de coordinación y cooperación entre todas las Administraciones públicas para la adopción de medidas en el parque edificado, a través de los planes de viviendas, de la normativa de edificación y de la normativa urbanística. En esta materia, las exigencias que derivan de la UE en torno a la aprobación de una estrategia de renovación de edificios a largo plazo debe hacerse teniendo en consideración el problema de la pobreza energética.

7. Para concluir, añadir que la nueva y más pormenorizada regulación de los clientes vulnerables y de la pobreza energética que realiza la Directiva 2019/944 puede tener incidencia sobre la actual regulación interna por cuanto introduce nuevos elementos, aunque la mayoría de sus previsiones podrían considerarse ya asumidas. Entre esos elementos podemos destacar:

- Que el concepto de cliente vulnerable pueda llevar aparejada “la prohibición de desconexión en *momentos críticos*”. Con ese concepto jurídico indeterminado nos podemos estar refiriendo a “situaciones climáticas extremas”, como expresamente viene previsto en la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética.

- La transitoriedad con la que se regula la posibilidad de que los precios se fijen mediante intervención pública, con el objeto de respetar que los precios se determinen en el mercado libre. Además, aquella



intervención pública en el establecimiento de los precios se sujeta a límites tasados, como la necesaria evaluación de hogares en situación de pobreza energética, en función de criterios previamente publicados. Estas condiciones pueden afectar a la futura regulación de esta materia, pero en ningún caso debiera suponer una merma en la tutela y seguridad de los ciudadanos más vulnerables.

## Referencias bibliográficas

- Arenas, Eva María, Barrella, Roberto, Burzaco, María, Cabrera, Pedro José, Centeno, Efraim, Escribano, María Elena, ... Sanz, Pablo. (2019). La pobreza energética en España. En Agustín Blanco, Antonio Chueca, José Antonio López-Ruiz y Sebastián Mora (eds.), *Informe España 2019* (p. 176-215). Madrid: Universidad Pontificia de Comillas.
- Bacigalupo Saggese, Mariano. (2009). Electricidad, servicio público y mercado. En Fernando Becker Zuazua, Luis María Cazorla Prieto, Julián Martínez-Simancas Sánchez y José Manuel Sala Arquer (coords.), *Tratado de regulación del sector eléctrico* (vol. I, p. 87-109). Cizur Menor: Thomson-Aranzadi.
- Bartlett Castilla, Enric R. (2015). El derecho administrativo contra la pobreza energética en Europa. Particular consideración a los mercados interiores de la electricidad y del gas. En María Isabel Álvarez Vélez y José Luis Rey Pérez (coords.), *Derecho y pobreza*. Cizur Menor: Thomson-Reuters.
- Cabellos Velasco, Mariano, y Urquiza Ambrinos, Fernando. (2016). La eficiencia energética como instrumento para reducir la pobreza energética. *Cuadernos de Energía*, 48, 30-37.
- Calvo Vérguez, Juan. (2018). Pasado, presente y futuro del llamado “bono social” aplicable en el sector eléctrico español. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 40, 25-62.
- Cameron, Peter D. (2007). *Competition in Energy Markets: Law and Regulation in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- De la Cuétara, Juan M., y González Sanfiel, Andrés. (1997). Servicio universal y obligaciones de servicio público en la Ley del Sector Eléctrico. *Economía Industrial*, 316, 79-92.
- De la Quadra-Salcedo y Fernández del Castillo, Tomás. (2005). Estado y mercado en un mundo global. *Cuadernos de Derecho Público*, 25, 55-106.
- De la Quadra-Salcedo y Fernández del Castillo, Tomás. (2010). El suministro de electricidad de último recurso y el servicio universal. *Revista de Administración Pública*, 181, 39-82.
- Del Guayo Castiella, Iñigo. (2017). Consumidores vulnerables en el sector eléctrico, lucha contra la pobreza energética y el bono social. *Revista de Administración Pública*, 203, 343-381.
- Del Guayo Castiella, Iñigo. (2018). Pobreza energética y vulnerabilidad en el sector eléctrico. Lucha contra la pobreza energética y bono social. En Juan I. Soto Valle y Juli Ponce Solé (eds.), *Pobreza energética. Regulación jurídica y protección de los derechos de las personas* (p. 29-39). Barcelona: Federació de Municipis de Catalunya.
- Díez Picazo, Luis. (2002). La idea de servicio de interés económico general. *Revista Española de Derecho Europeo*, 2, 249-258.
- Fernández Díez, Isabel. (2009). Calidad del suministro y derechos de los usuarios. La suspensión del suministro. Gestión de la demanda y ahorro y eficiencia energética. En Mariano Bacigalupo Saggese, Marina Serrano González y Santiago Muñoz Machado (dirs.), *Derecho de la Regulación Económica III. Sector Energético* (p. 811-858). Madrid: Iustel.
- González Ríos, Isabel. (2013). La protección del consumidor eléctrico y la lucha contra la pobreza energética. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 45, 577-605.

- González Ríos, Isabel. (2014). Del servicio universal y las obligaciones de servicio público en el sector eléctrico a la protección del cliente vulnerable frente a la pobreza energética: regulación comunitaria y derecho español. En Suzana Tavares da Silva (coord.), *Estudos de Direito Da Energia* (p. 67-95). Instituto Juridico de la Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.
- González Ríos, Isabel. (2016). Suministro eléctrico y protección de colectivos vulnerables. En Isabel González Ríos (dir.), *Los Derechos sociales y la protección de colectivos vulnerables (técnicas de tutela)* (p.159-191). Valencia: Tirant lo Blanch.
- González Ríos, Isabel. (2019). Los edificios de consumo casi nulo de energía: un reto para la protección ambiental, la diversificación energética y la rehabilitación urbana. *Revista Andaluza de Administración Pública*, 103, 17-53.
- Hernández Peña, Juan C. (2005). *Regulación y competencia en el sector eléctrico. Evolución, regulación actual y perspectivas de futuro*. Cizur Menor: Aranzadi.
- Laguna Paz, Juan C. (2009). *Servicios de interés económico general*. Cizur Menor: Civitas, Thomson-Reuters.
- Lemaire, Christophe. (2003). La libéralisation des marchés énergétiques. À propos de la transposition de la Directive Gaz en France. *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, 473, 642-657.
- Marcou, Gérard, y Moderne, Franck. (2005). *Droit de la Régulation, service public et intégration regionales* (vol. 2 ). París: L'Harmattan.
- Martínez López-Muñiz, José L. (2000). Servicio público, servicio universal y obligación de servicio público en la perspectiva del Derecho Comunitario: los servicios esenciales y sus regímenes alternativo. *Revista Andaluza de Administración Pública*, 39, 25-52.
- Muñoz Machado, Santiago. (2010). Introducción al sector energético: regulación pública y libre competencia. En Santiago Muñoz Machado, *Derecho de la regulación económica* (vol. III, p. 17-52). Madrid: Iustel.
- Pellicer, Victoria. (2017). La pobreza energética: reflexiones sobre el caso español. *Dossieres EsF*, 24, 25-29.
- Ponce Solé, Juli, y Soto Valle, Juan I. (2018). Pobreza energética, buena regulación y poderes privados en el siglo XXI. En Juan I. Soto Valle y Juli Ponce Solé (eds.), *Pobreza energética. Regulación jurídica y protección de los derechos de las personas* (p. 67-92). Barcelona: Federació de Municipis de Catalunya.
- Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime. (2011). La intervención pública y la libertad de empresa: los servicios económicos de interés general (marco constitucional español y comunitario europeo). *Revista Jurídica de Canarias*, 23, 5-30.
- Sala Arquer, José M. (2009). El suministro del último recurso. En Fernando Becker Zuazua, Luis María Cazorla Prieto, Julián Martínez-Simancas Sánchez y José Manuel Sala Arquer (coords.), *Tratado del Sector Eléctrico* (p. 711-729). Cizur Menor: Aranzadi Thomson Reuters.
- Sanz Bayón, Pablo. (2019). Pobreza energética en España: una aproximación jurídica y económica a sus causas y causante. *Documentación Social*, 3.
- Soto Valle, Juan I., y Ponce Solé, Juli. (2018). *Pobreza energética. Regulación jurídica y protección de los derechos de las personas*. Barcelona: Federació de Municipis de Catalunya.
- Tirado Herrero, Sergio, Jiménez Meneses, Luis, y López Fernández, José Luis. (2019). ¿Una transición justa? Los bonos sociales a debate desde una perspectiva de pobreza y justicia energética. *Presupuesto y Gasto Público*, 97, 155-176.