

trías en el reconocimiento de grupos vulnerables y en los procesos de toma de decisiones relacionadas con la provisión de energía doméstica (Jenkins et al., 2016; Sovacool y Dworkin, 2014; Walker y Day, 2012). Desde aquí, el trabajo asume como punto de partida normativo y objetivo estratégico la necesidad de avanzar hacia la consecución efectiva del derecho a la energía. En la realidad de la España actual, esta aspiración podría traducirse en forma de garantía de acceso ininterrumpido y asequible a un nivel de servicios de la energía adecuado para todos los hogares, con independencia de la situación económica y vital en la que se encuentren.

El trabajo examina la evolución del bono social de la electricidad desde su primera formulación en el Real Decreto-ley 6/2009 y analiza aspectos críticos del marco político y normativo actual, que viene dado por el Real Decreto-ley 15/2018 (RDL 15/2018) y la Estrategia Nacional de Pobreza Energética 2019-2014. Para ello, se basa en la trayectoria de la Asociación de Ciencias Ambientales (ACA) en este ámbito desde la publicación del primer informe de indicadores de pobreza energética en España en el año 2012 hasta su papel actual como socio colaborador del Observatorio Europeo de Pobreza Energética (EPOV). El documento también recoge y actualiza las contribuciones de ACA al proceso de participación pública que lanzó el Ministerio de Transición Ecológica para la elaboración de la Estrategia Nacional a finales de 2018.

2. Pobreza energética en España

2.1. Indicadores del Observatorio de Pobreza Energética de la UE

El cuarto estudio de indicadores (*Pobreza energética en España 2018*) de la Asociación de Ciencias Ambientales (Tirado Herrero et al., 2016) aplicó por primera vez en España la propuesta metodológica del Observatorio Europea de Pobreza Energética (*EU Energy Poverty Observatory*, EPOV). Esta propuesta se concreta en los cinco indicadores principales (Tabla 1) llevados a la práctica por medio de los microdatos de hogares de la Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF) y de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV).

Según los indicadores basados en el enfoque de percepciones y declaraciones del hogar (indicadores ECV), un total de 6,8 millones de personas, equivalente al 15% de la población de España, declararon en 2016 temperaturas inadecuadas en su vivienda y/o retraso en el pago de recibos. De éstas, 2,8 millones de personas dijeron tener dos o más retrasos en el pago de recibos en los últimos 12 meses. Además, se contabilizaron 900.000 personas (el 2% de la población) que por dificultades económicas dejaron de disponer de sus fuentes habituales de energía doméstica, que previsiblemente serán en su mayoría casos de auto-desconexión por dificultades de pago (por ejemplo, darse de baja el gas natural para no tener que hacer frente a esas facturas) o por haber sufrido cortes de suministro por impago de facturas.

Tabla 1

Indicadores primarios de pobreza energética en España según la propuesta del EPOV

Enfoque	Indicadores primarios	Fuente de datos
Percepciones y declaraciones del hogar	Incapacidad de mantener la vivienda con una temperatura adecuada durante los meses fríos	ECV 2006-2016 (Eurostat/INE)
	Retraso en el pago de recibos de la vivienda (agua, gas, calefacción, electricidad, comunidad, etc.) por dificultades económicas.	
	El hogar dejó de disponer de alguna de sus fuentes habituales de energía en los últimos 12 meses debido a dificultades económicas,	
Gastos e ingresos del hogar	2M (dos veces la mediana): hogares cuya carga energética medida como porcentaje de gastos anuales en energía doméstica por unidad de consumo sobre ingresos anuales por unidad de consumo supera el doble de la carga energética mediana de todo el Estado en el periodo de referencia.	EPF 2006-2016 (INE)
	HEP (pobreza energética escondida): hogares cuyo gasto anual en energía por unidad de consumo (euros por persona equivalente) está por debajo de la mitad de la mediana de gasto energético por unidad de consumo en todo el Estado en ese año.	

Nota: El tercer indicador ECV (falta de suministro de fuentes de energía habituales) tan solo existe para España gracias a la presencia de esta pregunta en el cuestionario ECV del INE.

Fuente: Informe ACA de pobreza energética 2018 (Tirado Herrero et al., 2018)

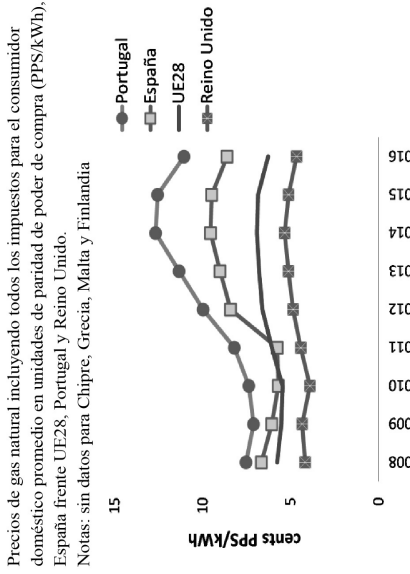
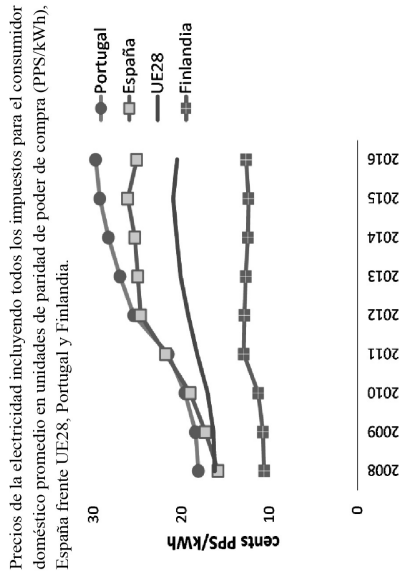
Por el lado de los indicadores basados en el enfoque de gastos e ingresos del hogar basados (indicadores EPF), se calcula que en 2016 había 8 millones de personas con gastos en energía doméstica desproporcionadamente elevados en relación con sus ingresos. Es decir, para este 17% de la población residente en España el porcentaje de ingresos dedicado a pagar facturas de energía doméstica superaba el doble de la mediana nacional (indicador 2M en Tabla 1). Además, un 12% de personas (5,4 millones) tenía gastos energéticos inusualmente bajos, es decir, su gasto estaba por debajo del 50% de la mediana anual, lo que se ha denominado pobreza energética escondida (indicador HEP¹ en Tabla 1). En total, un 29% de la población residente en España (13,2 millones de personas) estaría en dificultades de acuerdo con alguno de estos dos indicadores.

Estas cifras totales de incidencia en 2016 son muy similares a las calculadas por el INE para la Estrategia Nacional de Pobreza Energética, que utiliza los mismos cuatro indicadores propuestos por ACA a partir de las recomendaciones del EPOV.

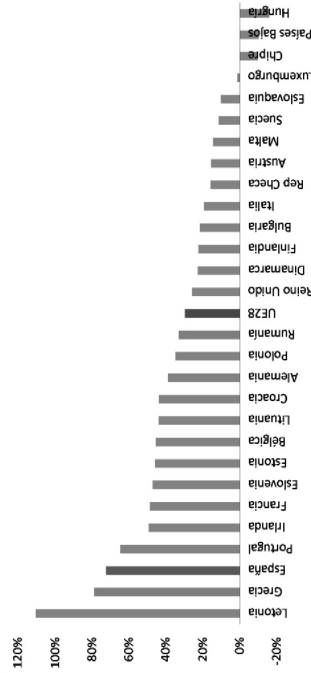
Por territorios, las cuatro Comunidades Autónomas con mayor grado de afección en 2016 según los cinco indicadores recopilados son, en este orden, Castilla - La Mancha, Andalucía, Murcia y la Comunidad Valenciana. Todas estas son regiones con climas más cálidos que el promedio del país, al contrario de las cuatro regiones mejor situadas en el ranking (País Vasco, Castilla y León, Aragón y Madrid). Estos resultados sugieren que hay factores como el nivel de ingresos o el sistema de protección social más determinantes que los climáticos para interpretar diferencias entre niveles de incidencia autonómicos.

¹ *Hidden Energy Poverty (HEP).*

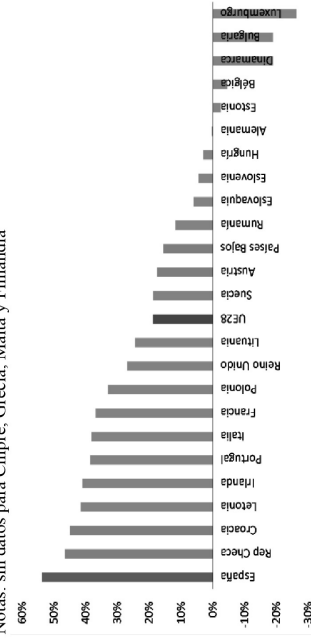
Gráfico 1
Precios de la energía doméstica en España y la UE (2008-2016)



Incremento del precio de la electricidad incluyendo todos los impuestos para el consumidor doméstico promedio en unidades de paridad de poder de compra (PPS/kWh), para todos los Estados miembros de la UE28, 2008-2016



Incremento del precio del gas natural incluyendo todos los impuestos para el consumidor doméstico promedio en unidades de paridad de poder de compra (PPS/kWh), para todos los Estados miembros de la UE28, 2008-2016



Fuente: Tirado Herrero et al. (2018)

- El principio de precaución de la ley 24/2015 obliga a las suministradoras a consultar con servicios sociales antes de efectuar cualquier corte para asegurarse de que no se trata de un hogar en situación de exclusión residencial. Por su parte, el principio de precaución de la Estrategia Nacional consiste en cuatro meses adicionales de suministro ininterrumpido.

En tercer lugar, no da solución a la deuda por impago acumulada por consumidores vulnerables, que no está claro en qué medida si asumirán también las suministradoras. A principios de agosto de 2019 Endesa anunció su compromiso a asumir el 50% de la deuda de 25.000 clientes vulnerables en Catalunya que acumulan impagos con esta suministradora por valor de 21 millones de euros (el 50% restante –es decir, 10, 5 millones de euros– los cubrirían las Administraciones Públicas) desde la entrada en vigor de la ley 24/2015. Se trata de una rectificación de la política empresarial de Endesa en Catalunya, que lleva desde 2015 negándose a firmar los convenios supuestamente requeridos para la aplicación de la ley 24/2015 (Colell, 2019). La deuda es una cuestión de importancia fundamental para que los hogares vulnerables con impagos acumulados no se vean amenazados una vez que pueden volver a hacer frente al pago de las facturas.

Tabla 3

Criterios de acceso basados en ingresos del hogar para protección frente a cortes de suministro según legislación estatal y autonómica (Catalunya) en 2019

RDL 15/2018 (España): Consumidores en riesgo de exclusión social

Fuente: Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2019-2024 (MITECO 2019)

Pensionistas	Sin menores	Un menor	Dos menores	Familias numerosas
7.520€ (1xIPREM)	5.640€ (0,75xIPREM)	7.520€ (1xIPREM)	9.340€ (1,25xIPREM)	15.039€ (2xIPREM)
	*7.520 € (1xIPREM)	*9.340€ (1,25xIPREM)	*11.279€ (1,5xIPREM)	

Nota: *Si se dan circunstancias especiales: el consumidor o algún miembro de su unidad familiar tiene una discapacidad igual o superior al 33%, es víctima de violencia de género o víctima de terrorismo, es dependiente en grado II o III o se trata de una unidad familiar monoparental.

Adicionalmente se impide la desconexión a beneficiarios del bono social que acrediten formar parte de una unidad familiar en la que haya al menos un menor de dieciséis 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 reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33%.

Ley 24/2015 (Catalunya): Informe de servicios sociales para acreditar riesgo de exclusión residencial

Fuente: Generalitat de Catalunya (2019a, 2019b)

Personas que viven solas	Unidades de convivencia (más de una persona)	Personas con discapacidad o gran dependencia
15.935€ (2xIRSC)	19.919€ (2xIRSC)	23.903€ (2xIRSC)

Excepcionalmente, si los ingresos son superiores a estos umbrales, pero hay un riesgo inminente de perder la vivienda, servicios sociales puede valore si la persona o unidad familiar se puede calificar en riesgo de exclusión residencial.

Por último, tanto el marco normativo estatal (RDL 15/2018) como el autonómico (ley 24/2015) no consideran el gas butano y propano en la protección frente a desconexiones, a pesar de que un 35% de los hogares en España (ver apartado 4.4) emplea estos combustibles. Dado que se trata de un sistema prepago, no se produce un corte de suministro como tal, sino la auto-desconexión de las personas afectadas (cuando un hogar no puede comprar una nueva bombona por dificultades económicas). El bono social térmico del RDL15/2018 ofrece un cierto apoyo en este sentido.

4.6. Prohibición de publicidad y contratación no solicitada

Otra aportación legislativa clave del RDL 15/2018 es la prohibición de captar clientes sin solicitud previa, ya sea en domicilio (puerta a puerta) o por teléfono que protege tanto a hogares vulnerables como al conjunto de la población. Se conocen casos de beneficiarios del bono social que han perdido la ayuda – conseguida en ocasiones gracias a las gestiones de servicios sociales y, por tanto, con recursos públicos – tras el paso por su vivienda de un comercial que les convence para que pasen a un contrato de mercado libre. El Panel de Hogares de la CNMC indican que un 36,8% y el 43,8% de los consumidores que cambiaron de comercializadora de electricidad y/o gas respectivamente en el segundo semestre de 2018 lo hicieron como resultado de prácticas comerciales basadas en contactos no solicitados (Tabla 4).

Los contactos no solicitados se llevaban a cabo por subcontratas proveedoras de este tipo de servicios a grandes comercializadoras, un subsector opaco que empleaba probablemente a miles o decenas de miles de personas en toda España. Gas Natural Fenosa (ahora Naturgy) informaba de que en 2017 detectó y sancionó a 190 comerciales (Sabaté, 2017) el 4% de un total (calculado) de 4.750 personas que habrían estado dedicadas al *puerta a puerta* tan solo para esta comercializadora ese año. Fuentes del sector estiman que esta disposición del RDL 15/2018 habría afectado a 5.000 trabajadores de estas empresas en todo el país (Monforte, 2018).

Tabla 4
Forma de contratación de la a última oferta de electricidad y/o gas natural (% de hogares con servicio que cambiaron de comercializadora en los últimos dos años), segundo semestre de 2018.

	Electricidad	Gas natural
Fue la empresa suministradora la que se dirigió a mí en mi domicilio sin yo solicitarlo previamente	22,8%	23,4%
Fue la empresa suministradora la que se dirigió a mí por teléfono sin yo solicitarlo previamente	14,0%	20,4%
Fui yo quien buscó una mejor oferta tras consultar un comparador de ofertas	26,6%	20,1%
Fui yo quien buscó una mejor oferta mirando en Internet	15,6%	14,3%
Otras	18,2%	14,7%
No recuerdo	2,9%	7,1%

Fuente: Panel de Hogares de la CNMC.

4.7. Financiación del bono social

El bono social térmico ha sido asumido de forma excepcional por el presupuesto del Ministerio de Transición Ecológica en 2019, si bien en años siguientes su pago y gestión dependerá de las Comunidades Autónomas. Su coste total para 2019 se estima en 80 millones de euros.

El bono social eléctrico, que en 2018 supuso un desembolso de unos 200 millones de euro anuales, se carga a todas las comercializadoras (y no solo a las de referencia, las únicas que pueden ofrecerlo), que previsiblemente repercuten su coste a todos sus clientes incluidos los vulnerables. Hasta 2016 eran las comercializadoras de empresas energéticas integradas verticalmente (es decir, las cinco que desarrollan simultáneamente las actividades de producción, distribución y comercialización de electricidad: Iberdrola, Endesa, Naturgy, EDP y E.On) quien asumían por ley este coste. El cambio en el mecanismo de financiación ocurrido en 2016 y actualmente vigente está teniendo efectos negativos sobre la rentabilidad y viabilidad de comercializadoras de pequeño tamaño, que están obligadas a cofinanciar el bono social a pesar de no poder ofrecerlo a sus clientes. Algunas de éstas, como Goiener, Eléctrica de Cádiz o Som Energía, apuestan por modelos de comercialización de energía basados en principios de sostenibilidad ambiental, justicia social y democracia energética (Del Campo, 2017).

Estimando los recursos de E.On España y Endesa, una sentencia del Tribunal Supremo del 24 de octubre de 2016 dictaminó que hacer recaer el coste del bono social eléctrico sobre las cinco comercializadoras de referencia era discriminatorio y que el Estado debía compensar a estas sociedades por cantidades pagadas en concepto de bono social desde 2014, es decir, unos 500 millones de euros. Esta sentencia venía precedida por una similar de noviembre de 2013 (Muñoz, 2018) Sin embargo, la resolución de 2016 ha sido anulada por el Tribunal Constitucional en marzo de 2019. El Constitucional ha dado la razón a la Administración General del Estado, que argumentó que el Tribunal Supremo no consultó al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (como intérprete último del derecho europeo) al decidir la suspensión del mecanismo de financiación del bono social (Tribunal Constitucional, 2019). No es el fin del caso, de cualquier modo. La anulación simplemente significa que el Tribunal Constitucional devuelve el caso al Supremo para que vuelva a dictar sentencia.

Dada la historia reciente de recursos interpuestos con éxito antes los tribunales, se plantea la sospecha razonable de que las cinco grandes eléctricas del país puedan llegar a recuperar por partida doble el coste del bono social. Primero, a través de la traslación de éste a sus clientes. Y, en segundo lugar, por medio de la compensación por parte del Estado a estas empresas de los pagos por bono social en cumplimiento de sentencias judiciales.

El debate de la financiación del bono social y de otras medidas contra la pobreza energética es de carácter redistributivo y, por tanto, de naturaleza netamente política. Un argumento de justicia fiscal para reclamar que las grandes empresas eléctricas asuman este coste son sus cifras de beneficios, del orden de miles de millones de euros al año. En términos porcentuales, equivalen a márgenes empresariales que en 2013 superaban ampliamente las de otras grandes empresas energéticas de la UE como EDF o RWE (Jorriin, 2013). Además, se obtienen de la comercialización de un servicio que no es un bien de mercado al uso, sino, como afirma el preámbulo del RDL 15/2018, “un bien imprescindible para satisfacer las

necesidades básicas, como la iluminación, la alimentación o una climatización que permita mantener unas condiciones de confort suficientes para la salud”

Dada la imposibilidad de acceder a la contabilidad de las grandes comercializadoras, se plantea explorar mecanismos alternativos de financiación de los bonos sociales como, por ejemplo, por medio de un impuesto especial a los beneficios de determinadas empresas energéticas. Este gravamen podría diseñarse al estilo del impuesto especial a empresas tecnológicas propuesto por el Ministerio de Hacienda en octubre de 2018 (Segovia, 2018).

4.8. Contadores *inteligentes*

Aunque su relevancia en el negocio de la provisión de electricidad doméstica es aún poco evidente, los contadores eléctricos de telegestión son una tecnología que está cambiando significativamente el negocio de suministro de electricidad. La sustitución de los antiguos dispositivos analógicos finalizará en breve ya que a finales de 2018 había 27 millones de contadores digitales instalados correspondiente al 99% de los puntos de suministro domésticos de España (CNMC, 2019d). A pesar de ello, los contadores inteligentes tan solo aparecen de forma tangencial en el RDL 15/2018 como herramienta para obtención de potencias máximas en hogares. La Estrategia Nacional ha diagnosticado un bajo nivel de aprovechamiento de los mismos ya que su implantación se ha llevado a cabo sin transmitir a la ciudadanía opciones para conocer sus patrones de consumo y optimizar facturas.

El modelo de contador de telegestión instalado es un ejemplo de la no neutralidad de una tecnología cuyo diseño y funcionamiento favorecen los intereses de las suministradoras sobre los de los consumidores. Si bien es cierto que permiten acabar con las facturas estimadas, al no ofrecer datos de consumo en tiempo real la mayoría de los clientes solo pueden llegar a sus propios datos de consumo eléctrico en diferido (es decir, de consumos efectuados días o semanas atrás) a través de páginas web cuyo acceso no es siempre sencillo. En la práctica, gracias a los contadores inteligentes las empresas distribuidoras tienen acceso a una cantidad ingente de datos de consumo eléctrico muy detallados) que pocos usuarios saben qué existen o cómo utilizar. Estos contadores refuerzan por tanto la posición de las empresas propietarias por la posibilidad de utilizar datos de consumo para desarrollar estrategias de captación y retención de clientes. Les permite además reducir costes de operación al evitar lecturas de contador *in situ* y facilita la detección de fraude y la desconexión remota.

Esta tecnología beneficia especialmente a Endesa, Iberdrola y Naturgy, que se reparten el 91% de los contadores del país (CNMC, 2019e) y suministran el 88% de la energía comercializada en el sector doméstico (CNMC, 2017). Las comercializadoras de estos grupos empresariales pueden utilizar datos de consumo para reforzar su posición dominante en el territorio donde monopolizan la distribución.

La Estrategia Nacional aboga por fomentar el conocimiento ciudadano sobre las posibilidades de uso de los contadores inteligentes, especialmente entre consumidores vulnerables, por medio de campañas de comunicación e información. Estas iniciativas, cuya efectividad será previsiblemente limitada, trasladan la responsabilidad sobre Administraciones Públicas y consumidores. Una alternativa menos costosa y más justa sería obligar a las comercializa-

doras a proporcionar información fiable a los consumidores por medio de la factura eléctrica sobre cuestiones clave como la potencia máxima necesaria o la conveniencia de contratar una tarifa con discriminación horaria.

4.9. Potencia máxima contratada

Según datos del Panel de Hogares de la CNMC un 21,4% de los consumidores domésticos no sabía qué potencia máxima tienen contratada para su suministro eléctrico a finales de 2018. Se sospecha que un porcentaje significativo tiene más potencia contratada de la necesaria sin que haya ninguna iniciativa a gran escala por parte de la Administración pública para corregir esta anomalía. Reducir la potencia hasta la máxima necesaria es fundamental para consumidores vulnerables y beneficioso para una gran mayoría de hogares.

La posibilidad de contratación de potencia en pasos de 0,1 kW introducida por el RDL 15/2018 introduce mayor flexibilidad en la contratación pero no resuelve el principal obstáculo. En la actualidad bajar la potencia contratada tiene un coste de 10,94€ pero la subida cuesta hasta 44,86 € por kW. Además, al aumentar la potencia contratada la distribuidora eléctrica puede pedir el boletín de reconocimiento de instalaciones de baja tensión si éste ya está caducado (a los 20 años) o si el vigente marca una potencia máxima inferior a la nueva solicitada. La obtención del boletín, que puede costar en torno a 100€, puede implicar tener que hacer modificaciones al sistema eléctrico de la vivienda. Además, si en menos de un año se vuelve a pedir otro cambio la distribuidora podría denegarlo y se tendría que esperar ese tiempo para hacer la modificación.

4.10. Agua corriente y pobreza energética

El agua no se considera como un componente de la pobreza energética a pesar de que hay estudios que indican que un 50% del agua consumida en un bloque de viviendas en España se utiliza en combinación con gas o electricidad para la provisión de servicios energéticos relacionados con la higiene doméstica y la cocina (Albiol Omella y Agulló Amorós 2014). En términos generales, no existe un reconocimiento de este nexo ni en la literatura especializada ni en las políticas públicas de España y la UE. El RDL 15/2018 y la Estrategia Nacional tan solo mencionan el agua corriente en la definición del bono social térmico. Una excepción son la Alianza contra la Pobreza Energética y el Ayuntamiento de Barcelona que de forma explícita incluyen el agua corriente en sus reivindicaciones y políticas de defensa de los derechos energéticos de los ciudadanos.

4.11. Vivienda y acceso a la energía

España tiene un grave problema de asequibilidad y acceso a la vivienda recrudecido en los años de la crisis y que tiene su expresión máxima en forma de desahucios. La Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH) estima que entre 2007 y 2012 se registraron más de 350.000 ejecuciones hipotecarias que dejaron a centenares de miles de familias endeudadas y sin vivienda (Colau y Alemany, 2012). En la actualidad los desahucios de hogares viviendo de alquiler constituyen ya el 65% de los registrados por las estadísticas del Consejo General del Poder Judicial (López Letón, 2018). Además, hay un número indeterminado de desahu-

cios *silenciosos* (no registrados) de hogares que por no poder asumir el precio del alquiler abandonan la vivienda sin pasar por una entrega judicial. Como puede suponerse, hay una conexión clara entre inseguridad residencial y pobreza energética. Según el último informe de ACA, en 2016 un millón y medio de personas tenía retrasos tanto en el pago de recibos como de alquiler o hipoteca (Tirado Herrero et al., 2018).

Una gran mayoría de los hogares sin acceso al suministro energético o con conexiones irregulares se encuentran en esta situación precisamente por no tener un título de propiedad o contrato de alquiler válido para la vivienda que ocupan. Sin embargo, datos recopilados por Iberdrola y Endesa indican que más del 85% de los expedientes por fraude eléctrico corresponden a empresas y urbanizaciones en zonas con un alto estatus socioeconómico (Jiménez Gálvez, 2015). En Catalunya, Endesa –la suministradora que concentra el mayor número de clientes– ha reconocido que sólo alrededor del 1% de la electricidad defraudada corresponde a casos de familias con pocos recursos (El Periódico de la Energía, 2017).

Frente a llamamientos a aumentar el parque de vivienda social de alquiler, la realidad en España es la de un país en el que tan solo el 1,5% es vivienda de propiedad pública. El contraejemplo es la capital de Austria, Viena, donde más de un 60% de la población habita una vivienda con algún tipo de apoyo público municipal (Förster et al., 2016). Dada la escasez de vivienda social de alquiler en España, se plantea la posibilidad de crear un parque edificatorio de propiedad pública con altas prestaciones energéticas que protejan a los hogares más vulnerables de las inclemencias de los mercados de vivienda y energía.

5. Conclusiones

La aprobación urgente del RDL 15/2018 en octubre de 2018 y de la Estrategia Nacional de Pobreza Energética en abril de 2019 evidencia que nos encontramos en el momento de mayor actividad e interés por estas cuestiones de la última década. El estado actual de cosas es resultado, en parte, de factores externos como la existencia de legislación europea específica y del Observatorio de Pobreza Energética de la UE (EPOV). Pero es fundamentalmente consecuencia de la toma de conciencia por parte de sociedad e instituciones de la necesidad de hacer frente a esta problemática. Se tiene ya una percepción colectiva de que la pobreza energética es un reto con entidad propia aunque vinculada a cuestiones de pobreza, desigualdad y exclusión en sentido amplio.

El análisis temporal de los bonos sociales presentado en este documento evidencia una evolución discontinua de esta medida desde el primer bono eléctrico alumbrado por el gobierno de José Luís Rodríguez Zapatero (PSOE) en forma de Real Decreto-ley 6/2009. Aprobado en respuesta a la directiva europea 2009/72/EC, se trataba de una medida de trazo grueso, con deficiencias en los criterios de asignación, que puede verse como una reacción de urgencia en el contexto de los primeros años de la crisis económica.

El único avance legislativo reseñable del gobierno de Mariano Rajoy (PP) en el periodo 2011-2018 es la aprobación del RD 897/2017. Además de introducir por primera vez criterios de renta para acceder al bono social eléctrico, el Real Decreto creó las categorías de consumidor vulnerable severo y en riesgo de exclusión social. Gracias a esta última, se establecía por

primera vez a escala estatal un mecanismo de protección legal frente a desconexiones para hogares vulnerables por razones económicas.

Las aportaciones del ejecutivo de Pedro Sánchez (PSOE) entre junio de 2018 a abril de 2019 son el RDL 15/2018 y la Estrategia Nacional. Suponen un cambio significativo en el ámbito de políticas y normativas de pobreza energética y para la protección de consumidores vulnerables. En primer lugar, es la primera vez que un gobierno de España define el fenómeno, diagnostica la situación por medio de indicadores y establece objetivos concretos de mejora. Proporciona además un marco para una acción coordinada entre administraciones y entre medidas que van más allá del bono social de la electricidad. Este nuevo marco consolida y aumenta en cierta medida los niveles de cobertura y protección por medio del bono térmico y el desarrollo de un mecanismo automático de asignación del futuro bono social energético. Se quedan fuera, sin embargo, cuestiones importantes como el acceso a suministros para hogares con una vivienda en situación irregular, indicadores sobre precios de la energía y estructura del mercado y la consideración del agua como suministro básico para la provisión de servicios energéticos.

En paralelo, se han sucedido iniciativas en otros ámbitos competenciales entre los que destaca la ley 24/2015, del Parlament de Catalunya, que estableció por primera vez en España un mecanismo de protección de hogares vulnerables frente a las desconexiones de electricidad, gas y agua. Es una ley pionera en el ámbito estatal – y quizás europeo – que ofrece un nivel significativo de cobertura frente a cortes de suministros básicos. La ley catalana evidencia también asimetrías entre territorios y tensiones entre escalas de gobernanza que puede ser productiva (desde el punto de vista de los afectados por pobreza energética) si conduce a una igualación *por arriba* de derechos en todo el Estado.

La Estrategia Nacional tiene como horizonte temporal el año 2024 y por tanto es un elemento de política importante en la transición energética. Aparece en el borrador del Plan Integrado de Energía y Clima (2021-2030) aprobado por el Consejo de Ministros en febrero de 2019 y, junto con la futura ley sobre Cambio Climático y Transición Energética, son documentos clave para la armonización de políticas climáticas, de vivienda y de pobreza energética. Esa coordinación es necesaria dado que los cambios tecnológicos y sociales de la transición energética pueden tener efectos distributivos negativos que afectarán a población vulnerable y será necesario anticipar, evitar y mitigar. Deben tenerse en cuenta igualmente los efectos de la facturación horaria de la electricidad, de la automatización y digitalización de los usos de energía domésticos y de la introducción de nuevas fuentes de demanda como el coche eléctrico.

¿Cuál será el papel de los bonos sociales en este contexto? Probablemente limitado, en tanto que son medidas paliativas orientadas a aliviar, en el mejor de los casos, la presión que ejercen los precios y los mercados de la energía en España sobre todo tipo de hogares, y especialmente sobre los vulnerables. Consecuentemente, se aboga por la sustitución progresiva de enfoques asistenciales o reactivos por una política que afronte sus causas estructurales. Se trataría de avanzar hacia un modelo *predistributivo* (Hacker, 2011) en el que se impidan la aparición de carencias y desigualdades en lugar de tratar de revertirlas por medio de transferencias de carácter redistributivo *a posteriori* del tipo de los bonos sociales. En palabras del Defensor del Pueblo (2017), “se debería avanzar hacia el reconocimiento del acceso a la

energía como un derecho subjetivo que, como tal, ha de ser protegido y amparado por los poderes públicos.”

Agradecimientos

Este trabajo está parcialmente basado en los resultados y conclusiones del informe *Pobreza energética en España. Hacia un sistema de indicadores y una estrategia de actuación estatal* publicado por la Asociación de Ciencias Ambientales (ACA) en abril de 2018. ACA reitera su agradecimiento a personas físicas y de entidades apoyaron desinteresado este proyecto por medio de contribuciones a la campaña de micromecenazgo puesta en marcha con ese fin.

Sergio Tirado Herrero's contribution to this paper is part of a project that has received funding from the European Union's Horizon 2020 research and innovation programme under the Marie Skłodowska-Curie grant agreement No 752870.

Bibliografía

- Albiol Omella, C., Agulló Amorós, F., 2014. La reducción del consumo de agua en España: causas y tendencias, *Aquae Papers*. Fundación AQUAE.
- Boardman, B., 1991. *Fuel poverty: from cold homes to affordable warmth*. Belhaven Press, London ; New York.
- Bouzarovski, S., Petrova, S., 2015. A global perspective on domestic energy deprivation: Overcoming the energy poverty–fuel poverty binary. *Energy Research & Social Science* 10, 31-40. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2015.06.007>
- Bouzarovski, S., Simcock, N., 2017. Spatializing energy justice. *Energy Policy* 107, 640-648. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2017.03.064>
- Bouzarovski, S., Tirado Herrero, S., 2016. Geographies of injustice: the socio-spatial determinants of energy poverty in Poland, the Czech Republic and Hungary. *Post-Communist Economies* 29, 1-24.
- CNMC, 2019a. Informe de supervisión de los cambios de comercializador - cuarto trimestre de 2018. (No. Expte. IS/DE/014/18). Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, Madrid.
- CNMC, 2019b. Boletín de Indicadores Eléctricos de Abril de 2019. Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, Madrid.
- CNMC, 2019c. Boletín de Indicadores Eléctricos de Febrero de 2019. Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, Madrid.
- CNMC, 2019d. Más de un 99% de los contadores de la luz ya eran “inteligentes” a diciembre de 2018. URL <https://www.cnmc.es/node/375485> (accessed 7.12.19).
- CNMC, 2019e. Informe sobre la efectiva integración de los contadores con telemedida y telegestión de consumidores eléctricos con potencia contratada inferior a 15 kW (equipos de medida tipo 5) en el año 2018 (No. IS/DE/033/18). Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, Madrid.
- CNMC, 2018. Boletín de indicadores eléctricos de febrero de 2018. Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

- CNMC, 2017. Informe de supervisión del mercado minorista de electricidad (No. IS/DE/033/18). Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, Madrid.
- Colau, A., Alemany, A., 2012. *Vidas hipotecadas: de la burbuja inmobiliaria al derecho a la vivienda*, 1. ed. ed. Cuadrilátero de Libros, Barcelona.
- Colell, E., 2019. Endesa quiere cofinanciar al 50% la deuda de la pobreza energética en Catalunya. *El Periódico de Catalunya*.
- Defensor del Pueblo, 2017. Consumidores vulnerables en materia de energía eléctrica. Concepto de consumidor vulnerable con criterios de renta (No. Queja número: 17006846). Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital. Secretaría de Estado de Energía.
- Del Campo, A., 2017. El Gobierno convierte el bono social en una bomba contra pequeñas comercializadoras y consumidores. *Otras miradas*. URL <https://blogs.publico.es/otrasmiradas/7556/el-gobierno-convierte-el-bono-social-en-una-bomba-contra-pequenas-comercializadoras-y-consumidores/>
- Delgado, L., et al., 2018. Radiografies de la situació del dret a l'habitatge, la pobresa energètica i el seu impacte en la salut a Barcelona Informe I. Observatori DESC, Agència de Salut Pública de Barcelona, Enginyeria sense Fronteres, Aliança contra la Pobresa Energètica, PAH BCN, Barcelona.
- El Periódico de la Energía, 2017. El fraude eléctrico se dispara en Cataluña [WWW Document]. URL <http://elperiodicodelaenergia.com/el-fraude-electrico-se-dispara-en-cataluna/>
- Förster, W., Menking, W., Bitter, S., Aedes am Pfefferberg (Berlin, Germany) (Eds.), 2016. *Das Wiener Modell: Wohnbau für die Stadt des 21. Jahrhunderts = The Vienna model: housing for the twenty-first-century city*. Jovis, Berlin.
- Gamaza, R., 2019. Prohibido cortar el agua. *Consumerismo*.
- Gonzalez Pijuan, I., 2017. Desigualdad de género y pobreza energética. Un factor de riesgo olvidado. (ESFeres Estudios No. 17). *sociación Catalana de Ingeniería Sin Fronteras*, Barcelona.
- Hacker, J., 2011. *The institutional foundations of middle-class democracy*. Policy Network Observatory.
- INE, 2019. Hogares según su composición. Año 2018. Instituto Nacional de Estadística. URL http://www.ine.es/dyns/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176952&menu=ultiDatos&idp=1254735572981 (accessed 8.6.19).
- Jenkins, K., McCauley, D., Heffron, R., Stephan, H., Rehner, R., 2016. Energy justice: A conceptual review. *Energy Research & Social Science* 11, 174-182. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2015.10.004>
- Jiménez Gálvez, J.M., 2015. Las empresas y las urbanizaciones son las que más roban energía eléctrica. *EL PAÍS*.
- Jorin, J.G., 2013. Las eléctricas españolas casi doblan el margen de beneficio de las europeas. *eEconomista.es*.
- López Letón, S., 2018. Los desahucios por alquiler crecen un 7,9% en el tercer trimestre y representan ya el 65% del total. *EL PAÍS*.
- Monforte, C., 2018. La prohibición de contratar la luz puerta a puerta perjudica a más de 5.000 comerciales. *Cinco Días*.
- Muñoz, R., 2018. El Supremo anula el bono social y obliga a indemnizar a las eléctricas. *EL PAÍS*.

- Sabaté, J., 2017. Los “comerciales de la luz” vuelven a las calles tras las subidas de la semana pasada. eldiario.es.
- Segovia, C., 2018. Hacienda opta por un impuesto del 3% a las tecnológicas desde Google a Airbnb. *El Mundo*.
- Sovacool, B.K., Dworkin, M.H., 2014. *Global Energy Justice: Problems, Principles, and Practices*. Cambridge University Press, Cambridge. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107323605>
- Tirado Herrero, S., 2018. Indicadores municipales de pobreza energética en la ciudad de Barcelona. RMIT Europe, RMIT University, Barcelona.
- Tirado Herrero, S., Jiménez Meneses, L., López Fernández, J.L., Irigoyen Hidalgo, V., 2018. Pobreza energética en España 2018. Hacia un sistema de indicadores y una estrategia de actuación estatales. Asociación de Ciencias Ambientales, Madrid, Spain.
- Tirado Herrero, S., Jiménez Meneses, L., López Fernández, J.L., Perero Van Hove, E., Irigoyen Hidalgo, V., Savary, P., 2016. Pobreza, vulnerabilidad y desigualdad energética. Nuevos enfoques de análisis. Asociación de Ciencias Ambientales, Madrid.
- Tribunal Constitucional, 2019. El pleno del TC ampara a la Administración General del Estado y acuerda que el Supremo interponga una cuestión prejudicial ante el TJUE por inaplicar la normativa nacional sobre el régimen de financiación del bono social eléctrico (No. Nota informativa nNº). Gabinete del Presidente. Oficina de Prensa.
- Walker, G., Day, R., 2012. Fuel poverty as injustice: Integrating distribution, recognition and procedure in the struggle for affordable warmth. *Energy Policy* 49, 69-75. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2012.01.044>