ESTRATEGIA NACIONAL CONTRA LA POBREZA ENERGÉTICA 2019-2024

Esta Estrategia da cumplimiento al mandato establecido en el artículo 1 del Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores, que encomienda al Gobierno la aprobación de una Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética en el plazo de 6 meses desde la entrada en vigor del mismo.

GLOSARIO

AUE	Agenda Urbana Española
CMNUCC	Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático
CNMC	Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia
COR	Comercializadora de referencia
CTE	Código Técnico de Edificación
DB-H	Documento Básico de Ahorro de Energía del Código Técnico de Edificación
ENPE	Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión social 2019-2023
EPOV	Observatorio europeo de pobreza energética (EU Energy Poverty Observatory)
ERESEE	Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España
Estrategia	Se utilizará esta expresión para referirse a a la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2019-2024
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
IDAE	Instituto para la Diversificación y el Ahorro Energético
INE	Instituto Nacional de Estadística
IPREM	Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples
NAU	Nueva Agenda Urbana
OMS	Organización Mundial de la Salud
PNIEC	Plan Nacional Integrado de Energía y Clima
PVPC	Precio Voluntario para el Pequeño Consumidor
TUR	Tarifa de Último Recurso

ÍNDICE

1. RESUMEN EJECUTIVO.....5

2. ¿POR QUÉ ES NECESARIA UNA ESTRATEGIA NACIONAL CONTRA LA POBREZA ENERGÉTICA?.....14.

3 DIAGNÓSTICO DE SITUACIÓN..... 24

3. 1 LA SITUACIÓN DE LA POBREZA ENERGÉTICA EN EL ÁMBITO ESPAÑOL Y EUROPEO

3.1.1 DEFINICIONES 24

3.1.2. SELECCIÓN DE INDICADORES .. 30 3.1.3 DIAGNÓSTICO SOBRE LA SITUACIÓN ACTUAL EN ESPAÑA 40

3. 2 MEDIDAS Y BUENAS PRÁCTICAS CONTRA LA POBREZA ENERGÉTICA EN EL ÁMBITO EUROPEO.....65

4. OBJETIVOS DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA ENERGÉTICA EN EL MARCO DE LA ESTRATEGIA (2019-2024).....71

5. LA ESTRATEGIA NACIONAL CONTRA LA POBREZA ENERGÉTICA EN ESPAÑA..

5.1 RÉGIMEN JURÍDICO DE LA POBREZA ENERGÉTICA EN ESPAÑA.....72

5.2 EJES Y MEDIDAS DE ACTUACIÓN 78

EJE I. MEJORAR EL CONOCIMIENTO DE LA POBREZA ENERGÉTICA .....

LÍNEA 1. Establecer un sistema robusto para el cálculo periódico de los indicadores y designar organismos responsables. 81

LÍNEA 2. Dotar de transparencia al sistema de publicación de indicadores 83

LÍNEA 3. Profundización en el conocimiento del gasto energético requerido para los distintos consumidores.....85

EJE II. ..... MEJORAR LA RESPUESTA FRENTE A LA SITUACIÓN ACTUAL DE POBREZA ENERGÉTICA.....

LÍNEA 4. Mejora de los mecanismos de subsidio frente a la pobreza energética.....90

LÍNEA 5: Protección de los consumidores en situaciones meteorológicas extremas……114

EJE III. .....CREAR UN CAMBIO ESTRUCTURAL PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA ENERGÉTICA.....116

LÍNEA 6 Reducción del número de personas en situación de pobreza energética……..116

EJE IV.MEDIDAS DE PROTECCIÓN A LOS CONSUMIDORES Y CONCIENCIACIÓN SOCIAL .....

LÍNEA 7: Actuación de los profesionales en la lucha contra la pobreza energética.....140

LÍNEA 8: Mejora de la información y formación de los consumidores…….144

LÍNEA 9: Mejoras regulatorias para la defensa de los consumidores…..161

6 GOBERNANZA DE LA ESTRATEGIA.....

6.1 LA ELABORACIÓN DE LA ESTRATEGIA…….

6.2 EJECUCIÓN DE LA ESTRATEGIA…….

6.3 ACTORES PARTICIPANTES .....

6.4 SEGUIMIENTO DE LA ESTRATEGIA .....

6.5 EVALUACIÓN DE LA ESTRATEGIA .....

1. RESUMEN EJECUTIVO

La pobreza energética supone una manifestación más del fenómeno general de la pobreza y la exclusión social. Se trata de un problema que cada vez está más presente en la conciencia pública, no sólo en España, sino también en la Unión Europea y en el ámbito global.

Prueba de ello, es su inclusión en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, auspiciados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Así, por ejemplo, el Objetivo número 7 que se refiere a la extensión del uso de "Energía asequible y no contaminante", es un elemento fundamental en la lucha contra la pobreza energética, aunque hay una pluralidad de otros objetivos con incidencia en este fenómeno.

Asimismo, la normativa de la Unión Europea ya ha contemplado este problema, en particular las Directivas 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE y la Directiva 2009/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de julio de 2009 sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural y por la que se deroga la Directiva 2003/55/CE.

En esta línea el nuevo marco normativo de la Unión Europea para los próximos años, denominado "Paquete de Invierno", que contiene una pluralidad de disposiciones normativas comunitarias en elaboración, también incluye referencias a la pobreza energética. Destaca especialmente el borrador de Directiva que regulará el mercado interior de la electricidad, cuya aprobación se prevé que se realice próximamente y que encarga a los estados miembros la definición de pobreza energética y cliente vulnerable (vinculada con nuestro concepto de consumidor vulnerable)

En este contexto, el Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores establece la obligación del Gobierno de aprobar una Estrategia nacional contra la Pobreza energética en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor del mismo. El plazo expira el 7 de abril de 2019.

En cumplimiento de este mandato se elabora y aprueba la presente Estrategia, cuyo periodo de ejecución abarca, de 2019 a 2024.

¿POR QUÉ ES NECESARIA UNA ESTRATEGIA NACIONAL CONTRA LA POBREZA ENERGÉTICA?

En la actual coyuntura de la política energética cuyo objetivo es conseguir un nuevo modelo energético sostenible, totalmente des carbonizado, dirigido al consumidor y en el que se configura el acceso a la energía como un derecho del ciudadano resulta necesario establecer

una Estrategia global que integre todas las actuaciones en curso y previstas en las distintas políticas públicas para luchar contra la pobreza energética y garantizar el ejercicio efectivo de ese derecho de todos los ciudadanos a la energía.

Esta Estrategia debe tener en cuenta los instrumentos internacionales y nacionales en el actual contexto social e institucional, entre otros, los siguientes:

- Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la ONU.
- El paquete de invierno de la Unión Europea
- Pilar Europeo de Derechos Sociales (Unión Europea)
- Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023 (ENPE)
- Nueva Agenda Urbana
- Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España
- Plan Nacional Integrado de Energía y Clima
- Estrategia de Transición Energética justa
- Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático
- Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores.

LA SITUACIÓN DE LA POBREZA ENERGÉTICA EN EL ÁMBITO ESPAÑOL Y EUROPEO

Definiciones

DEFINICIÓN DE POBREZA ENERGÉTICA

La pobreza energética es la situación en la que se encuentra un hogar en el que no pueden ser satisfechas las necesidades básicas de suministros de energía, como consecuencia de un nivel de ingresos insuficiente y que, en su caso, puede verse agravada por disponer de una vivienda ineficiente en energía.

La pobreza energética podrá manifestarse en los ciudadanos a través de distintos hechos, como la incapacidad de mantener una temperatura adecuada en el hogar, el retraso en el pago de las facturas, un gasto energético excesivamente bajo o un gasto en suministros energéticos que es desproporcionado sobre el nivel de ingresos

DEFINICIÓN DE CONSUMIDOR VULNERABLE

Consumidor vulnerable es el consumidor de energía eléctrica o de usos térmicos que se encuentra en situación de pobreza energética, pudiendo ser beneficiario de las medidas de apoyo establecidas por las administraciones.

Selección de indicadores

Con objeto de parametrizar las situaciones de pobreza energética, se han utilizado los 4 indicadores oficiales del Observatorio Europeo contra la Pobreza Energética (EPOV).

1.Gasto desproporcionado (2M): porcentaje de hogares cuyo gasto energético en relación con sus ingresos es más del doble de la mediana nacional.

2. Pobreza energética escondida (HEP): porcentaje de los hogares cuyo gasto energético absoluto es inferior a la mitad de la mediana nacional.

3.Incapacidad para mantener la vivienda a una temperatura adecuada: porcentaje de la población que no puede mantener su vivienda a una temperatura adecuada.

4. Retraso en el pago de las facturas: porcentaje de población que tiene retrasos en el pago de facturas de los suministros de la vivienda.

La información de la situación de los indicadores en España, y el cotejo con las variables de caracterización se obtiene de los instrumentos estadísticos del Instituto Nacional de Estadística, en concreto:

- **Encuesta de Presupuestos Familiares (201**7): proporciona información del indicador de gasto desproporcionado y de pobreza energética escondida.

- **Encuesta de Condiciones de Vida (2017):** proporciona la información del indicador de temperatura inadecuada y de retraso en el pago de las facturas.

Adicionalmente, los análisis de estos indicadores se ven complementados por otros derivados y se cruzan con unas variables de caracterización de la población.

Resultado general: situación de la pobreza energética en España

INDICADOR (% población)	2008	2014	2015	2016	2017
GASTO DESPROPORCIONADO (2M)	15,9	16,6	16,6	16,7	17,3
POBREZA ENERGÉTICA ESCONDIDA (HEP)	14,6	13,2	12,2	12,6	11,5
TEMPERATURA INADECUADA DE LA VIVIENDA EN INVIERNO	5,9	11,1	10,6	10,1	8,0
RETRASO EN EL PAGO DE LAS FACTURAS	4,6	9,2	8,8	7,8	7,4

Entre 3,5 y 8,1 millones de personas, en función del indicador utilizado, se encuentran en situación de pobreza energética en España.

Medidas y buenas prácticas contra la pobreza energética en el ámbito europeo.

Se incluyen buenas prácticas en el ámbito comparado: Reino Unido, Irlanda, con distintas Estrategias sobre la materia.

Francia también incluye diversos sistemas prestacionales y de mejora de la eficiencia energética.

Italia y Portugal, por su parte, cuentan con sistemas de bonos sociales. Resulta especialmente interesante el modelo portugués con una tarifa social de energía, que consiste en un descuento en la tarifa de luz y gas natural de concesión automática, sin necesidad de realizar una petición por parte de los clientes.

OBJETIVOS DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA ENERGÉTICA EN EL MARCO DE LA ESTRATEGIA NACIONAL CONTRA LA POBREZA ENERGÉTICA (2019-2024)

Para cada uno de los indicadores del EPOV: reducir, como mínimo el 25% en 2025 buscando ir más allá y alcanzar 50% sus valores actuales.

En la siguiente tabla se observan los siguientes porcentajes de población que sufre de las circunstancias de pobreza energética incluidas en cada uno de los cuatro indicadores, y se observan los resultados de reducción con una disminución del 25% de los mismos (objetivo mínimo) y con una disminución del 50%, indicada en el objetivo buscado.

INDICADOR (%)	2017	OBJETIVO MÍNIMO PARA 2025	OBJETIVO BUSCADO PARA 2025
GASTO DESPROPORCIONADO (2M)	17,3	12,9	8,6
POBREZA ENERGÉTICA ESCONDIDA (HEP)	11,5	8,6	5,7
TEMPERATURA INADECUADA DE LA VIVIENDA	8,0	6	4,0
RETRASO EN EL PAGO DE LAS FACTURAS	7,4	5,5	3,7

RÉGIMEN JURÍDICO DE LA POBREZA ENERGÉTICA EN ESPAÑA

Se realiza un estudio del régimen jurídico de la pobreza energética en el ámbito internacional, de la UE y de España.

EJES Y MEDIDAS DE ACTUACIÓN

La Estrategia se articula a través de 4 ejes que contienen 9 líneas actuación y 19 medidas:

EJE I. MEJORAR EL CONOCIMIENTO DE LA POBREZA ENERGÉTICA

- **LÍNEA 1. ESTABLECER UN SISTEMA ROBUSTO DE SEGUIMIENTOPARA EL CÁLCULO PERIÓDICO DE LOS INDICADORES Y DESIGNAR ORGANISMOS RESPONSABLES.**

  - Incluye la **MEDIDA 1 de actualización y cálculo periódico de los indicadores de pobreza energética.** Consiste en una actualización anual de los 4 indicadores establecidos en el punto anterior. Esta deberá realizarse a más tardar el 1 de octubre de cada año.

- **LÍNEA 2. DOTAR DE TRANSPARENCIA AL SISTEMA DE PUBLICACIÓN DE INDICADORES.**

  - Incluye la **MEDIDA 2 de publicación periódica de los indicadores por parte del Ministerio para la Transición Ecológica**. La evolución de los indicadores debe publicarse a más tardar el 15 de octubre de cada año.

- **LINEA 3. PROFUNDIZACIÓN EN EL CONOCIMIENTO DEL GASTO ENERGÉTICO REQUERIDO**. Contiene un estudio del gasto térmico y eléctrico de los hogares por zonas climáticas.

  - Incluye la **MEDIDA 3, relativa a realizar un estudio de detalle del gasto energético de los consumidores según en la zona climática en la que habiten.** Para ello, analizará permanentemente un panel de hogares vulnerables.

EJE II. MEJORAR LA RESPUESTA FRENTE A LA SITUACIÓN ACTUAL DE POBREZA ENERGÉTICA.

- **LÍNEA 4. MEJORA DE LOS MECANISMOS DE SUBSIDIO FRENTE A LA POBREZA ENERGÉTICA.** Se realiza un estudio de los bonos sociales actuales y se propone un nuevo mecanismo.
  - Incluye la **MEDIDA 4 de creación de un nuevo bono social energético**, que se caracterizará por tres elementos.
    - Universalidad de fuentes de suministro.
    - Automatización
    - Gestión coordinada con otras AAPP.

- Incluye una **MEDIDA 5 de establecimiento de un suministro mínimo vital**. Para los consumidores vulnerables, en el caso de impago del suministro, una vez finalizado el plazo de 4 meses a que se refiere el Real Decreto 897/2017, durante otros 4 meses se le reducirá la potencia a un suministro mínimo vital. Finalizado ese plazo sin que haya regularizado su situación, podrá interrumpírsele el suministro.

❖ **LÍNEA 5: PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES EN SITUACIONES METEOROLÓGICAS EXTREMAS.**

- Incluye una **MEDIDA 6 de prohibición de la interrupción del suministro energético en situaciones meteorológicas extremas** a consumidores vulnerables.

EJE III. CREAR UN CAMBIO ESTRUCTURAL PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA ENERGÉTICA.

❖ **LÍNEA 6 REDUCCIÓN DEL NÚMERO DE PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA ENERGÉTICA.**

Se expone, en primer lugar, la importancia de la eficiencia energética en el marco de la gobernanza UE– España.
Se resalta la multiplicidad de actores y las actuaciones más significativas en materia de eficiencia energética:

- **Ministerio para la Transición Ecológica:** destaca el Programa de Rehabilitación Energética de Edificios (PAREER CRECE y PAREER II) y proyectos en desarrollo urbano sostenible (DUS)
- **Ministerio de Fomento:** Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España y Planes Estatales de Vivienda

Se incluye también un análisis del parque edificado en España.

ACTUACIONES A CORTO PLAZO

- **MEDIDA 7. Rehabilitaciones exprés en viviendas**, con determinadas medidas de bajo coste y rápida ejecución principalmente referidas a cambio de equipos térmicos y modificación de determinados elementos de la envolvente de la vivienda.

ACTUACIONES A MEDIO PLAZO

- **MEDIDA 8. Fomento del parque de vivienda pública en alquiler social con subvención para los gastos de suministros energéticos para colectivos especialmente vulnerables,** se trata de una medida mixta, de participación de distintos organismos del Estado (MITECO, IDAE y Ministerio de Fomento), CCAA y Entidades locales, en el ámbito de las respectivas competencias.

- **MEDIDA 9. Sustitución de equipos por otros más eficientes energéticamente,** incluyendo equipos como el Frigorífico/Congelador, equipos térmicos, lavadora, horno eléctrico/ Placa de cocina, caldera.

ACTUACIONES A LARGO PLAZO

- **MEDIDA 10. Rehabilitación integral de edificios,** busca impulsar medidas dirigidas a edificios en áreas de regeneración y renovación urbanas o en zonas rurales en los que entre sus residentes haya consumidores vulnerables.

- **MEDIDA 11. Otras medidas derivadas del análisis en la "Estrategia a Largo Plazo para la Rehabilitación Energética en el sector de la Edificación en España (ERESEE) del Ministerio de Fomento",** durante el proceso de elaboración de la ERESEE se realizará un análisis detallado del parque edificado, cuyos datos se contrastarán con los indicadores de situación de vulnerabilidad

EJE IV. MEDIDAS DE PROTECCIÓN A LOS CONSUMIDORES Y CONCIENCIACIÓN SOCIAL

❖ LÍNEA 7: ACTUACIÓN DE LOS PROFESIONALES EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA ENERGÉTICA.

- **MEDIDA 12. Elaboración de protocolo para detectar situaciones de pobreza energética por parte de los profesionales de atención primaria.** Se elaborará un protocolo sencillo para que los profesionales de atención primaria (medicina de familia y comunitaria, pediatría, enfermería, trabajo social…) puedan colaborar en la detección de situaciones de pobreza energética.

- **MEDIDA 13. Homogenización de la gestión de la información.** Se estudiará el impulso de la creación de una base de datos que homogeneice la información derivada de la gestión de las distintas prestaciones económicas públicas derivadas de la implementación de esta Estrategia. Se tenderá a que las prestaciones se incluyan en la Tarjeta Social Universal.

❖ LÍNEA 8: MEJORA DE LA INFORMACIÓN Y FORMACIÓN DE LOS CONSUMIDORES

- **MEDIDA 14. Establecimiento de mecanismos de sensibilización y generación de conciencia colectiva del problema de la pobreza energética en España.**

- **MEDIDA 15. Página web que funcione como punto de acceso general de información sobre pobreza energética**. Se creará una página web que centralizará toda la información en la materia.

- **MEDIDA 16. Realización de acciones de comunicación sobre el uso de contadores inteligentes.** El Gobierno fomentará el conocimiento ciudadano sobre el uso y posibilidades de los contadores inteligentes.

- **MEDIDA 17. Información sobre hábitos de consumo, ahorro energético y mejora de la eficiencia energétic**a El Gobierno promoverá la comunicación e información permanente a los ciudadanos para potenciar la mejora de hábitos de consumo responsables.

- **MEDIDA 18. Establecimiento de un canal de comunicación permanente de las novedades en materia de pobreza energética a los sujetos y colectivos interesados**.

❖ **LÍNEA 9: MEJORAS REGULATORIAS PARA LA DEFENSA DE LOS CONSUMIDORES**

- **MEDIDA 19. Inclusión, en la normativa relativa a consumidores energéticos, de la perspectiva de la pobreza energética.** Coherencia de las modificaciones normativas en la materia con la Estrategia.

GOBERNANZA DE LA ESTRATEGIA

La elaboración de la Estrategia

Se explica brevemente el proceso de elaboración de la Estrategia y se da un resumen de las aportaciones en los periodos de consulta pública. Se ha celebrado una consulta pública previa, en la que se planteaban 4 cuestiones previas relacionadas con la Estrategia, y que ha contado con 84 aportaciones (sin incluir las repetidas o que no respondían a las cuestiones planteadas) y una consulta pública del borrador de Estrategia

Ejecución de la Estrategia

Se contempla la elaboración de planes operativos para ejecutar la Estrategia. De este modo, se podrán elaborar uno o varios planes operativos, debiéndose aprobar, al menos uno en el periodo de ejecución de la Estrategia.

Actores participantes

Para la elaboración de la Estrategia se ha constituido un grupo de trabajo interministerial con representantes de Departamentos ministeriales y organismos de la Administración General del Estado, que se ha reunido periódicamente.

En la sección de Gobernanza se contempla la constitución de un grupo de trabajo permanente para la ejecución de la misma. Se trataría, por tanto, de una continuación de este grupo.

Asimismo, se permite que se puedan convocar expertos o entidades del tercer sector a las reuniones del grupo de trabajo interministerial para recabar su asesoramiento.

La Estrategia también contempla la convocatoria de una mesa social con entidades sociales y menciona la necesaria cooperación con las Comunidades Autónomas en el seno de la Conferencia Sectorial de Energía y otros órganos de cooperación análogos que puedan constituirse, y con las entidades locales.

Seguimiento de la Estrategia

Se designa al Instituto para la Diversificación y el Ahorro Energético, (IDAE), entidad pública empresarial adscrita a la Secretaría de Estado de Energía, como órgano de seguimiento.

Evaluación de la Estrategia

Se establece la realización de evaluaciones periódicas, tanto de la Estrategia como del plan o planes operativos, y de una evaluación final.

2. ¿POR QUÉ ES NECESARIA UNA ESTRATEGIA NACIONAL CONTRA LA POBREZA ENERGÉTICA?

La pobreza energética en España es un fenómeno complejo cuya aproximación demanda un análisis multidisciplinar y actuaciones coordinadas de las distintas políticas por parte de los poderes públicos. Es preciso conocer su situación e incluirlo en la agenda pública para fomentar el necesario debate, la concienciación social y el desarrollo de iniciativas para lograr su mitigación.

También es preciso reunir las voluntades necesarias para asegurar la correcta alineación de las medidas necesarias para afrontarla. El propio proceso de elaboración de la estrategia ha tenido que sumar diversas participaciones no solo dentro de la Administración General del Estado, las administraciones autonómicas y las locales, sino que ha contado con una relevante contribución de agentes sociales, empresas y entidades de distinto tipo relacionadas con la materia. Es claro que una actuación en este ámbito requiere de una suma de políticas sectoriales diferentes: la política energética y de transición ecológica, la política social y de atención a personas desfavorecidas, la política de vivienda, acondicionamiento y rehabilitación de hogares, la sanitaria etc.

De este modo, la Estrategia supone un sólido marco de actuación y encuadre de las actuaciones que se realicen en la materia. Para ello, se ha dotado de un enfoque a la estrategia que aúna medidas de carácter más prestacional y paliativo, cuya ejecución se realiza más a corto plazo, con otras más estructurales y de desarrollo, orientadas al medio y largo plazo. Esto también ofrece una importante oportunidad para que las administraciones públicas autonómicas y locales puedan desarrollar sus propias estrategias o dispongan de un marco de referencia en la elaboración o ejecución de sus mecanismos de lucha contra la pobreza energética.

Es preciso, por tanto, realizar un diagnóstico comprensivo, transversal y apuntar los ejes de indispensable actuación en todo el Estado, para establecer los objetivos que permitan garantizar ese nivel de protección necesario para todos los consumidores vulnerables en el horizonte temporal 2019-2024. Y este es uno de los fines primordiales de la presente Estrategia.

Este instrumento, además, constituye una forma decidida de dar respuesta a los numerosos compromisos y mandatos internacionales a los que se ha comprometido el Reino de España, y que constituyen parte de los valores que comparte y promueve nuestro país.

Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la ONU.

En 2015, la ONU aprobó la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible[1], una oportunidad para que los países y sus sociedades emprendan un nuevo camino con el que mejorar la vida de todos, sin dejar a nadie atrás. La Agenda cuenta con 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible.

[1] https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/

Entre los ODS, el Objetivo 7 se dedica a "*Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos*".

Resulta especialmente relevante la Meta 7.1. que lleva por rúbrica *de aquí a 2030, garantizar el acceso universal a servicios energéticos asequibles, fiables y modernos*.

También destacan las metas 7.2 *De aquí a 2030, aumentar considerablemente la proporción de energía renovable en el conjunto de fuentes energéticas* y la meta 7.3 *De aquí a 2030, duplicar la tasa mundial de mejora de la eficiencia energética*

Asimismo, existen otras metas de los ODS, que también amparan la elaboración de la Estrategia.

META	ODS
Implantación de sistemas de protección social	1.3
Garantía de acceso a servicios básicos y recursos financieros	1.4
Apoyo a infraestructuras sostenibles y resilentes	9.a
Adopción de políticas fiscales, salariales y de protección social	10.4
Aplicación marco de consumo y producción responsable	12.1
Fortalecimiento de ciencia y tecnología para la sostenibilidad	12-a
Incorporación del cambio climático en políticas, estrategias y planes	13.2
Creación de instituciones eficaces y transparentes	16-6
Promoción de tecnologías ecológicamente racionales	17.7

En España la articulación de estos objetivos y la coordinación de las actuaciones, se lleva a cabo por el Alto Comisionado para la Agenda 2030, bajo la dependencia directa del Presidente del Gobierno.

El paquete de invierno de la Unión Europea

En noviembre de 2016 la Comisión Europea presentó el conjunto de medidas "**Energía limpia para todos los europeos".** Es el denominado "**Paquete de invierno**". Constituye una política pública europea destinada a facilitar la transición hacia una energía limpia y hacerla apropiada para el siglo XXI. Aborda la eficiencia energética, las energías renovables, el diseño del mercado de la electricidad, la seguridad del abastecimiento de electricidad y las normas de gobernanza de la Unión de la Energía. El paquete incluye asimismo medidas para acelerar la innovación en materia de energías limpias y para renovar los edificios de Europa.

La Unión de la Energía ha situado al **consumidor de energía eléctrica en el centro de sus políticas.** La energía es un bien crítico, absolutamente esencial para la participación plena en la sociedad moderna. Por tanto, la transición de energía limpia también debe ser justa para aquellos sectores, regiones o segmentos vulnerables de la sociedad que puedan estar afectados por la transición energética.

En el futuro, todos los consumidores de la UE tendrán derecho a generar electricidad ya sea para su propio consumo, almacenarla, compartirla, consumirla o venderla al mercado. Estos cambios harán que sea más fácil para los hogares involucrarse más en el sistema de energía, controlar mejor su consumo de energía y responder a las señales de precios.

Las nuevas reglas de mercado garantizarán un alto nivel de **protección al consumidor** y una buena gestión de los datos del consumidor. Además, los nuevos servicios, como la respuesta a la demanda, ayudarán a muchos consumidores a reducir significativamente sus facturas de energía.

El paquete sugiere abordar la pobreza energética desde la raíz, mediante políticas sociales específicas y medidas de eficiencia energética, como el aislamiento de las viviendas sociales.

La pobreza energética debe abordarse desde la raíz, mediante políticas sociales específicas y medidas de eficiencia energética.

También avanza que la pobreza energética es un gran desafío en toda la UE y tiene su origen en los bajos ingresos y en la vivienda ineficiente en energía. Establece un nuevo enfoque para proteger a los consumidores vulnerables, que incluye ayudar a los Estados miembros a reducir los costes de energía para los consumidores mediante el apoyo a las inversiones de eficiencia energética.

Como parte del proceso de Gobernanza de la Unión de la Energía, los Estados miembros deberán monitorizar e informar sobre la pobreza energética, mientras que la Comisión facilitará el intercambio de mejores prácticas y coordinará estos esfuerzos de monitorización a nivel de la UE a través del Observatorio Europeo de la Pobreza Energética (EPOV). Además, en línea con sus esfuerzos para empoderar y proteger a los consumidores, la Comisión propone ciertas garantías antes de que un consumidor pueda ser desconectado.

En este contexto, las medidas adoptadas por la Comisión sobre la **eficiencia energética** instan a los **Estados miembros a que tengan en cuenta la pobreza energética**, al exigir que se aplique una parte de las medidas de eficiencia energética como una prioridad en los hogares afectados por la pobreza energética o en las viviendas sociales. Sus estrategias de renovación de edificios a largo plazo también deberían contribuir al alivio de la pobreza.

Uno de los principales objetivos del paquete es cumplir los objetivos de ahorro de energía. Las nuevas reglas del mercado de la electricidad, por lo tanto, incentivarán una generación más eficiente y el consumo de electricidad, contribuyendo así a evitar el desperdicio de energía, tanto de la demanda como de la oferta. El objetivo final de tener una red más flexible con precios más adecuados es exactamente optimizar la eficiencia general del sistema, lo que conduce a menores costes para los consumidores.

Gracias a una mayor transparencia a través de facturas más claras y tecnologías como los contadores inteligentes, los consumidores podrán controlar y ahorrar su consumo de energía y consumir energía de manera más eficiente.

Además, este nuevo diseño del mercado crea el espacio para las empresas que ofrecen servicios de eficiencia energética. Estas empresas de servicios permitirán a los hogares, las PYME y las industrias intensivas en energía reducir sus facturas de energía a través de una mejor eficiencia energética, por un lado, y una participación más activa en el mercado por el otro.

La energía más barata, la energía más limpia, la energía más segura, es la que no producimos en absoluto.

El paquete de eficiencia energética proporciona las referencias adecuadas relativas a la medición y facturación de la energía térmica, especialmente en relación con la calefacción y refrigeración de distrito y el suministro central de calefacción, refrigeración y agua caliente sanitaria. Garantiza el acceso a la información de forma frecuente sobre la facturación y el consumo de los usuarios en edificios de apartamentos múltiples. Incorpora que los nuevos contadores deberán ser legibles de forma remota y que los existentes deberán adaptarse para su lectura remota antes de 2027, en determinadas circunstancias. sea rentable.

La Comisión Europea quiere reforzar el efecto positivo de los aspectos sociales de la eficiencia energética. Cualquier medida que permita mejorar las condiciones de vida, o incrementar la participación de las personas en la misma, y ahorre dinero es particularmente importante para las familias de bajos ingresos que no pueden calentar sus hogares de manera adecuada, y mucho menos para permitirse una renovación o rehabilitación para hacer un uso más eficiente de la energía.

Junto con el denominado paquete de invierno, la Comisión también lanzó una iniciativa energética para acelerar el recurso a energía limpia en los edificios. El sector de los edificios representa el 40% del consumo energético. La normativa relativa a la eficiencia energética de los edificios ha demostrado ser exitosa para los nuevos edificios, pero menos para los existentes. De hecho, dos tercios de los edificios de la UE se construyeron antes de que existieran los estándares de rendimiento energético, y su tasa de renovación es de solo

alrededor del 1% por año. Si continuamos con este ritmo, llevará 100 años renovar todo el parque de la UE.

Con la revisión de la directiva, la Comisión quiere acelerar el ritmo de renovación de los edificios existentes. Esto tendrá un impacto directo tanto en los consumidores como en los hogares, a través de facturas de energía más baratas. Y, contribuirá significativamente a la competitividad de la industria europea al crear un mercado de renovación de edificios para pymes con un valor de € 80-120 mil millones en 2030.

Cualquier medida que permita mejorar las condiciones de vida, o incrementar la participación de las personas en la misma, y ahorre dinero, es particularmente importante para las familias de bajos ingresos que no pueden calentar sus hogares de manera adecuada, y mucho menos para permitirse una renovación o rehabilitación para hacer un uso más eficiente de la energía.

La plasmación concreta de este marco normativo sobre eficiencia energética se llevará a cabo a través de las siguientes disposiciones normativas:

- **Directiva (UE) 2018/844 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo del 2018 que modifica las Directivas 2010/31/UE, relativa a la eficiencia energética de los edificios, y la 2012/27/UE, relativa a la eficiencia energética.**

El objetivo principal de esta nueva Directiva es acelerar la renovación rentable de los edificios existentes, más específicamente, introduce sistemas de control y automatización de edificios como alternativa a las inspecciones físicas, fomenta el despliegue de la infraestructura necesaria para e-mobility, e introduce un indicador de inteligencia para evaluar la preparación tecnológica del edificio.

Esta actualización de la Directiva también fortalecerá los vínculos entre la financiación pública para la renovación de edificios y los certificados de rendimiento energético e **incentivará la lucha contra la pobreza energética mediante la renovación de edificios.**

- **Directiva (UE) 2018/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética.**

Esta directiva establece un nuevo objetivo de eficiencia energética para la UE en 2030 del 32,5%, el cual se revisará al alza en 2023 y amplía la obligación anual de ahorros más allá de 2020.

Para tal fin, se refuerzan las normas sobre contadores individuales y la facturación relativa a la energía térmica ofreciendo a los consumidores el derecho a recibir información más precisa, fiable y puntual sobre su consumo de energía lo que les permite entender y controlar mejor sus facturas de calefacción. Y es que en términos generales a través de esta directiva se abordan no sólo las barreras existentes sino también el comportamiento y el marco regulatorio lo que permite aumentar la seguridad de suministro, la mejora de la calidad del

aire y la salud pública y la reducción de los costes de la energía en los hogares y las empresas, afrontando de este modo, la pobreza energética.

- **Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la Gobernanza de la Unión de la Energía.**

Según este reglamento, los Estados miembros deben **evaluar el número de hogares en situación de pobreza energética** en sus planes nacionales integrados de energía y clima, teniendo en cuenta los servicios energéticos domésticos necesarios para garantizar niveles de vida básicos en el contexto nacional, la política social vigente y otras políticas pertinentes, así como las orientaciones indicativas de la Comisión sobre los indicadores que corresponda, incluida la dispersión geográfica, basados en un enfoque común de la pobreza energética.

En caso de que un Estado miembro constate la existencia de un número importante de hogares en situación de pobreza energética, debe incluir en su plan un objetivo nacional indicativo para reducir la pobreza energética.

En el informe de situación nacional integrado de energía y clima debe incluirse:

a) información sobre los avances hacia el objetivo nacional indicativo de reducir el número de hogares en situación de pobreza energética;

b) información cuantitativa sobre el número de hogares en situación de pobreza energética y, cuando se disponga de ella, información sobre las políticas y medidas para abordar la pobreza energética.

La Comisión compartirá los datos comunicados por los Estados miembros con el Observatorio Europeo de la Pobreza Energética (EPOV).

- **Directiva sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad**

La nueva Directiva de Mercado Interior de la electricidad contenida en el paquete de invierno, determina que los Estados miembros garantizarán la protección de los clientes domésticos en situación de pobreza energética o vulnerables mediante las políticas sociales o por medios distintos de las intervenciones públicas en la fijación de precios para el suministro de electricidad.

No obstante, se contempla la intervención pública en la fijación de precios para el suministro de electricidad a los clientes domésticos en situación de pobreza energética o vulnerables, actuaciones que estarán sujetas a determinadas condiciones:

a) perseguirán un interés económico general y no irán más allá de lo necesario para lograr dicho interés económico general;
b) estarán claramente definidas y serán transparentes, no discriminatorias y verificables;
c) garantizarán la igualdad de acceso de las empresas eléctricas de la Unión Europea a los clientes;
d) serán limitadas en el tiempo y proporcionadas en lo que atañe a sus beneficiarios;
e) no conllevarán para los participantes en el mercado costes adicionales que sean discriminatorios.

Cada uno de los **Estados miembros definirá el concepto de cliente vulnerable que podrá referirse a la pobreza energética y, entre otras cosas, a la prohibición de desconexión de la electricidad a dichos clientes en períodos críticos**.

El concepto de clientes vulnerables (vinculado con el de consumidor vulnerable de nuestro ordenamiento interno) podrá comprender:

- los niveles de renta,
- la proporción de la renta disponible dedicada al gasto energético,
- la eficiencia energética de los hogares,
- la dependencia crítica de equipamientos eléctricos por motivos de salud,
- la edad u otros criterios.

Los Estados miembros garantizarán la aplicación de los derechos y las obligaciones relacionados con los clientes vulnerables. En particular, los Estados miembros adoptarán medidas para proteger a los clientes de zonas apartadas. Garantizarán un nivel elevado de protección del consumidor, sobre todo en lo que se refiere a la transparencia de las condiciones contractuales, la información general y los procedimientos de resolución de litigios.

Pilar Europeo de Derechos Sociales[2] (Unión Europea)

El pilar europeo de derechos sociales consiste en dar a los ciudadanos unos derechos sociales nuevos y más efectivos. Se basa en veinte principios estructurados en tres categorías:

- Igualdad de oportunidades y de acceso al mercado de trabajo.
- Condiciones de trabajo justas.
- Protección e inclusión social.

Dentro de su capítulo III de protección e inclusión social se encuentra el principio número 20, relativo al acceso a los servicios esenciales que establece que *toda persona tiene derecho a acceder a servicios esenciales de alta calidad, como el agua, el saneamiento, la energía, el transporte, los servicios financieros y las comunicaciones digitales. Debe prestarse a las personas necesitadas apoyo para el acceso a estos servicios.*

Este principio constituye uno de los pilares de esta Estrategia, al enfatizarse en la misma la necesidad de hacer valer este derecho de acceso a los servicios esenciales energéticos y, su materialización se lleva a cabo en distintas partes de la misma, teniendo en cuenta el énfasis en el cumplimiento del mandato de prestación de apoyo a estos servicios a las personas necesitadas reconocido en este principio, materializado en las diversas medidas incluidas en la presente Estrategia.

[2] http://www.instituteofhealthequity.org/resources-reports/the-health-impacts-of-cold-homes-and-fuel-poverty/the-health-impacts-of-cold-homes-and-fuel-poverty.pdf

Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023 (ENPE)

La Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023, aprobada por Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de marzo de 2019 se alinea con los objetivos del Pilar Europeo de Derechos Sociales, los objetivos de la Europa 2020 y la Agenda 2030 de Naciones Unidas, responde al compromiso del Gobierno con la cohesión y el progreso social, dando cobertura adecuada a las necesidades de la ciudadanía y prestando especial atención a las personas más vulnerables en situación de pobreza o exclusión social. Esta Estrategia contempla como línea de actuación la lucha contra la pobreza energética.

Nueva Agenda Urbana

La Nueva Agenda Urbana (NAU) busca promover ciudades más incluyentes, compactas y conectadas mediante la planificación y diseño urbano, gobernanza y legislación urbana, y la economía urbana. La NAU procura crear un vínculo de refuerzo recíproco entre urbanización y desarrollo.

La Nueva Agenda Urbana se aprobó en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) celebrada en Quito, Ecuador, el 20 de octubre de 2016 y se refrendó por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 23 de diciembre de 2016.

Bajo este marco el Gobierno de España, desde el Ministerio de Fomento, está desarrollando la Agenda Urbana Española (AUE) para orientar las políticas urbanas sostenibles con objetivos sociales, ambientales y económicos, abordando en sus documentos de trabajo, el modelo de ciudad, el cambio climático, la cohesión social, la igualdad de oportunidades y la vivienda. Por tanto, la pobreza energética, constituye un tema presente en las ciudades que requiere de la colaboración desde el urbanismo y la política en materia de vivienda.

Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España

En cumplimiento de lo establecido por el artículo 4 de la Directiva 2012/27/UE, sobre Eficiencia Energética, el Ministerio de Fomento publicó en 2014 la “Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España” (ERESEE 2014), y en 2017 ha elaborado la “Actualización de la Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España” (ERESEE 2017).

Dada importancia de dicha estrategia en las soluciones de la pobreza energética, la Estrategia nacional contra la pobreza energética se articula en coordinación con la misma.

Plan Nacional Integrado de Energía y Clima

El Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) en elaboración por el Ministerio para la transición Ecológica dedica su Medida 4.1 a la lucha contra la pobreza energética

En relación al PNIEC, el tratamiento de la pobreza energética se abordará de manera integral en sus cinco dimensiones y en particular en lo relativo a las medidas de descarbonización y eficiencia energética, garantizando el acceso al suministro energético a todas las personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad, de manera que puedan ver satisfechas sus necesidades básicas, con especial atención a determinados colectivos que por sus características especiales estén más desprotegidos.

Estrategia de Transición Energética justa

Para que la transición a un nuevo modelo energético resulte socialmente justa se tiene que diseñar y promover mediante instrumentos que sirvan al mismo tiempo a objetivos sociales tales como a la reducción de la desigualdad y a la pobreza, a través de medidas para el acceso a recursos y servicios básicos o la mejor protección de los consumidores. Así se recoge en el borrador de Estrategia de Transición Justa aprobado por Consejo de Ministros el 22 de febrero de 2018.

Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático

La adaptación al cambio climático constituye un elemento esencial en la agenda de trabajo de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC)

A nivel estatal, se ha desarrollado el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC), siendo uno de los primeros países en ponerla en marcha en 2006. El PNACC se ha desarrollado en tres Programas de Trabajo. El último de ellos de 2014 a 2020. Actualmente el PNACC está en proceso de evaluación de cara a una futura revisión del mismo.

Bajo este marco, la lucha contra la pobreza energética no debe centrarse de forma exclusiva en la situación actual de los consumidores vulnerables, sino que deber ir más allá, reduciendo la vulnerabilidad potencial de la ciudadanía en el futuro.

De este modo, existen diversas medidas estructurales planteadas en esta estrategia, principalmente en el ámbito de la eficiencia energética que tienen, en sí mismas, un importante impacto en materia de reducción de emisiones y adaptación al cambio climático.

Asimismo, la Medida 6 de la presente Estrategia, relativa a la prohibición de la interrupción del suministro energético en situaciones meteorológicas extremas de la presente Estrategia deberá considerar, en un futuro, posibles escenarios en los que los fenómenos extremos de frío y calor se acrecienten.

Por tanto, la Estrategia colaborará con los objetivos del PNACC y reducirá la vulnerabilidad de la población a los nuevos escenarios climáticos.

Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores.

El Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, establece el mandato para elaborar esta Estrategia en su artículo 1:

> *1. La Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética se configura como un instrumento que permite abordar el fenómeno de la pobreza energética desde una perspectiva integral y con visión de largo plazo. Mediante esta Estrategia se realizará un diagnóstico y caracterización del problema, se diseñarán indicadores oficiales de medición, se establecerán objetivos de reducción de la pobreza energética en un horizonte a medio y largo plazo y se propondrán medidas concretas para la consecución de dichos objetivos, así como sus vías de financiación. En dicha Estrategia se tendrán especialmente en cuenta los umbrales de renta y la situación de vulnerabilidad de los colectivos afectados.*
>
> *2. En el plazo de seis meses desde la entrada en vigor del presente real decreto-ley, el Gobierno aprobará la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética que, partiendo de un diagnóstico de la situación de la pobreza energética, realice un análisis de la eficacia y eficiencia de los instrumentos existentes, establezca objetivos de reducción de la pobreza energética en el medio y largo plazo, y determine los ejes de actuación para su consecución, incluyendo la reforma, en su caso, de dichos mecanismos.*
>
> *3. Para la elaboración de la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética, el Gobierno contará con la participación de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, así como con la de los agentes y colectivos sociales afectados.*

3. DIAGNÓSTICO DE SITUACIÓN

Esta Estrategia mantiene el enfoque de que la pobreza energética es una manifestación del fenómeno más general de la pobreza. Por este motivo, se alinea especialmente con la ya mencionada Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión social 2019-2023 (ENPE).

En todo caso, se debe tener en cuenta que, pese a las definiciones y el diagnóstico más particular que se realiza en esta Estrategia, se comparte el diagnóstico establecido en la ENPE. En esta línea, se buscará que las actuaciones y medidas que deriven de esta Estrategia sean coherentes con las Metas Estratégicas incluidas en la ENPE, principalmente las que tengan influencia directa en la pobreza energética, como el Objetivo 3.4 relativo a Vivienda y territorio de la ENPE.

3.1 LA POBREZA ENERGÉTICA EN EL ÁMBITO ESPAÑOL Y EUROPEO

3.1.1 DEFINICIONES

La definición del concepto de pobreza energética es un elemento crucial para seleccionar los indicadores y variables que permitirán realizar su diagnóstico y analizar su evolución en el tiempo, así como identificar las líneas de actuación a desarrollar en el seno de los ejes de la Estrategia.

No son numerosos los países que a fecha de elaboración de esta Estrategia cuentan con una definición de pobreza energética, a pesar de que 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, ya determinó en su artículo 3.7 que cada uno de los Estados miembros definirá el concepto de cliente vulnerable, que podrá referirse a la pobreza energética y, entre otras cosas, a la prohibición de desconexión de la electricidad a dichos clientes en períodos críticos.

No obstante, destaca el modelo británico, que la define como *"la situación en la que un hogar es incapaz de permitirse los niveles más básicos de energía para calentarse, cocinar, iluminarse y utilizar electrodomésticos en su casa".*

La nueva Directiva sobre normas comunes para el Mercado Interior de Electricidad del paquete de invierno, en fase de elaboración, incide en la necesidad de establecer una definición de consumidor vulnerable vinculándola al concepto de pobreza energética.

España ha optado por seguir la recomendación, establecida en la misma Directiva, de contemplar entre los criterios que permitirán definir qué hogares están en situación de pobreza los siguientes:

- La existencia de bajos ingresos en la unidad familiar.
- El elevado gasto energético sobre la renta disponible.
- Una escasa eficiencia energética en el hogar.

Esta definición debe alinearse con los indicadores de pobreza energética que caractericen la situación en nuestro país, como se verá en el siguiente apartado, y que permitan estudiar su evolución. Por ello, en la definición deben tenerse también en cuenta los siguientes elementos, contemplados como indicadores primarios de la pobreza energética por el Observatorio Europeo de Pobreza Energética (EPOV):

- Retraso en el pago de los recibos.
- Temperatura inadecuada en la vivienda.
- Pobreza energética escondida.
- Gastos energéticos desproporcionados.

Se trata, por tanto, de un concepto que sintetiza el diagnóstico fundamental que se ha realizado en nuestro país sobre la situación.

DEFINICIÓN DE POBREZA ENERGÉTICA

La pobreza energética es la situación en la que se encuentra un hogar en el que no pueden ser satisfechas las necesidades básicas de suministros de energía, como consecuencia de un nivel de ingresos insuficiente y que, en su caso, puede verse agravada por disponer de una vivienda ineficiente en energía.

La pobreza energética podrá manifestarse a través de distintos factores como la incapacidad de mantener una temperatura adecuada en el hogar, el retraso en el pago de las facturas, un gasto energético excesivamente bajo o un gasto en suministros energéticos que es desproporcionado sobre el nivel de ingresos

Íntimamente ligada con esta definición se establece la definición de consumidor vulnerable

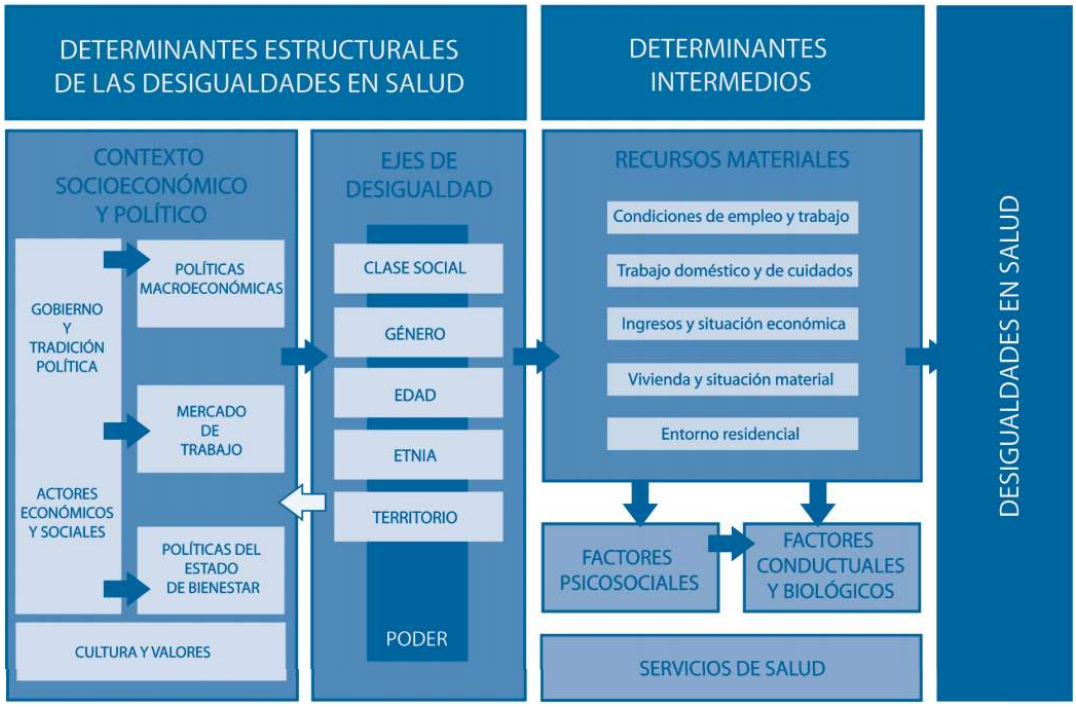
DEFINICIÓN DE CONSUMIDOR VULNERABLE

Es el consumidor de energía eléctrica o de usos térmicos que se encuentra en situación de pobreza energética, pudiendo ser beneficiario de las medidas de apoyo establecidas por las administraciones.

Implicaciones de la pobreza energética en la salud

La salud y el bienestar de las personas están influidos de manera muy importante por las condiciones sociales, culturales y ambientales en donde las personas viven y trabajan. Estos factores son los **determinantes sociales de la salud** y se distribuyen de manera desigual en la población, generando desigualdades sociales en salud a lo largo de la escala social.

La Comisión Nacional para Reducir las Desigualdades Sociales en Salud en España del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, definió un marco conceptual en el que se ve la relación que tienen estos determinantes con las desigualdades en salud, incluyendo la vivienda y situación material y los ingresos y situación económica, entre otros.



Marco conceptual de los determinantes de las desigualdades sociales en salud. Comisión para reducir las desigualdades sociales en España, 2010. Basado en Solar e Irwin y Navarro.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) señala que las condiciones del ambiente interior de la vivienda influyen directamente en nuestra salud. Como se afirma en las Directrices de la OMS sobre vivienda y salud de 2018, las malas condiciones de habitabilidad pueden exponer a las personas a una serie de riesgos para la salud, y la dificultad o el coste elevado de calentar el hogar afectan a la salud respiratoria y cardiovascular, mientras que las altas temperaturas interiores pueden causar enfermedades y aumentar la mortalidad por causas cardiovasculares.

Las principales variables de las viviendas que influyen en la salud son:

- Las condiciones de temperatura y humedad.
- La iluminación.
- La ventilación.
- El aislamiento.

Por ello, esta organización establece recomendaciones respecto del frio y aislamiento en interiores y el calor en interiores que se recogen y son coherentes con las medidas incluidas en los distintos ejes de esta Estrategia.

Asunto	Recomendaciones	Solidez de la recomendación
Frío y aislamiento de interiores	Las temperaturas interiores de las viviendas deben ser lo suficientemente altas para proteger a los habitantes de los efectos nocivos del frío. En los países de climas templados o más fríos, se considera que una temperatura interior de 18 ºC no conlleva riesgos y permite proteger la salud de la población general durante las estaciones frías.	Firme
	En las zonas climáticas donde hay una estación fría se debe instalar un aislamiento térmico eficaz y seguro en las viviendas nuevas y reequipar los ya existentes.	Condicional
Calor en interiores	En las zonas expuestas a altas temperaturas ambientales, se deben elaborar y aplicar estrategias para proteger a la población del exceso de calor en los espacios interiores.	Condicional

Fuente. Directrices de la Organización Mundial de la Salud sobre Vivienda y Salud 2018.

- **Efectos de la pobreza energética en la salud**:

La pobreza energética, por tanto, tiene efectos sobre la salud y el bienestar de las personas [3],[4],[5],[6],[7],[8],[9],[10]. Podemos diferenciar aquellos efectos directos producidos por la falta de confort térmico o por una temperatura inadecuada en la vivienda, de aquellos otros efectos indirectos que son consecuencia de la necesidad que tienen las personas en situación de pobreza energética de elegir entre recursos energéticos y otros recursos de la vida diaria, así como, de la situación de vulnerabilidad social asociada.

- **Efectos directos:**
  - Se relaciona con un exceso de mortalidad estacional frente a lo esperado, en especial en las olas de frío en invierno y en las olas de calor en verano.
  - Aumenta la prevalencia de ciertas enfermedades como infecciones respiratorias, asma, alergia a hongos ambientales y problemas relacionados con la humedad.
  - Se ha observado un mayor riesgo de infarto agudo de miocardio y accidentes cerebrovasculares, siendo una de las causas del aumento de la mortalidad durante los meses de invierno.

[3] http://www.instituteofhealthequity.org/resources-reports/the-health-impacts-of-cold-homes-and-fuel-poverty/the-health-impacts-of-cold-homes-and-fuel-poverty.pdf
[4] http://www.sophie-project.eu/pdf/conclusions.pdf
[5] https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/Consumo/NuevaWeb/pobreza%20energ%C3%A9tica/Estudio%20Pobreza%20energ%C3%A9tica%204%20febrero%202017.pdf
[6] https://jech.bmj.com/content/jech/57/10/784.full.pdf
[7] https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/15819747
[8] https://academic.oup.com/jpubhealth/article/35/3/361/1567028

- Puede asociarse a ansiedad, depresión y otros problemas de salud mental relacionados con el estrés y la falta de luz.
- También se ha señalado un posible agravamiento de los procesos reumáticos.

- **Efectos indirectos:**
  - Se ha descrito el efecto "Heat or eat" en el que las familias afrontan la elección entre calentarse (utilizar energía para un confort térmico mínimo) o alimentarse de manera adecuada y suficiente. Esto repercute en un aumento de la malnutrición, tanto desnutrición como obesidad, por falta de acceso a una alimentación saludable. Esto, a su vez, puede generar complicaciones en la evolución de enfermedades y problemas de salud crónicos como la diabetes o las enfermedades cardiovasculares.
  - El uso de fuentes de energía no seguras facilita la producción de accidentes domésticos como quemaduras o caídas.
  - Se puede generar una mayor predisposición al absentismo escolar y laboral, en parte por la dificultad en el descanso y en la higiene. Tanto la educación como el empleo son determinantes sociales con un gran impacto en la salud a corto, medio y largo plazo.
  - Esta situación de vulnerabilidad social se asocia a estigma y aislamiento social. Es necesario ser conscientes de esta invisibilidad, ya que puede haber personas que oculte su situación de pobreza energética a profesionales o vecinos/as.

Es necesario señalar que algunos grupos de población presentan una especial vulnerabilidad, requiriendo una especial protección:

- Las personas mayores, las menores, las mujeres embarazadas, las personas dependientes, las personas con enfermedades y las que presentan discapacidad ya que son más vulnerables a los extremos térmicos y, por tanto, a la pobreza energética.
- Las personas con un nivel cultural más bajo, lo que les dificulta el acceso a los recursos sociales existentes bien por la complejidad de cumplimentar las solicitudes o bien por el desconocimiento de su existencia.
- Las que viven en situación de infravivienda, donde a la situación de falta de confort térmico pueden añadirse circunstancias de inseguridad e insalubridad.
- Las mujeres por el fenómeno de feminización de la pobreza y por la mayor incidencia de situaciones de precariedad laboral y brecha salarial, así como de los hogares donde la mujer es la única persona generadora de ingresos.
- Los hogares monoparentales/monomarentales.
- Las personas migrantes.

Asimismo, debe considerarse el concepto de **equidad en salud**[11]**.** Significa que todas las personas pueden desarrollar su máximo potencial de salud independientemente de su posición social u otras circunstancias determinadas por factores sociales, lo cual implica que los recursos sean asignados según las necesidades de las personas.

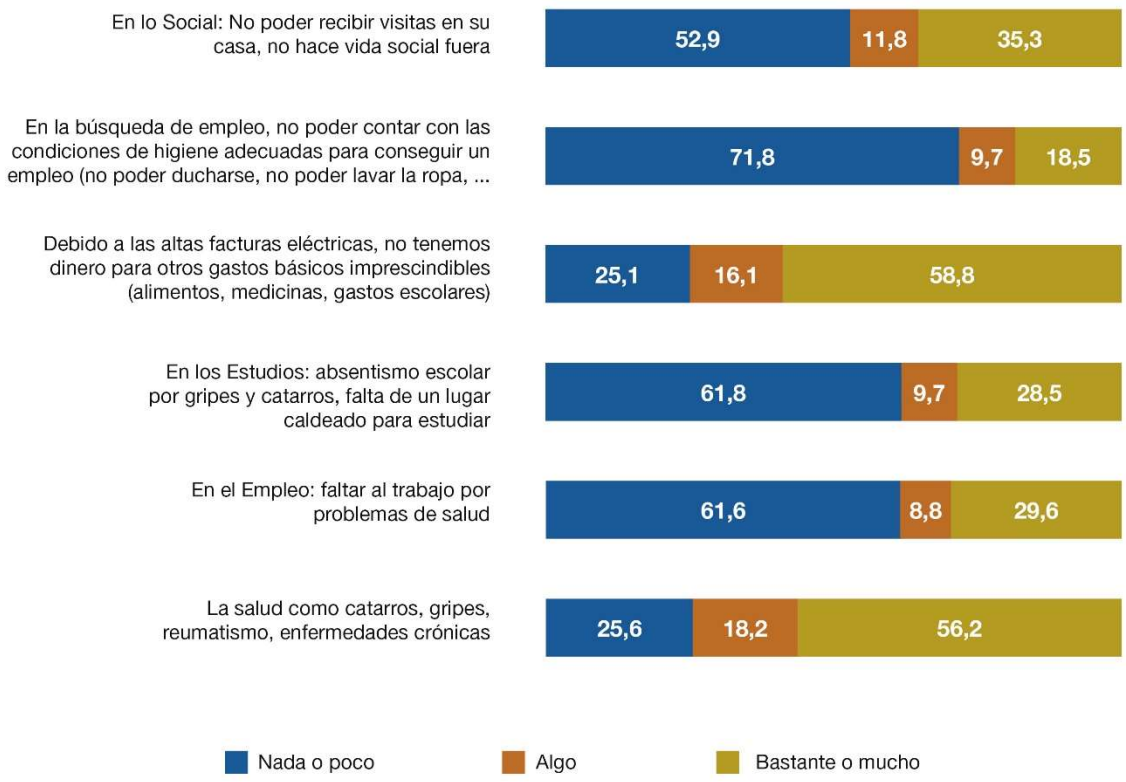
La equidad en Salud implica que todas las personas pueden desarrollar su máximo potencial de salud independientemente de su posición social u otras circunstancias determinadas por factores sociales.

Las medidas que se plantean en esta Estrategia de las personas en situación de pobreza energética buscarán evitar el empeoramiento de la salud como consecuencia de la falta de un acceso correcto a fuentes energéticas

Otras implicaciones de la pobreza energética

La pobreza energética conlleva otros elementos de aislamiento y exclusión social que dificultan la integración de las personas y familias en esta situación en diversos ámbitos de la vida personal, laboral y social.

Así lo pone de manifiesto, el Boletín sobre Vulnerabilidad social nº17 de Cruz Roja Española, en un estudio realizado sobre su población atendida



[11] https://www.mscbs.gob.es/profesionales/saludPublica/prevPromocion/promocion/desigualdadSalud/jornadaPresentGuia2012/docs/Guia_metodologica_Equidad_EPAs.pdf

Fuente: Boletín de Vulnerabilidad Social nº17. Cruz Roja española (diciembre 2018)[12]

3.1.2 SELECCIÓN DE INDICADORES

En enero de 2018 fue presentado el **Observatorio Europeo de la Pobreza Energética (EPOV)**, una iniciativa de la Comisión Europea que ha realizado una selección de indicadores para la medición de la pobreza energética con el objetivo de poder realizar un análisis de la situación actual, monitorizar la efectividad de las medidas adoptadas y poder realizar comparaciones robustas entre los Estados miembros.

Para ello, los Estados miembros remiten a Eurostat los indicadores seleccionados, asegurando así una metodología contrastada que garantiza su homogénea aplicación.

El EPOV distingue entre:

- **Indicadores primarios**: temperatura inadecuada en la vivienda, retraso en el pago de las facturas de los suministros, pobreza energética escondida y gasto energético desproporcionado.

- **Indicadores secundarios**: entre ellos se encuentran indicadores asociados a precios de diferentes combustibles, precios aplicados a consumidores finales domésticos de electricidad, el riesgo de pobreza, así como otros indicadores ligados a características de la vivienda como el número de habitaciones que contiene.

El análisis realizado en esta Estrategia se centrará en los indicadores primarios, sin menoscabo de que se empleen indicadores adicionales y otras variables de caracterización de forma complementaria, para aportar información sobre las causas estructurales de la pobreza en general y acerca de la especial exposición a la pobreza energética.

Los indicadores primarios en España se obtienen a partir de los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) y de la Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF) elaboradas por el Instituto Nacional de Estadística (INE).

- La **Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF)** se realiza con el enfoque actual desde el año 2006 y suministra información anual sobre la naturaleza y destino de los gastos de consumo, así como sobre diversas características relativas a las condiciones de vida de los hogares.

  Basada en criterios armonizados para todos los países de la Unión Europea, su objetivo fundamental es disponer de una fuente de referencia sobre estadísticas comparativas de la distribución de ingresos y la exclusión social en el ámbito europeo.

[12] https://www.cruzroja.es/principal/documents/449219/2262485/CR_Bolet_Vuln_2018_web.pdf/4b2901c0-eaf0-adfe-174a-158c14357eb3

- La **Encuesta de Condiciones de Vida (ECV)** se realiza desde 2004, y es una operación estadística anual dirigida a hogares que se realiza en todos los países de la Unión Europea. Se trata de una estadística armonizada que está respaldada por el Reglamento (CE) Nº 1177/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de junio de 2003 relativo a las estadísticas comunitarias sobre la renta y las condiciones de vida.

  También está basada en criterios armonizados para todos los Estados miembros de la Unión Europea.

De este modo, se han utilizado los siguientes indicadores del EPOV complementados por otros indicadores adaptados y ciertas variables de caracterización, para realizar el diagnóstico de la pobreza energética en España y sentar las bases que permitirán analizar y medir su evolución desde la perspectiva de las medidas estructurales y prestacionales que se determinen.

1) **Gasto desproporcionado (2M):** porcentaje de hogares cuya participación en el gasto energético en ingresos es más del doble de la mediana nacional.

   Este indicador pertenece a la EPF y mide el porcentaje de población para el que los gastos reales en energía doméstica (como porcentaje de ingresos totales del hogar) está al menos dos veces por encima de la mediana nacional.

   Del mismo modo que el indicador de pobreza energética escondida (HEP), el indicador de gasto desproporcionado (2M) se complementa con un **indicador adaptado** que estudia el gasto energético del hogar en comparación con el doble de la **media de medianas de los últimos 5 años**. Con ello se obtiene, al igual que con el anterior indicador, un enfoque más estructural y de tendencia del gasto energético nacional a medio plazo.

2) **Pobreza energética escondida (HEP):** porcentaje de los hogares cuyo gasto energético absoluto es inferior a la mitad de la mediana nacional.

   Este indicador, perteneciente a la EPF, se calcula sobre la mediana del gasto. Es decir, un hogar tendrá un gasto energético reducido cuando éste se encuentre por debajo del 50% de la mediana estatal.

   El indicador se verá complementado por otro **indicador adaptado**, en el que se comparará el gasto energético del hogar no con la mediana nacional del año que se estudia, sino con la **media de las medianas de gasto en los últimos 5 años**. Con ello, se analiza el gasto energético nacional durante un periodo temporal amplio y se pueden observar tendencias estructurales. El diagnóstico, por tanto, no se ve distorsionado por circunstancias que sólo tengan que ver con el año concreto (por ejemplo, circunstancias económicas, sociales o climáticas en dicho año), sino que se obtiene una evolución del gasto energético.

3) **Incapacidad para mantener la vivienda a una temperatura adecuada en invierno:** porcentaje de la población que no puede mantener su vivienda a una temperatura adecuada durante el periodo invernal.

El indicador, perteneciente a la ECV, se basa en la pregunta: *"¿Puede su hogar permitirse mantener su vivienda con una temperatura adecuada durante los meses fríos?*".

Dada la singularidad climática de España, se completa este indicador con el análisis del indicador complementario para el periodo estival, perteneciente al módulo de la ECV "características de la vivienda" elaborado en los años 2007 y 2012. Se basa en la pregunta: *"¿Puede su hogar permitirse mantener su vivienda con una temperatura adecuada durante los meses cálidos?*".

4) **Retraso en el pago de las facturas:** porcentaje de población que tiene retrasos en el pago de facturas de los suministros de la vivienda.

Este indicador pertenece a la ECV, y se basa en la pregunta: *"¿En los últimos doce meses, el hogar ha tenido retrasos en el pago de recibos de agua, gas, calefacción, electricidad, comunidad, etc., para la vivienda principal debido a dificultades económicas?*"

Se ha juzgado conveniente no tener en cuenta otras facturas como las asociadas al alquiler o a la hipoteca para estudiar el fenómeno de la pobreza energética desde una perspectiva más cercana al mismo, en línea con el indicador de la Unión Europea. No obstante, el indicador no se corresponde exactamente con el pago de los suministros energéticos, al incluir otros suministros como el agua.

INDICADORES PRIMARIOS UTILIZADOS PARA MEDIR LA POBREZA ENERGÉTICA EN ESPAÑA	
INDICADORES PRIMARIOS OBTENIDOS DEL OBSERVATORIO EUROPEO CONTRA LA POBREZA ENERGÉTICA (EPOV)	
INDICADOR	**Gasto desproporcionado (2M):** porcentaje de hogares cuya participación en el gasto energético en ingresos es más del doble de la mediana nacional**.**
FUENTE DE OBTENCIÓN	Encuesta de Presupuestos Familiares (INE)
INDICADOR	**Pobreza energética escondida (HEP):** porcentaje de los hogares cuyo gasto energético absoluto es inferior a la mitad de la mediana nacional.
FUENTE DE OBTENCIÓN	Encuesta de Presupuestos Familiares (INE)

INDICADOR	**Incapacidad para mantener la vivienda a una temperatura adecuada en invierno:** porcentaje de la población que no puede mantener su vivienda a una temperatura adecuada en invierno. Se complementa con el mismo indicador para los meses de verano.
FUENTE DE OBTENCIÓN	Encuesta de Condiciones de Vida (INE)
INDICADOR	**Retraso en el pago de las facturas:** porcentaje de población que tiene atrasos en las facturas de suministros de la vivienda.
FUENTE DE OBTENCIÓN	Encuesta de Condiciones de Vida (INE)

La selección de estos indicadores presenta las siguientes **ventajas:**

- Pertenecen a **encuestas consolidadas**, de las que existe una metodología aprobada a nivel nacional y comunitario.
- Posibilitan la **comparación entre Estados miembros de la Unión Europea** y, por tanto, de avances y de éxito en las medidas implantadas.
- Cuentan con un **histórico** que permite una mayor trazabilidad.
- **Los indicadores combinan distintos enfoques y actuaciones ante la pobreza energética de hogares** que se encuentren en la misma situación de ingresos y necesidad de gasto en energía. Así, algunos hogares optarán por reducir su gasto y serán capturados mediante el indicador HEP, mientras que otros lo incrementarán y serán detectados a través del 2M, pudiendo estos dos indicadores considerarse aditivos.

Es necesario destacar también los **inconvenientes** asociados:

- Presentan **diferentes métricas de la pobreza energética**, que aparece sub o sobreestimada en función del indicador analizado.

- Los indicadores basados en la ECV se basan en las respuestas proporcionadas en la encuesta por los informantes, siendo elevada la influencia de la percepción del individuo sobre variables como “temperatura adecuada en la vivienda”.

- Los indicadores basados en la EPF resultan **afectados por la naturaleza climática del Estado miembro en cuestión.** Así, el indicador 2M depende de la mediana nacional, que en un Estado miembro como España es inferior a la mediana de la UE, existiendo asimismo dentro de nuestro país una gran diversidad de zonas climáticas.

Con el fin de incorporar los efectos de la diversidad de zonas climáticas de España, que no se observan en los indicadores primarios obtenidos de la EPF referenciados a la mediana nacional estatal, estos indicadores primarios presentarán una desagregación por zonas climáticas que permita tener en cuenta la correlación entre la temperatura y el gasto energético para usos térmicos.

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS INDICADORES Y SU ADAPTACIÓN A LAS CARACTERÍSTICAS DE NUESTRO PAÍS

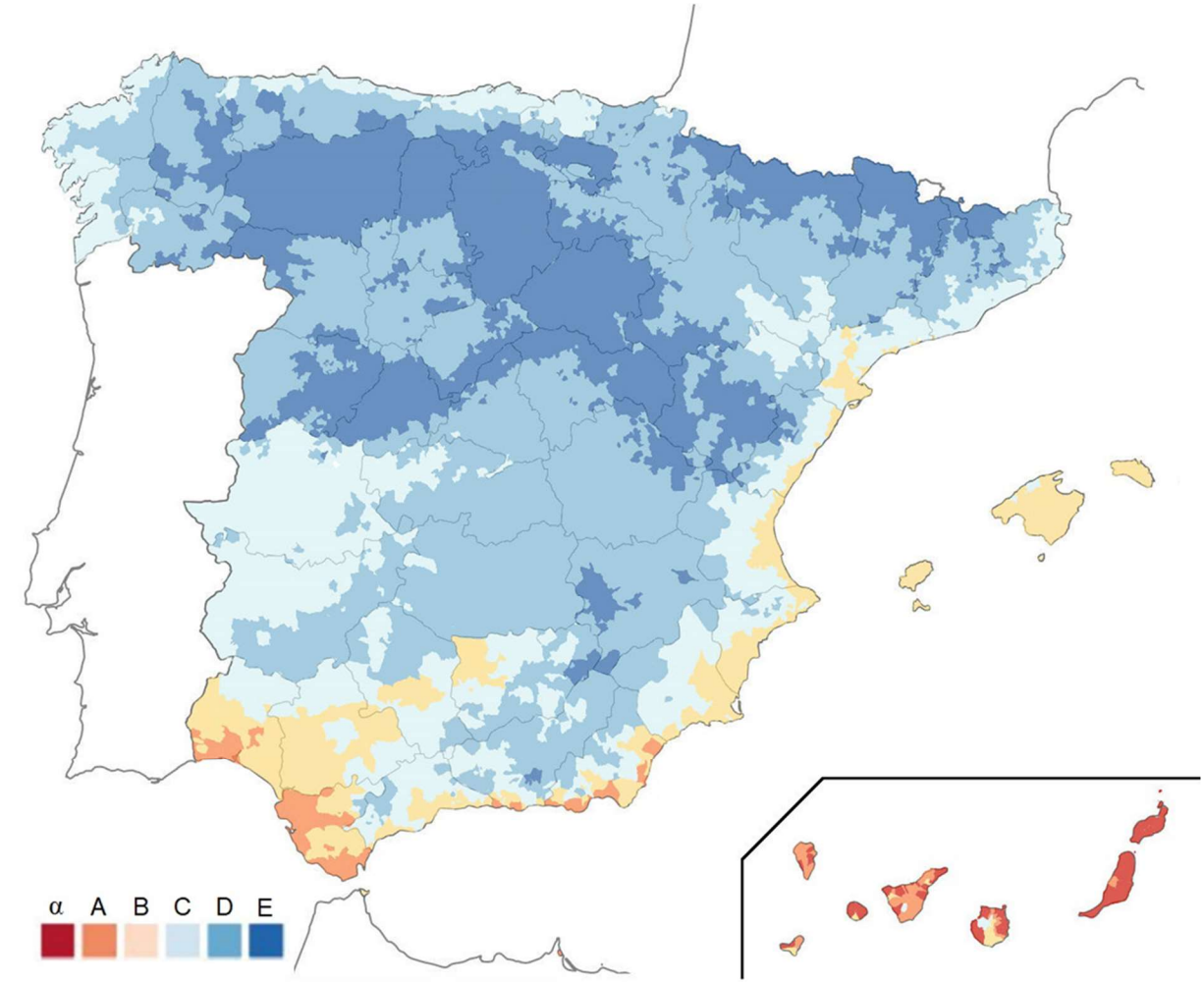
1) La zonificación climática en España

La climatología es una variable fundamental para caracterizar correctamente la demanda energética típica en un área, especialmente la dedicada a usos térmicos, por lo que resulta de vital importancia analizar su influencia sobre la manifestación de la pobreza energética en España y su incorporación al análisis de los indicadores.

La diversidad climática de la Península Ibérica y en concreto de España es especialmente acusada, como consecuencia de su situación geográfica y su orografía. La primera variable y más concretamente la latitud implica que España se halle en el punto de contacto entre los climas cálidos y los fríos. Por su parte, la orografía ocasiona diferencias climáticas muy pronunciadas en unos pocos kilómetros y se manifiesta en una altitud media de 660 metros sobre el nivel del mar, muy elevada para un país con cerca de 6.000 kilómetros de costa, destacando la limitación de la influencia marina a franjas costeras estrechas, que dan lugar a climas continentalizados en el interior.

España cuenta con una acusada diversidad climática, como consecuencia de su situación geográfica y su orografía.

El Código Técnico de la Edificación (CTE) toma en consideración este hecho y establece la Zonificación Climática para la limitación de la demanda energética en el Documento Básico de Ahorro de Energía (DB-HE), dando lugar a **seis letras en función de la severidad climática de invierno (SCI): Alfa, A, B, C, D y E, en orden creciente de severidad**. La letra Alfa se incorporó en 2013 específicamente para las islas Canarias, al comprobar que las condiciones climáticas no se ajustan a las peninsulares. En la figura inferior se puede observar la distribución de las zonas climáticas en función de la SCI:



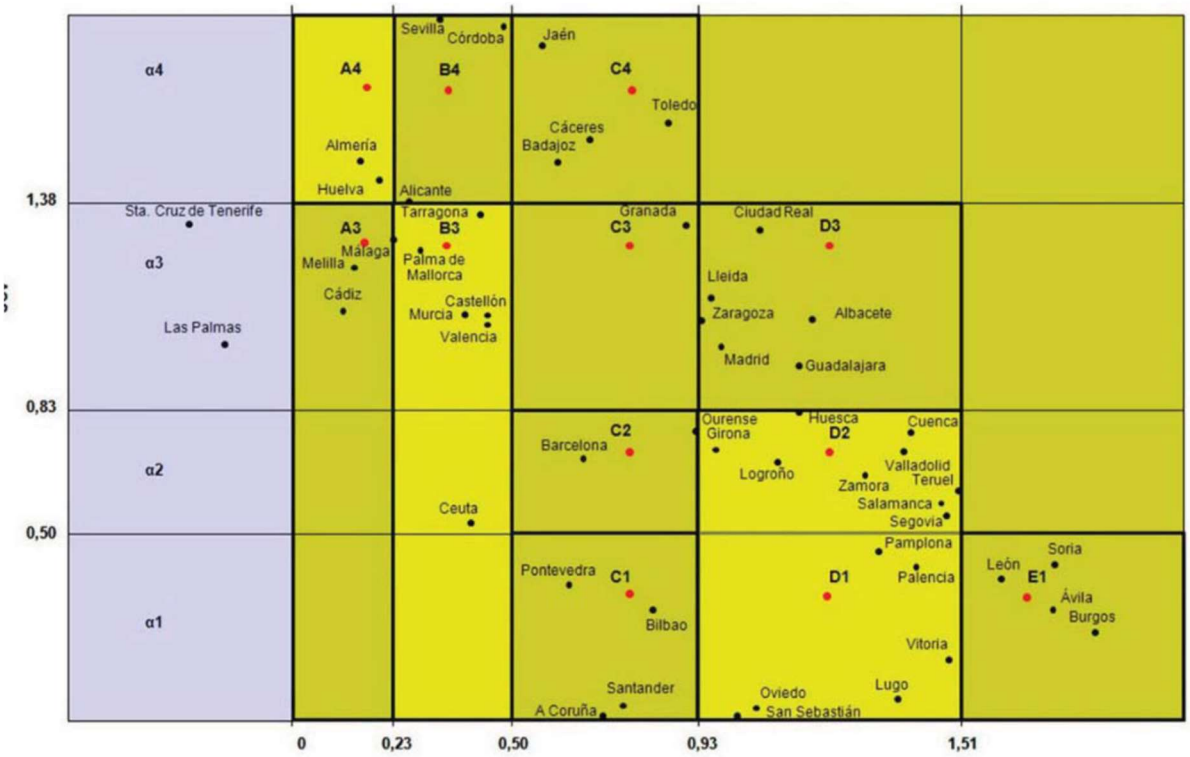
Distribución de las zonas climáticas de invierno conforme al CTE (Ministerio de Fomento, 2018)

Estas zonas climáticas y los intervalos del parámetro denominado Severidad Climática Invernal son los elementos utilizados en el Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores y concretamente para el cálculo de las cuantías de las ayudas del Bono Social Térmico. El objetivo principal de esta ayuda era paliar las situaciones de pobreza energética que se manifiestan de forma particularmente severa durante la estación invernal, especialmente por la existencia de riesgos para la salud de las personas.

Sin embargo, la Zonificación Climática del DB-HE también valora la **severidad climática del verano, dando lugar a cuatro números: del 1 al 4**. Como resultado de la **combinación entre la letra y el número, es decir, la severidad climática invernal y la de verano, se tienen hasta 16 zonas climáticas**, 4 de ellas específicas de Canarias.

Estas zonas se aplican para cada uno de los 8.124 municipios de la geografía con la siguiente metodología descrita en el Anejo B del DB-HE: El mecanismo es robusto y proporciona una caracterización ajustada de la severidad climática invernal y de verano en cada localidad.

En el cuadro inferior se observa el resultado de la zonificación climática para las capitales de provincia, teniendo en cuenta que en esta representación existen limitaciones metodológicas tales como la presencia de varias zonas climáticas en municipios muy extensos, especialmente los costeros con orografía montañosa, en los que sería necesaria la caracterización parcela a parcela. Para los propósitos de esta Estrategia se considera adecuada la metodología establecida en el CTE para la determinación de la zona climática de cada localidad.



Posicionamiento de las capitales de provincia en la zonificación climática según ZCE y ZCI (E. Larrumbide; C. Bedoya, 2015)

La información que se puede extraer del gráfico es la siguiente:

- Una serie de capitales se caracteriza por una severidad climática invernal elevada (4 en zona E1 y, en menor medida, D1, D2 y D3), requiriendo un elevado gasto en calefacción.
- Otra serie de capitales con severidad climática de verano elevada (9 en zonas A4, B4 y C4), requiriendo un elevado gasto en refrigeración.
- Un grupo de capitales presenta severidades climáticas elevadas en ambos casos (6 ubicadas en la Meseta Sur, valle del Ebro), por lo que presentan necesidades térmicas exigentes durante la mayor parte del año.

Como conclusión de este apartado, el sistema de Zonificación Climática del DB-HE es la mejor aproximación existente a la influencia del clima en las necesidades de energía para usos térmicos y, por tanto, a su incidencia en la pobreza energética. Asimismo, la correlación entre severidad climática invernal y mayor demanda energética es correcta pero incompleta, pues

soslaya la correlación entre severidad climática de verano y la necesidad de climatización. Este enfoque se incorpora al diseño de las medidas paliativas y estructurales.

2) Comparación con la Unión Europea

Un aspecto fundamental de la Estrategia es su incardinación en las políticas europeas en este ámbito y el análisis comparado de la situación actual a través de los indicadores de pobreza energética. Por ello, la comparación de los distintos grados de demanda de energía para usos térmicos aporta información indirecta sobre el gasto absoluto de los hogares en energía.

Además de la diversidad climática en España analizada en el apartado anterior, es remarcable la menor severidad invernal y, por el contrario, la mayor severidad estival respecto a la media comunitaria. El resultado es un menor gasto energético para mantener la vivienda a una temperatura adecuada en los meses invierno, pero un gasto más elevado en los meses de verano.

A este respecto, Eurostat ofrece dos parámetros especialmente ilustrativos:

- El **número de grados días de calefacción** (Number of Heating degree days, HDD), definido como la severidad del frío en un periodo de tiempo específico tomando en consideración la temperatura exterior y la temperatura media necesaria en las viviendas.
  La metodología es la siguiente: cuando la temperatura media de un día en concreto desciende de 15ºC, se computa la diferencia entre los 18ºC como mínimo que deberían registrarse en un interior con la temperatura media en el exterior.

- El **número de grados días de refrigeración** (Number of Cooling degree days, CDD), definido como la severidad del calor en un periodo de tiempo específico tomando en consideración la temperatura exterior y la temperatura media necesaria en las viviendas.

La metodología es la siguiente: cuando la temperatura media de un día en concreto supera los 24ºC, se computa la diferencia entre la temperatura media en el exterior y los 21ºC como máximo que deberían registrarse en el interior.

El posicionamiento de España en las estadísticas correspondientes a 2017, las últimas disponibles, es el típico de países de tipo mediterráneo:

- HDD=1.598, sólo superior a Malta, Chipre y Portugal, siendo la media de la UE de 3.032.
- CDD=307, sólo superado por Malta, Chipre y Grecia, siendo la media de la UE de 105.

En una primera aproximación, si se consideran idénticos la tipología, las condiciones constructivas de las viviendas, el tamaño de los hogares y los sistemas de climatización, la demanda energética para calefacción per cápita sería la mitad de la media comunitaria y la demanda para refrigeración triplicaría la media. La magnitud de los grados días expresa asimismo que, obviando los diferentes rendimientos de las tecnologías destinadas a calefacción y refrigeración, el gasto en los primeros usos es netamente superior a los segundos tanto en España como, especialmente, a nivel comunitario.

España cuenta con menores necesidades de energía para usos térmicos de calefacción que la media de la UE pero presenta la singularidad de las necesidades para refrigeración en el periodo estival.

Se puede concluir que España presenta unas necesidades globales de energía per cápita para usos térmicos de calefacción por hogar en viviendas y servicios netamente inferior a la UE. Sin embargo, destaca la singularidad de los usos térmicos para refrigeración.

3) Variables de caracterización que se utilizan para modular los indicadores propuestos

Los indicadores primarios y adaptados propuestos permiten realizar un diagnóstico acertado de la situación actual de pobreza energética. Permiten tener un análisis armonizado con la Unión Europea y tienen una sólida base estadística en dos instrumentos de gran relevancia desarrollados por el INE, como son la ECV y la EPF.

Sin embargo, es preciso depurar y hacer más preciso el análisis en algunos puntos, para medir circunstancias específicas de la pobreza energética que permitan adaptar las medidas a particularidades de algunos grupos o tipología de consumidores. Por ello, se han utilizado ciertas **variables de caracterización** para complementar el análisis obtenidas de la información de ambas encuestas. Estas son:

- **El tamaño del hogar**: de 1 miembro a 5 o más miembros.
- **El quintil de renta por unidad de consumo:** se divide la renta de la población en 5 grupos, por quintiles de renta. El quintil de renta se calcula ordenando la población de menor a mayor renta, para luego dividirla en 5 partes de igual número de personas.
- **Situación de actividad**: se estudia la situación de pobreza energética en colectivos en situación de vulnerabilidad potencial importante: los parados y jubilados
- **Tipo de hogar:** en el que se analizan tipos de hogares que están, asimismo, en situaciones de vulnerabilidad potencial, como son aquellos en los que habitan personas solas de 65 o más años, parejas sin hijos en las que al menos un miembro de la pareja tenga 65 años, o los hogares monoparentales, en los que convive un adulto con hijos.

Indicadores primarios y primarios adaptados utilizados para la medición de la pobreza energética en España

ENCUESTA	VARIABLE	CATEGORÍA	
ECV	Tª inadecuada en la vivienda	A	Percepción expresada en la encuesta
ECV	Retraso en el pago de las facturas	B	Facturas ligadas a los suministros de la vivienda (no incluye alquiler o hipoteca)
EPF	HEP (Pobreza escondida)	C	Con la mediana nacional
		C'	Con la media de medianas de los últimos 5 años
EPF	2M (Gasto energético desproporcionado)	D	Con la mediana nacional
		D'	Con la media de medianas de los últimos 5 años

Variables complementarias de caracterización de la población:

VARIABLE DE CARACTERIZACIÓN DE LA POBLACIÓN	ENCUESTA	CATEGORÍA		
Tamaño del hogar	ECV	F		1 miembro
				2 miembros
				3 miembros
				4 miembros
				5 o más miembros
Quintil de la renta por unidad de consumo	ECV	G		Primer quintil
				Segundo quintil
				Tercer quintil
				Cuarto quintil
				Quinto quintil
Situación en la actividad	ECV	H	H'	Jubilados y prejubilados
			H''	Parados
Tipo de hogar	ECV	I	I'	Persona sola de 65 o más años
			I''	Pareja sin hijos con al menos unos de 65 o más años
			I'''	Un adulto con hijos

Adicionalmente, puede resultar de interés analizar en el caso de los indicadores que contemplan el gasto energético (HEP y 2M):

- Si la vivienda principal está **equipada de calefacción o no.**
- En el caso de estar equipada de calefacción, la **fuente de energía utilizada.**

3.1.3 DIAGNÓSTICO SOBRE LA SITUACIÓN ACTUAL EN ESPAÑA

Caracterización de la información sobre la que se realiza el diagnóstico

La selección de indicadores y variables complementarias de caracterización en el proceso de elaboración de esta Estrategia, se ha llevado a cabo desde una perspectiva que permita diferenciar la contribución de cada uno de ellos al seguimiento y análisis de las **medidas estructurales,** enfocadas a la mejora de la eficiencia energética de las viviendas, y de las **medidas prestacionales** o régimen de ayudas que se determinen para abordar el fenómeno de la pobreza energética, y que serán analizadas posteriormente en este documento.

Atendiendo a lo anterior, el diagnóstico llevado a cabo para la caracterización de la pobreza energética con los indicadores y variables propuestos persigue los objetivos siguientes:

TIPO DE INDICADOR	CATEGORÍA	ESTUDIO REALIZADO	OBJETIVO
INDICADOR PRIMARIO	A	Evolución en los últimos 4 años	Diagnóstico y posterior seguimiento. Se estudia por zona climática.
INDICADOR PRIMARIO	B	Evolución en los últimos 4 años	Diagnóstico y posterior seguimiento. Se estudia por zona climática.
INDICADOR PRIMARIO	C	Evolución en los últimos 4 años	Diagnóstico y posterior seguimiento. Se analiza si la vivienda principal tiene calefacción o no.
INDICADOR PRIMARIO ADAPTADO	C'	Evolución en los últimos 4 años	Diagnóstico y posterior seguimiento. Se estudia por zona climática. También se analiza si la vivienda principal tiene calefacción o no y la fuente de energía en caso de estar equipada de calefacción.
INDICADOR PRIMARIO	D	Evolución en los últimos 4 años	Diagnóstico y posterior seguimiento. Se estudia por zona climática. También se analiza si la vivienda principal tiene calefacción o no y la fuente de energía en caso de estar equipada de calefacción.
INDICADOR PRIMARIO ADAPTADO	D'	Evolución en los últimos 4 años	Diagnóstico y posterior seguimiento. Se estudia por zona climática.
CARACTERIZACIÓN POBLACIÓN	F	Evolución en los últimos 4 años	Conocer la distribución de hogares por número de miembros
CARACTERIZACIÓN POBLACIÓN	G	Evolución en los últimos 4 años	Conocer la distribución de hogares por quintiles de renta
CARACTERIZACIÓN POBLACIÓN	H	Evolución en los últimos 4 años	Conocer la distribución de hogares por colectivos potencialmente vulnerables
CARACTERIZACIÓN POBLACIÓN	I	Evolución en los últimos 4 años	Conocer la distribución de hogares por colectivos potencialmente vulnerables
INTERSECCIÓN PRIMARIOS	A+B	Último año disponible	Tener una percepción de hogares que necesitan una medida prestacional
INTERSECCIÓN DE PRIMARIO CON VARIABLE DE CARACTERIZACIÓN	A+F	Último año disponible	Profundizar en el estudio del indicador primario de temperatura inadecuada en la vivienda, incorporando la variable del tamaño del hogar.
INTERSECCIÓN DE PRIMARIO CON	A+G	Último año disponible	Profundizar en el estudio del indicador primario de temperatura inadecuada en la

VARIABLE DE CARACTERIZACIÓN			**vivienda, incorporando la variable de los quintiles de renta.**
INTERSECCIÓN DE PRIMARIO CON VARIABLE DE CARACTERIZACIÓN	**B+F**	**Último año disponible**	**Profundizar en el estudio del indicador primario de retraso en el pago de las facturas, incorporando la variable del tamaño del hogar.**
INTERSECCIÓN DE PRIMARIO CON VARIABLE DE CARACTERIZACIÓN	**B+G**	**Último año disponible**	**Profundizar en el estudio del indicador primario de retraso en el pago de las facturas, incorporando la variable de los quintiles de renta.**
INTERSECCIÓN DE PRIMARIO CON VARIABLE DE CARACTERIZACIÓN	**C+F**	**Último año disponible**	**Profundizar en el estudio del indicador primario de pobreza escondida, incorporando la variable del tamaño del hogar.**
INTERSECCION DE PRIMARIO CON VARIABLE DE CARACTERIZACIÓN	**C+G**	**Último año disponible**	**Profundizar en el estudio del indicador primario de pobreza escondida, incorporando la variable de los quintiles de renta.**
INTERSECCIÓN DE PRIMARIO CON VARIABLE DE CARACTERIZACIÓN	**C+I**	**Último año disponible**	**Profundizar en el estudio del indicador primario de pobreza escondida, incorporando la variable de colectivos potencialmente vulnerables.**
INTERSECCIÓN DE PRIMARIO CON VARIABLE DE CARACTERIZACIÓN	**D+F**	**Último año disponible**	**En análisis**
INTERSECCIÓN DE PRIMARIO CON VARIABLE DE CARACTERIZACIÓN	**D+G**	**Último año disponible**	**En análisis**

El estudio y análisis de indicadores primarios como el retraso del pago de las facturas o la pobreza energética escondida, permitirán analizar qué porcentaje de la población necesita a corto plazo una medida prestacional que le ayude a realizar el pago de sus facturas.

Los indicadores de temperatura inadecuada en la vivienda o de gasto desproporcionado en suministros energéticos frente a los ingresos del hogar, caracterizarán de manera más acertada el porcentaje de población o de hogares que necesitan mejoras de eficiencia energética.

La incorporación de los indicadores derivados posibilita afinar el estudio:

- Pobreza escondida utilizando la media de medianas de los 5 últimos años.
- Gasto desproporcionado utilizando la media de medianas de los 5 últimos años.

Por otra parte, en el estudio se incorpora la variabilidad climática existente en España, a través de la afectación de la zona climática a cada indicador primario, así como las variables de caracterización que permiten profundizar en el análisis de cada indicador primario.

Así, las variables de caracterización **resultarán útiles a la hora de focalizar el análisis en colectivos que potencialmente puedan encontrarse en situación de vulnerabilidad** (como las personas mayores de 65 años que vivan solas, jubilados o personas sin empleo, o las familias monoparentales o monomarentales que tengan a su cargo hijos menores o dependientes en el hogar). La distribución por quintiles de renta resulta indispensable a la

hora de determinar el porcentaje de la población que se encuentra en cada indicador o variable estudiada.

Resultados del análisis realizado: situación de la pobreza energética en España

La recesión económica iniciada en 2008 y sus efectos sobre la población han ocasionado que, en líneas generales, los indicadores principales del Observatorio Europeo de la Pobreza Energética (EPOV) reflejen un significativo avance de la pobreza energética en España entre el año 2008 y el 2014. Sin embargo, desde el año 2014 se ha constatado una mejora relativa en algunos de ellos como consecuencia de la recuperación económica.

INDICADOR (% población)	2008	2014	2015	2016	2017
GASTO DESPROPORCIONADO (2M)	15,9	16,6	16,6	16,7	17,3
POBREZA ENERGÉTICA ESCONDIDA (HEP)	14,6	13,2	12,2	12,6	11,5
TEMPERATURA INADECUADA DE LA VIVIENDA EN INVIERNO	5,9	11,1	10,6	10,1	8,0
RETRASO EN EL PAGO DE LAS FACTURAS	4,6	9,2	8,8	7,8	7,4

Los indicadores seleccionados por el EPOV ofrecen visiones distintas, pero complementarias, del fenómeno de la pobreza energética, permitiendo capturar sus diferentes manifestaciones. A la vez, estos indicadores permiten determinar la población que se encuentra en las circunstancias que se intentan detectar a través de ellos, si bien no permiten analizar el grado de severidad o de pobreza energética. Por ejemplo, el indicador sobre la temperatura inadecuada en la vivienda no permite medir los grados centígrados de desvío respecto a las condiciones de confort, además de estar condicionado por la percepción del encuestado.

Hechas las apreciaciones anteriores, si se analiza la evolución de cada indicador de manera independiente, sin interacción entre ellos, puede concluirse que entre el 7,4% y el 17,3% de la población española se encuentra en situación de pobreza energética, porcentajes que corresponden a entre 3,5 y 8,1 millones de personas.

SITUACIÓN DE LA POBREZA ENERGÉTICA EN ESPAÑA
Entre 3,5 y 8,1 millones de personas, en función del indicador utilizado, se encuentran en situación de pobreza energética en España

A pesar de la gravedad de la situación, España se encuentra en una situación intermedia dentro de la UE, manifestándose la pobreza energética con especial intensidad en el Sureste de Europa, tal y como se analiza posteriormente indicador a indicador.

Resultado absoluto de cada indicador y diferentes métricas de la pobreza energética

1) Gasto energético desproporcionado. (2M)

Gasto energético desproporcionado con la mediana de su ejercicio.

Se trata del único indicador que no ha mostrado mejoría durante los últimos años, situándose estable en torno al 17%, equivalente a 8,1 millones de personas, un dato superior al 15,9% del año 2008.

INDICADOR (% población)	2008	2014	2015	2016	2017
GASTO DESPROPORCIONADO (2M)	15,9	16,6	16,6	16,7	17,3

En la tabla inferior se observa cómo la mediana ha descendido gradualmente durante este período, lo que en principio explica el empeoramiento del indicador: los hogares que deben realizar un mayor gasto energético en proporción a sus ingresos o bien no han mejorado su situación económica o han tenido que destinar una misma proporción de sus ingresos adicionales a la factura energética.

Calefacción en la vivienda principal	2014	2015	2016	2017
Total	3,0	3,0	2,7	2,7
Si	2,7	2,7	2,4	2,3
No	3,6	3,5	3,3	3,4

La inexistencia de calefacción en la vivienda implica automáticamente un indicador 2M considerablemente mayor, al darse este hecho en regiones con inviernos más benignos. En el análisis de zonas climáticas se profundiza en las razones para este hecho.

Calefacción en la vivienda principal	2017
Total	17,3%
Si	13,0%
No	23,4%

Cuando se analiza el indicador 2M desde el punto de vista de las zonas climáticas se observa un **mayor porcentaje de hogares afectados en las zonas A y B, localizadas en la costa mediterránea o atlántica sur.** En estas áreas coexisten tres fenómenos: el aislamiento de las viviendas suele ser deficiente, muchas de ellas carecen de calefacción, por lo que los gastos en los períodos invernales pueden ser incluso más elevados por lo inadecuado del equipamiento y, además, se suma el gasto en refrigeración en el período estival.

El contraste entre zonas es evidente: en la zona A, que comprende áreas costeras de Andalucía y Canarias, hasta el 22% de los hogares tienen un gasto energético

desproporcionado. Por el contrario, este fenómeno sólo se observa en el 14% de los hogares en la zona E, que comprende las áreas con clima invernal más extremo del interior peninsular y zonas de alta montaña.

2M (% gasto energético/ingresos mayor que 2*mediana) en función de la zona climática	2017
Total	17,3%
A	22,0%
B	20,3%
C	16,3%
D	15,0%
E	14,1%
a	17,8%

Este análisis se confirma en el análisis por comunidades autónomas, localizándose los mayores índices en Murcia, donde uno de cada cuatro hogares muestra un gasto energético desproporcionado, Extremadura, Baleares y Valencia.

2M (% gasto energético/ingresos mayor que 2*mediana) en función de la CCAA	2017
Total para las CCAA	17,3
Andalucía	23,3
Aragón	15,7
Asturias (Principado de)	11,4
Balears (Illes)	19,5
Canarias	17,2
Cantabria	11,8
Castilla y León	15,0
Castilla - La Mancha	20,7
Cataluña	14,7
Comunitat Valenciana	19,4
Extremadura	25,3
Galicia	15,7
Madrid (Comunidad de)	12,2
Murcia (Región de)	24,9
Navarra (Comunidad Foral de)	8,2
País Vasco	8,8
Rioja (La)	6,3
Ceuta	0,0
Melilla	6,2

Analizando el tamaño del hogar, se observa lógicamente una **incidencia notablemente mayor en los hogares de tamaño más reducido**: cuentan como máximo con una fuente de ingresos mientras que el coste de climatizar la vivienda no desciende en la misma proporción frente a otros hogares.

2M (% gasto energético/ingresos mayor que 2*mediana) por tamaño del hogar	2017
Total	17,3
1 miembro	25,8
2 miembros	16,0
3 miembros	13,1
4 miembros	12,2
5 miembros o más	12,0

El efecto anteriormente conectado es especialmente claro al analizar la actividad de la persona principal de la vivienda: **hasta el 50% de hogares donde la persona principal está desempleada registran un gasto energético desproporcionado**.

2M (% gasto energético/ingresos mayor que 2*mediana) en función de la actividad de la persona principal (% de la poblaciónón)	2017
Total	17,3
Ocupados	11,3
Parados	49,5
Jubilados	18,9
Otros inactivos	31,7

El análisis del tipo de hogar muestra una **incidencia muy elevada del indicador 2M entre personas mayores de 65 años que viven solas**, puesto que prácticamente una de cada tres muestra un gasto desproporcionado: confluyen los bajos ingresos con deficientes equipamientos. Otros colectivos vulnerables son las personas solas menores de 65 años o las familias monomarentales o monoparentales.

2M (% gasto energético/ingresos mayor que 2*mediana) en función del tipo de hogar (% de la poblaciónón)	2017
Total	8,0
Persona sola con menos de 65 años	22,1
Persona sola de 65 o más años	30,1
Pareja sin hijos ambos menores de 65 años	10,9
Pareja con 1 hijo	11,8
Pareja con 2 hijos	11,9
Pareja con 3 o más hijos	10,6
Un adulto con hijos	22,3
Otro tipo de hogar	13,4

El régimen de tenencia de la vivienda tiene una influencia menor que en el caso de la temperatura inadecuada, destacando por la **elevada incidencia de este indicador en los colectivos con alquiler reducido (renta antigua)** que se corresponden en un porcentaje importante con las personas solas de más de 65 años.

2M (% gasto energético/ingresos mayor que 2*mediana) por régimen de tenencia de la vivienda (% de la poblaciónón)	2017
Total	17,3
Propiedad	
Propiedad sin hipoteca	18,4
Propiedad con hipoteca	12,4
Alquiler	17,5
Alquiler reducido (renta antigua)	27,4
Cesión semigratuita	15,2
Cesión gratuita	23,3

La intervención del nivel de ingresos en este indicador determina que el porcentaje de hogares afectado por el mismo sea muy superior en los quintiles de renta más reducida. **Hasta el 46% de los hogares situados en el primer quintil de renta tienen un gasto energético desproporcionado**. Este porcentaje se reduce paulatinamente hasta alcanzar a sólo un 1,5% de los hogares situados en el quintil más elevado.

2M (% gasto energético/ingresos mayor que 2*mediana) en función de quintiles de renta (% población)	2017
Total	17,3
Primer quintil	45,5
Segundo quintil	24,7
Tercer quintil	8,9
Cuarto quintil	4,0
Quinto quintil	1,5

GASTO DESPROPORCIONADO

El 17,3% de la población española (8 millones de personas) declaró un gasto energético desproporcionado frente a sus ingresos (más de 2 veces la mediana nacional) en 2017.

- **Gasto energético desproporcionado con la media de medianas de los últimos 5 años**

El indicador adaptado de gasto energético desproporcionado utilizando la media de las medianas de los últimos 5 años sí revela una mejoría importante del indicador, desde el 20,9% observado para el año 2013, hasta el 14,9% en 2017.

2M (% gasto energético/ingresos mayor que 2*media quinquenal de medianas)					
INDICADOR	2013	2014	2015	2016	2017
Gasto desproporcionado	20,9%	16,9%	15,7%	13,3%	14,9%

2) Pobreza energética escondida (HEP)

Pobreza energética escondida con la mediana nacional de su ejercicio.

El indicador de pobreza energética escondida ha descendido gradualmente en el período 2014-2017 hasta situarse en el 11,5% de la población, equivalente a 5,4 millones de personas. En 2014 alcanzaba al 14,6% de la población. Únicamente el año 2016 presenta un repunte de la pobreza escondida respecto al año anterior.

INDICADOR (% población)	2008	2014	2015	2016	2017
POBREZA ENERGÉTICA ESCONDIDA (HEP)	14,6	13,2	12,2	12,6	11,5

Tal y como se realiza a continuación, es preciso realizar un análisis más profundo para concluir si los hogares más vulnerables han mejorado la situación de su vivienda incrementando el gasto o es la mediana nacional la que ha descendido.

Merece la pena detenerse, a la vista de los resultados, en la evolución que ha seguido la mediana nacional desde el año 2013. Suponiendo que los hogares hubiesen mantenido un gasto constante en suministros energéticos desde ese año, el descenso de la mediana como consecuencia de la recesión ha situado a numerosos hogares fuera del radar de este indicador. Se observa, no obstante, un repunte de la mediana en el año 2017.

Evolución de la mediana nacional del gasto en energía					
Calefacción en la vivienda principal	2013	2014	2015	2016	2017
Total	900,0	848,3	847,2	867,3	905,0
Si	1.056,5	990,3	994,2	1.004,5	1.041,3
No	720,0	678,8	690,0	660,0	717,7

La media en el periodo temporal de estudio ha seguido la misma evolución que la mediana, es decir, ha decrecido desde el año 2013 hasta el año 2016 y ha experimentado un pequeño aumento en el año 2017.

Evolución de la media nacional del gasto en energía					
Calefacción en la vivienda principal	2013	2014	2015	2016	2017
Total	1.096,1	1.035,4	1.032,1	1.000,6	1.045,1
Si	1.268,2	1.201,2	1.197,7	1.150,6	1.198,1
No	825,7	768,7	770,0	750, 9	793,3

Al igual que en el caso del indicador 2M, aunque por razones diferentes, **la inexistencia de calefacción en la vivienda implica automáticamente un indicador HEP considerablemente mayor**. En el análisis de zonas climáticas se profundiza en las razones para este hecho.

HEP (% de los hogares con gasto energético menor que mediana/2) en función de la existencia de calefacción en la vivienda principal	2017
Total	11,5
Si	5,2
No	18,1

Cuando se analiza el indicador HEP desde el punto de vista de las zonas climáticas se observa el **mayor porcentaje de hogares afectados en la zona "alfa", exclusiva de las islas Canarias (29%)**, seguidas de las zonas A (18%) y B (12%) de la costa mediterránea y atlántica sur.

HEP (% de los hogares con gasto energético menor que mediana/2) en función de la zona climática	2017
Total	11,5
A	18,3
B	12,1
C	10,2
D	6,4
E	5,8
a	29,4

Este hecho permite concluir que en un porcentaje elevado de los hogares no se trata de pobreza energética escondida sino de que la mediana nacional no es un valor válido para comparar el gasto en climas que no exigen calefacción más que en días puntuales. En concreto, conforme a los resultados de la EPF de 2017, sólo el 8,8% de los hogares en la zona

“alfa” se incluirían en el indicador HEP si se comparara su gasto con la mediana de la propia zona “alfa”.

HEP (% de los hogares con gasto energético menor que mediana de la zona climática en cuestión/2) en función de la zona climática	2017
Total	11,5
A	10,6
B	10,8
C	11,6
D	10,9
E	11,8
a	8,8

En efecto, el análisis por comunidades autónomas muestra que el 29% de los hogares canarios entran en el indicador HEP a causa de los muchos menores requerimientos térmicos de la climatología canaria. Las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla también muestran una incidencia elevada del HEP por la misma razón.

HEP (% de los hogares con gasto energético menor que mediana/2) en función de la CCAA	2017
Total para las CCAA	11,5
Andalucía	14,2
Aragón	4,5
Asturias (Principado de)	7,2
Balears (Illes)	7,0
Canarias	29,6
Cantabria	6,2
Castilla y León	5,8
Castilla - La Mancha	7,2
Cataluña	8,0
Comunitat Valenciana	10,9
Extremadura	13,7
Galicia	13,1
Madrid (Comunidad de)	5,8
Murcia (Región de)	12,1
Navarra (Comunidad Foral de)	4,9
País Vasco	5,3
Rioja (La)	3,7
Ceuta	23,4
Melilla	31,3

Analizando el tamaño del hogar, destaca la **incidencia del HEP en uno de cada cuatro hogares que cuentan con más de cinco miembros**: el 36% de estos hogares se localizan mayoritariamente en el primer quintil de renta, siendo la categoría de hogares con menores ingresos medios por individuo.

HEP (% de los hogares con gasto energético menor que mediana/2) por tamaño del hogar	2017
Total	11,5
1 miembro	7,8
2 miembros	7,8
3 miembros	9,6
4 miembros	12,4
5 miembros o más	27,4

En efecto el gasto anormalmente bajo tiene **mayor intensidad entre los hogares en los cuales la persona principal se encuentra desempleada**. No obstante, este efecto es menos intenso que en el caso del indicador 2M.

HEP (% de los hogares con gasto energético menor que mediana/2) en función de la actividad de la persona principal	2017
Total	11,5
Ocupados	10,5
Parados	15,5
Jubilados	8,4
Otros inactivos	9,3

El análisis del tipo de hogar muestra una **incidencia muy elevada entre los hogares con pareja con 3 o más hijos**, en coherencia con lo observado en el número de miembros.

HEP (% de los hogares con gasto energético menor que mediana/2) en función del tipo de hogar	2017
Total	11,5
Persona sola con menos de 65 años	8,8
Persona sola de 65 o más años	6,7
Pareja sin hijos ambos menores de 65 años	7,5
Pareja con 1 hijo	8,9
Pareja con 2 hijos	11,7
Pareja con 3 o más hijos	28,4
Un adulto con hijos	11,6
Otro tipo de hogar	17,0

El régimen de tenencia de la vivienda tiene una influencia similar a la del indicador 2M: los **colectivos con la vivienda en régimen de cesión o alquiler presentan índices más elevados** que aquellos en propiedad.

HEP (% de los hogares con gasto energético menor que mediana/2) por régimen de tenencia de la vivienda	2017
Total	11,5
Propiedad	
Propiedad sin hipoteca	8,8
Propiedad con hipoteca	7,7
Alquiler	15,0
Alquiler reducido (renta antigua)	17,6
Cesión semigratuita	14,6
Cesión gratuita	23,3

El porcentaje de hogares con un gasto anormalmente bajo es superior en los quintiles de renta más reducida: cerca de **uno de cada cinco hogares situados en el primer quintil se encuentra en esta situación.**

HEP (% de los hogares con gasto energético menor que mediana/2) en función de quintiles de renta	2017
Total	11,5
Primer quintil	18,1
Segundo quintil	11,1
Tercer quintil	9,5
Cuarto quintil	6,6
Quinto quintil	5,1

POBREZA ENERGÉTICA ESCONDIDA

El 11,5% de la población española (5,2 millones de personas) declaró un gasto anormalmente bajo en energía (menos del 50% de la mediana) en 2017.

Pobreza energética escondida con la media de medianas [2013-2017]

El indicador adaptado de pobreza escondida tomando como referencia la media de las medianas de los últimos 5 años, fluctúa de manera ligeramente distinta al indicador primario referenciado a la mediana. Así, si en este último se constataba un descenso progresivo del indicador desde el año 2014 hasta el 2017, el indicador adaptado muestra mayor variabilidad, siendo superior en 2014 (14,1%) y 2015 (13,4%) que en 2013 (13,2%), y descendiendo desde el año 2015.

Además, la mejora de este indicador adaptado durante los últimos años es más acusada (del 14,1% en 2014 al 10,5% en 2017) que la del indicador primario referenciado a la mediana.

Pobreza energética escondida respecto a gastos (gastos energía menor que la media quinquenal de medianas/2)					
Calefacción en la vivienda principal	2013	2014	2105	2016	2017
Total	13,2%	14,1%	13,4%	13,1%	10,5%
Si	12,1%	14,0%	12,7%	11,0%	8,4%
No	12,4%	13,1%	12,5%	12,9%	10,4%

3) Temperatura inadecuada de la vivienda en invierno (ECV 2017) y verano (ECV 2012)

Temperatura inadecuada de la vivienda en invierno

La evolución reciente de este indicador muestra con claridad el deterioro del grado de confort en las viviendas en invierno durante el periodo más duro de la recesión, cuando creció del 5,9% al 11,1% de la población entre 2008 y 2014, para descender hasta el 8,0% en 2017, equivalente a 3,7 millones de personas. El descenso desde el 10,1% al 8% entre 2016 y 2017 es especialmente visible y requiere de una monitorización permanente para verificar que responde a una mejora estructural de la situación.

INDICADOR (% población)	2008	2014	2015	2016	2017
TEMPERATURA INADECUADA DE LA VIVIENDA EN INVIERNO	5,9	11,1	10,6	10,1	8,0

Se observa una influencia de las zonas climáticas, con una **mayor incidencia en aquellas áreas con clima más benigno**: las zonas A y B presentan índices muy superiores a la media, siendo sin embargo notablemente más bajos en áreas con clima más adverso. Esta realidad, que no corresponde en absoluto a la severidad invernal, puede deberse a la menor preparación de los hogares para el período invernal tanto en sus condiciones de aislamiento como de climatización además de que los factores no climáticos, como el nivel de actividad o la renta, pueden desempeñar un papel más relevante.

Temperatura inadecuada en la vivienda en invierno en función de zonas climáticas (% población)	2014	2015	2016	2017
Total para las zonas climáticas	11,1	10,6	10,1	8
Zona climática a	0,4	10,4	5,1	6,7
Zona climática A	16,5	16,6	16,1	15,2
Zona climática B	15,9	10,6	12,4	9,4
Zona climática C	11,6	11,5	11	7,4
Zona climática D	7,6	9	7,5	7
Zona climática E	8,8	6,3	3,8	2,2

El estudio por comunidades autónomas aporta dos hechos fundamentales. En primer lugar, áreas con clima más benigno en invierno registran un mayor porcentaje de hogares con temperatura inadecuada: es el caso de Murcia (14,8%, zonas climáticas B y C mayoritariamente), frente a valores mínimos en regiones como Castilla y León (2,2%) con clima continental (mayoritariamente D y E). En segundo lugar, en áreas climáticamente muy similares, como Asturias y Cantabria, se registran índices muy diferentes, del 15,8% y el 4% respectivamente. Por tanto, se confirma el predominio de los factores socioeconómicos y de preparación de la vivienda sobre los climáticos.

Temperatura inadecuada en la vivienda en invierno por CCAA (% población)	2017
Total para las CCAA	8,0
Andalucía	7,3
Aragón	4,0
Asturias (Principado de)	15,8
Balears (Illes)	18,4
Canarias	7,8
Cantabria	4,0
Castilla y León	2,2
Castilla - La Mancha	11,5
Cataluña	6,3
Comunitat Valenciana	9,8
Extremadura	13,2
Galicia	6,7
Madrid (Comunidad de)	7,7
Murcia (Región de)	14,8
Navarra (Comunidad Foral de)	4,5
País Vasco	7,0
Rioja (La)	6,3
Ceuta	0,0
Melilla	6,2

Si se analiza el efecto de la variable "tamaño del hogar", se comprueba que hay mayor porcentaje de personas que viven solas que tienen dificultades para alcanzar una temperatura adecuada en su vivienda (10,1%), disminuyendo progresivamente el porcentaje para los hogares con 2, 3 y 4 miembros. Sin embargo, **los hogares con 5 miembros o más, son los que presentan mayores dificultades (12,3%)**. Este dato se explica porque el 36% de esta categoría de hogares se encuentran en el primer quintil de renta por individuo y hasta el 56% en los dos primeros quintiles de renta, es decir, los hogares con un mayor número de miembros son especialmente vulnerables en términos de ingresos.

Temperatura inadecuada en la vivienda en invierno por tamaño del hogar (% de la población)	2017
Total	8,0
1 miembro	10,1
2 miembros	7,8
3 miembros	8,0
4 miembros	5,6
5 miembros o más	12,3

La actividad de la persona principal del hogar, es decir, su sustentador económico, también es un factor muy determinante sobre el retraso en el pago de las facturas de los suministros, siendo los **hogares más afectados aquellos en los que la persona principal está desempleada**.

Temperatura inadecuada en la vivienda en invierno en función de la actividad de la persona principal (% de la poblaciónón)	2017
Total	8,0
Ocupados	5,4
Parados	17,9
Jubilados	5,4
Otros inactivos	9,6

El análisis del tipo de hogar permite concluir que **las familias monoparentales o monomarentales experimentan tasas del 14,1%**, muy superiores a la media.

Temperatura inadecuada en la vivienda en invierno en función del tipo de hogar (% de la poblaciónón)	2017
Total	8,0
Hogar con una persona de 65 o más años	8,4
Dos adultos sin hijos/niños dependientes económicamente con al menos uno de ellos de 65 o más años	6,5
Un adulto con hijos/niños dependientes económicamente	14,1

Uno de las variables con mayor influencia en este indicador es el régimen de tenencia de la vivienda. **La incapacidad para mantener una temperatura adecuada en la vivienda en invierno en los hogares con vivienda en alquiler triplica a aquellos con vivienda en propiedad**. Confluyen dos hechos: el acceso a una vivienda en propiedad implica en general un poder adquisitivo mayor y, por otra parte, la vivienda en alquiler suele presentar un aislamiento y una climatización de peor calidad.

Temperatura inadecuada en la vivienda en invierno por régimen de tenencia de la vivienda (% de la poblaciónón)	2017
Total	8,0
Propiedad (total)	5,7
Propiedad sin hipoteca	6,0
Propiedad con hipoteca	5,2
Alquiler	17,0
Cesión gratuita	11,6

Existe una **fuerte correlación entre el nivel de renta y la incapacidad de mantener una temperatura adecuada en la vivienda en invierno**: las respuestas afirmativas a esta pregunta superaron el 19% en aquellos hogares con la renta situada en el primer quintil, es decir, uno de cada 5 hogares de entre el 20% de hogares con renta más baja no es capaz de alcanzar la temperatura de confort. El indicador retrocede de forma notable al incrementarse al nivel de renta, aunque siguen existiendo hogares con problemas de pobreza energética incluso entre el 20% de hogares de renta más alta: apenas el 1,6%, denotando posiblemente un problema de climatización o aislamiento de la vivienda.

Temperatura inadecuada en la vivienda en invierno en función de quintiles de renta (% población)	2017
Total	8
Primer quintil	19,6
Segundo quintil	10,3
Tercer quintil	5,6
Cuarto quintil	2,9
Quinto quintil	1,6

Este indicador en España presenta resultados casi idénticos a la media de la UE (7,8%), en la que se observa una mayor incidencia del problema en el Sureste de Europa (Bulgaria 37%, Grecia 26%, Chipre 23%) además de elevados índices en Lituania (29%).

España muestra una situación intermedia respecto a los Estados miembros de similar climatología y renta: Portugal (20%) e Italia (15%) presentan valores muy superiores, mientras que en Francia se sitúa por debajo del 5% de la población.

IMPOSIBILIDAD DE MANTENER TEMPERATURA ADECUADA EN INVIERNO

El 8% de la población española (3,7 millones de personas) declaró la imposibilidad de mantener su vivienda en invierno a una temperatura adecuada en 2017.

Temperatura inadecuada de la vivienda en verano

El Observatorio Europeo para la Pobreza Energética (EPOV) no ha incluido indicadores secundarios relacionados con las necesidades de refrigeración, únicamente el del número de hogares equipados con aire acondicionado.

Sin embargo, es necesario realizar una aproximación análoga a la utilizada para el invierno y evaluar la capacidad de los hogares españoles para mantener una temperatura adecuada también durante los meses de verano. Los datos disponibles por el momento son los obtenidos de un módulo específico de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) realizado en los años 2007 y 2012 por el Instituto Nacional de Estadística.

En este apartado se analizan dichos resultados globales y su desagregación por zonas climáticas, comunidades autónomas y quintiles de renta, para finalizar comparando los resultados obtenidos del año 2012 con los del resto de la UE.

El 26% de los hogares españoles declararon su incapacidad para mantener el hogar a una temperatura adecuada durante el período de verano en los años 2007 y 2012, con mínimas diferencias entre ambos ejercicios. Este porcentaje es superior al del porcentaje de hogares que declaran no poder mantener una temperatura adecuada durante el invierno.

INDICADOR (% población)	2007	2012
TEMPERATURA INADECUADA DE LA VIVIENDA EN VERANO	26,4	25,6

Al contrario de lo que se podría suponer en un principio, el deterioro de la situación económica entre 2007 y 2012, unido a que el verano de 2012 fue más cálido[13], no se manifestó en términos generales en una mayor dificultad para refrigerar la vivienda.

La clasificación de zonas climáticas en función de la severidad climática invernal no permite extraer datos concluyentes, puesto que esta zonificación no recoge directamente la severidad climática de verano. Sí se observa una menor incidencia en las zonas climáticas extremas “alfa”, exclusiva de las islas Canarias y la zona E, con el clima invernal más severo en áreas del interior personal. Se establecerá una línea de trabajo con el INE para analizar este indicador en función de las zonas climáticas de verano.

[13] Conforme a AEMET, el verano de 2012 fue el cuarto más cálido de la serie histórica iniciada en 1961 y las temperaturas medias trimestrales en el conjunto de España superaron en 1, 7º C el valor medio normal.

Temperatura inadecuada en la vivienda en verano en función de zonas climáticas (% población)	2007	2012
Total para las zonas climáticas	26,4	25,6
Zona climática a	14,1	19,8
Zona climática A	25,6	26,2
Zona climática B	21,4	30,5
Zona climática C	27,4	23,7
Zona climática D	30,2	26,1
Zona climática E	22	14,1

La distribución de este indicador entre las comunidades autónomas proporciona resultados más claros, aunque se observan entre 2007 y 2012 mayores dificultades en la mitad sur y una situación más favorable en la mitad norte.

En términos generales, se observa que **la incidencia es reducida en las comunidades del norte peninsular, con clima atlántico**: País Vasco, Cantabria, Asturias y Galicia, matizado por las provincias interiores (Álava y Ourense). **Y alcanza sus mayores índices en la mitad sur de la Península**, destacando el caso extremo de Ceuta donde la imposibilidad de una inadecuada climatización en verano alcanza al 60% de la población.

Temperatura inadecuada en la vivienda en verano por CCAA (% población)	2007	2012
Total para las CCAA	26,4	25,6
Andalucía	24,9	32,8
Aragón	30,2	17,2
Asturias (Principado de)	14,6	4,1
Balears (Illes)	12,9	8,9
Canarias	16	19,7
Cantabria	13,4	6,3
Castilla y León	28,6	21,9
Castilla - La Mancha	40,5	34,4
Cataluña	32	26,2
Comunitat Valenciana	19,3	31,1
Extremadura	17,6	23,2
Galicia	23,4	11,8
Madrid (Comunidad de)	31,5	26,4
Murcia (Región de)	29,1	42,6
Navarra (Comunidad Foral de)	29,3	29,3
País Vasco	25,1	15,1
Rioja (La)	32	28,4
Ceuta	59,4	60,1
Melilla	23,5	20,7

Se aprecia una **clara relación entre el nivel de renta y la imposibilidad de mantener una temperatura adecuada en verano**: un promedio del 35% de los hogares situados en el primer quintil contestaron de forma afirmativa, porcentaje que desciende paulatinamente hasta el 19% del primer quintil. No obstante, la evolución de los hogares de cada quintil ha sido muy diferente: los hogares de los últimos dos quintiles de renta han empeorado su situación entre 2007 y 2012 mientras que los hogares de los tres primeros quintiles la han mejorado, un hecho que sugiere un **incremento de la desigualdad en el acceso al aire acondicionado**.

Temperatura inadecuada en la vivienda en verano en función de quintiles de renta (% población)	2007	2012
Total	26,4	25,6
Primer quintil	32,9	36,7
Segundo quintil	25,1	30,6
Tercer quintil	26,9	24,5
Cuarto quintil	25,5	20,2
Quinto quintil	21,5	15,7

Eurostat ha publicado los resultados de la encuesta de 2012 en los distintos Estados miembros. **España se sitúa en un 25,6% de hogares, por encima del 19,1% de media de la UE**. Aunque este resultado es lógico, el análisis del indicador por Estado miembro no responde directamente a las necesidades climáticas de refrigeración calculadas por el propio Eurostat.

Se sitúan por encima de España algunos Estados miembros con un clima estival más severo y mayores necesidades de refrigeración (Malta, Grecia, Chipre), otros con necesidades similares (Portugal e Italia) y otros Estados miembros que suelen presentar inviernos suaves pero que han mostrado una gran extensión de la pobreza energética en el mismo indicador invernal: Bulgaria, Lituania y Hungría.

La incapacidad para mantener la vivienda a una temperatura adecuada en verano se ha mantenido constante entre 2007 y 2012, afecta especialmente a la mitad sur de la Península y a los hogares con rentas más reducidas.

Las medidas estructurales dirigidas a su mitigación deben centrarse por tanto en áreas geográficas y grupos de renta específicos. Emerge la singularidad de ciertos territorios, concluyéndose la idoneidad de hacer un estudio específico sobre ellos en el panel de hogares que forma parte de la Medida 3.

IMPOSIBILIDAD DE MANTENER TEMPERATURA ADECUADA EN VERANO
El 26% de la población española (12 millones de personas) declaró la imposibilidad de mantener su vivienda en invierno a una temperatura adecuada en 2017.

4) Retraso en el pago de las facturas (ECV 2017)

Retraso en el pago de las facturas de suministros de la vivienda.

Este indicador ha sufrido un importante aumento en el período 2008-2014, desde el 4,6% de 2008 al 9,2% de 2014, compensado parcialmente en los últimos años hasta situarse en el 7,4% en 2017. Este porcentaje de la población es equivalente a 3,5 millones de personas.

INDICADOR (% población)	2008	2014	2015	2016	2017
RETRASO EN EL PAGO DE LAS FACTURAS	4,6	9,2	8,8	7,8	7,4

Al igual que en el indicador de la temperatura inadecuada, se observa un efecto territorial importante, de forma que **en aquellas zonas climáticas en las que la severidad invernal es menor existe un mayor porcentaje de población que no puede afrontar el pago de la factura**. Concretamente, en la zona climática A (litoral mediterráneo), el porcentaje supera el 20%, frente a valores inferiores a la media española en las zonas C, D y E.

Retraso en el pago de las facturas en función de las zonas climáticas (% de la población)	2014	2015	2016	2017
Total para las zonas climáticas	9,2	8,8	7,8	7,4
Zona climática a	10,9	11,2	8,9	17,2
Zona climática A	16,8	15,1	16,4	20,6
Zona climática B	14,2	11,6	9,3	10,4
Zona climática C	7,7	7,9	6,4	5,8
Zona climática D	6,2	7	6,9	4,2
Zona climática E	7,2	5,1	3,6	2,7

El análisis por comunidades autónomas permite distinguir entre el centro y norte de España con un muy bajo porcentaje de hogares con retraso en el pago de los suministros y la España sur y mediterránea que se sitúa por encima de la media. Destacan los casos extremos de Canarias, donde 1 de cada 5 hogares declara haber tenido retrasos durante el año 2017 y Ceuta, donde el porcentaje se sitúa en el 18%.

Retraso en el pago de las facturas en función de la CCAA (% de la población)	2017
Total para las CCAA	7,4
Andalucía	10,0
Aragón	2,3
Asturias (Principado de)	2,6
Balears (Illes)	10,3
Canarias	19,2
Cantabria	2,3
Castilla y León	1,6
Castilla - La Mancha	3,2
Cataluña	6,6
Comunitat Valenciana	12,1
Extremadura	9,5
Galicia	3,6
Madrid (Comunidad de)	4,5
Murcia (Región de)	13,9
Navarra (Comunidad Foral de)	1,3
País Vasco	3,7
Rioja (La)	3,5
Ceuta	17,7
Melilla	5,0

El indicador muestra una tendencia creciente cuando se ve afectado por la variable del número de miembros en el hogar. Así, un 4,7% de los hogares en los que sólo vive una persona tiene retrasos en el pago de sus facturas, mientras que para los hogares con más o 5 miembros ese porcentaje asciende hasta el 15,7%.

Retraso en el pago de las facturas en función del tamaño del hogar (% de la poblaciónón)	2017
Total	7,4
1 miembro	4,7
2 miembros	4,6
3 miembros	7,1
4 miembros	7,7
5 miembros o más	15,7

La actividad de la persona principal del hogar, es decir, su sustentador económico, también es un factor muy determinante: **uno de cada cuatro hogares en los que la persona principal está desempleada experimentó en 2017 retraso en el pago de las facturas** de suministros.

Retraso en el pago de las facturas en función de la actividad de la persona principal (% de la poblaciónón)	2017
Total	7,4
Ocupados	5,4
Parados	24,8
Jubilados	2,6
Otros inactivos	9,7

El análisis del tipo de hogar permite concluir que **las familias monomarentales o monoparentales experimentan tasas del 14,1%**, muy superiores a la media.

Retraso en el pago de las facturas en función del tipo de hogar (% de la población)	2017
Total	7,4
Hogar con una persona de 65 o más años	1,5
Dos adultos sin hijos/niños dependientes económicamente con al menos uno de ellos de 65 o más años	1,8
Un adulto con hijos/niños dependientes económicamente	13,5

El régimen de tenencia de la vivienda influye de forma notable en la capacidad para hacer frente al pago de las facturas. **El porcentaje de hogares con vivienda en alquiler que experimenta retrasos en su pago es más del triple que en el caso de los hogares con vivienda en propiedad**. Confluyen dos hechos: el acceso a una vivienda en propiedad implica un poder adquisitivo mayor y, por otra parte, la vivienda en alquiler suele presentar un aislamiento y una climatización de peor calidad. Dentro de los hogares con vivienda en propiedad, la existencia de hipoteca determina mayores dificultades para el pago de las facturas de suministros.

Retraso en el pago de las facturas en función del régimen de tenencia de la vivienda (% de la poblaciónón)	2017
Total	7,4
Propiedad (total)	5,1
Propiedad sin hipoteca	4,0
Propiedad con hipoteca	6,8
Alquiler	17,1
Cesión gratuita	10,2

Más de un 21% de la población que se sitúa en el primer quintil de renta ha tenido durante el año 2017 retrasos en el pago de sus facturas, disminuyendo dicho porcentaje progresivamente para el resto de quintiles, lo que pone de manifiesto la estrecha relación entre ambos parámetros.

Retraso en el pago de las facturas en función de los quintiles de renta (% de la población)	2017
Total	7,4
Primer quintil	21,4
Segundo quintil	9,1
Tercer quintil	4,4
Cuarto quintil	1,6
Quinto quintil	0,6

España ocupa una posición intermedia para este indicador, ligeramente mejor que la media comunitaria del 7,4%. Se observa una importante relación de la pobreza con el área geográfica, registrándose valores elevados en algunos países del Sureste de Europa como Grecia (39%), Bulgaria (31%) o Croacia (21%).

En relación a los Estados miembros de nuestro entorno, España muestra una mayor incidencia del retraso en el pago de las facturas que Portugal (5,6%), Italia (4,8%) o Francia (6,1%).

RETRASO EN EL PAGO DE LAS FACTURAS DE SUMINISTRO
El 7,4% de la población española (3,5 millones de personas) ha declarado retrasos en el pago de sus facturas de suministros durante el año 2017.

Intersección de indicadores

En la tabla inferior se puede apreciar, para el caso de los dos indicadores medidos mediante la ECV, que el 2,3% de la población declara tanto el retraso en el pago de las facturas de los suministros como la temperatura inadecuada.

INDICADOR	2017
Retrasos en el pago de las facturas de la electricidad, agua, gas, comunidad, etc.	7,4
No puede tener una temperatura adecuada en la vivienda	8,0
Ambas	2,3

En cambio, para los dos indicadores de la EPF la intersección muestra a un porcentaje mínimo de hogares, tal y como es de esperar ya que abordan dos aspectos absolutamente complementarios de la pobreza energética.

INDICADOR	2017
Pobreza energética escondida (HEP)	11,5
Gasto desproporcionado (2M)	17,3
Ambas	0,6

Dado que los indicadores pertenecen a dos encuestas distintas no es posible analizar las intersecciones entre tres o más indicadores.

Resultados de la caracterización de la pobreza

La pobreza energética es en efecto en parte una manifestación más de la pobreza: los hogares con menores niveles de renta presentan incidencias notablemente mayores en retrasos en el pago de las facturas y temperatura inadecuada. Para estos dos índices también se observa un factor territorial relevante y en apariencia contradictorio: aquellas áreas con climatología más benigna experimentan índices más elevados, como consecuencia, entre otros factores, de la menor preparación de las viviendas.

La influencia del equipamiento y capacidades constructivas de la vivienda se traduce en que los indicadores de pobreza están presentes incluso en los segmentos de hogares con rentas más elevadas, o bien porque no valoran suficientemente el confort y no alcanzan una temperatura mínima o, mayoritariamente, porque pueden abordar un gasto energético mayor. En todo caso, se observa que los efectos de una vivienda inadecuada son especialmente severos entre la población más vulnerable económicamente, que no puede

acometer las inversiones necesarias ni afrontar los gastos corrientes, quedando atrapados en el círculo vicioso de la vulnerabilidad energética.

Por todo ello, se considera imprescindible una adecuada combinación de medidas prestacionales y estructurales. Las primeras deben estar centradas en los segmentos de población con menores niveles de renta y otras circunstancias de especial vulnerabilidad. Por su parte, las segundas deben dirigirse a la totalidad de hogares con objeto de incrementar la eficiencia energética y, en último término, reducir los precios de la energía, aunque las medidas de apoyo económico se centren en el colectivo más vulnerable.

3. 2 MEDIDAS Y BUENAS PRÁCTICAS CONTRA LA POBREZA ENERGÉTICA EN EL ÁMBITO EUROPEO.

En el diagnóstico de situación se han observado algunas conclusiones iniciales en relación con la pobreza energética en el ámbito de la Unión Europea. A la vista de esto, se proponen las siguientes medidas y buenas prácticas para la lucha contra la pobreza energética en el ámbito comparado, que pueden servir de referencia sobre la forma de abordar este fenómeno y sus manifestaciones en los países de nuestro entorno.

Las medidas de lucha contra la pobreza energética en el ámbito de la Unión Europea son diversas, a continuación, se realiza un resumen de distintas formas de abordar este fenómeno en el ámbito europeo.

Las estrategias para afrontar el fenómeno de la pobreza energética varían entre distintos países. Existe una pluralidad de actuaciones y enfoques sobre este fenómeno, que se pueden observar en recopilatorios como el Atlas de iniciativas de pobreza energética en Europa de Ecoserveis.[14]

No obstante, las actuaciones relativas pobreza energética en el ámbito de la Unión Europea suelen descansar sobre dos tipos de intervenciones: medidas paliativas a corto plazo para proporcionar alivio financiero a los consumidores vulnerables, y otras medidas estructurales que incluyen protección adicional, inversión en eficiencia energética de edificios y medidas para aumentar la información y concienciación[15].

Según el European Policy Centre[16], las ayudas financieras pueden incluir apoyo social (36%), pagos directos (39%), tarifas sociales (20%) o tarifas negociadas (5%) Los pagos directos a los grupos vulnerables están más extendidos en el Reino Unido y en los Países Nórdicos, mientras que las tarifas sociales son más frecuentes en el sur de Europa.

Las intervenciones en eficiencia energética se centran principalmente en remodelación de edificios y constituyen la principal actuación estructural en la materia. De nuevo, las medidas

[14] "Atlas of Energy Poverty Initiatives in Europe, State-by-state Review" Ecoserveis. https://www.ecoserveis.net/en/atlas-of-energy-poverty-initiatives-in-europe-state-by-state-review/

[15] *"The long journey to end energy poverty in Europe"* del European Policy Centre Claire Dhéret and Marco Giuli http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_7789_ljtoendenergypovertyineurope.pdf

[16] Ibidem

varían en el ámbito de la Unión Europea. En los Países Bajos y Suecia, las tarifas de alquiler incluyen las facturas energéticas, para realinear los intereses de los propietarios y arrendadores. Después de una actuación de remodelación, una garantía de coste del hogar, asegura que el coste total (alquiler y energía) no aumenta. En Francia, el cheque energético (cheque energetique) ofrece ayudas a los arrendatarios para actuaciones de renovación térmica, bajo condiciones de ingresos y rendimiento energético[17]

A continuación, se resumen algunas de las políticas más relevantes en el ámbito comparado en relación con el fenómeno de la pobreza energética:

REINO UNIDO

En el Reino Unido, existen distintos tipos de estrategias.

Inglaterra

Cuenta actualmente con la estrategia *Cutting the cost of keeping warm A fuel poverty strategy for England* [18], aprobada en 2015 . Señala el objetivo de lograr que haya el mayor número de hogares que se encuentren en situación de pobreza energética (fuel poverty) que obtengan una calificación energética de la letra C en 2030[19], con objetivos intermedios de lograr el mayor número de hogares que se encuentren en pobreza térmica que obtengan la calificación energética E en 2020 y D en 2025.

Mecanismos prestacionales en el Reino Unido

Existen diversos mecanismos de ayuda financiera en el Reino Unido para compensar a aquellos consumidores con menores niveles de renta:

- **Warm Home Discount (WHD**) es un sistema mediante el cual se otorgan ayudas a determinados consumidores vulnerables. Cuenta con un grupo inicial de beneficiarios pensionistas con menos recursos, un grupo más amplio de consumidores pobres y un tercer sistema de iniciativas de la industria para realizar una ayuda indirecta a estos consumidores.
- **Winter Fuel Payment (WFP)** es una ayuda para personas nacidas el 5 de noviembre de 1953 o antes, de entre 100 y 300 libras para ayudarles a pagar las facturas energéticas. Se percibe automáticamente.

[17] Ibidem

[18] https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/408644/cutting_the_cost_of_keeping_warm.pdf

[19] The fuel poverty target is to ensure that as many fuel poor homes as is reasonably practicable achieve a minimum energy efficiency rating of Band C, by 2030.

- **Cold weather payment (CWP)** se trata de una ayuda que se recibe si se registran o predicen temperaturas medias de cero grados o menos en la zona en la que se habita durante 7 días consecutivos. Se recibe una cantidad de 25 libras por cada periodo de 7 días de tiempo muy frío entre el 1 de noviembre y el 31 de marzo.

- **Mecanismos de eficiencia energética en el Reino Unido**
  - **Warm Front Scheme (WFS)** es una ayuda de hasta 3.500 libras para mejorar la calefacción o aislamiento en la vivienda, para determinados consumidores vulnerables. La ayuda se paga directamente a la empresa que realiza la obra.
  - **Green Deal (GD)** ayuda a realizar mejoras de ahorro energético en la vivienda y a encontrar la mejor manera de financiarlas.

IRLANDA

Irlanda aprobó su Estrategia sobre energía asequible en 2011[20]. Establecía una verdadera visión acerca de lo que se considera energía accesible (Affordable energy) incluyendo criterios como el de mejorar la eficiencia térmica de los hogares con bajos ingresos, maximizar la calidad de vida de las personas por medio de la implantación de iniciativas prácticas, incluir el enfoque coste-eficiente a la hora de afrontar la situación de la pobreza energética.

Estableció su propia definición de pobreza energética[21] centrada en la incapacidad para lograr un estándar aceptable de calor y servicios energéticos.

Para su medición, estableció tres tipos de indicadores:

- Un indicador nuclear (core indicator) que determinaba que un hogar está en pobreza energética si en un año determinado, gasta más del 10% de su renta disponible en servicios energéticos para el hogar[22]
- Un indicador de pobreza energética severa: en el que se encontrarían aquellos hogares que en un año determinado gastaran más del 15% de su renta disponible en servicios energéticos para el hogar.
- Un indicador de extrema pobreza energética: para aquellos hogares que gastaran más del 20% de su renta disponible en servicios energéticos para el hogar.

[20] *Warmer Homes. A Strategy for Affordable Energy in Ireland.* https://www.dccae.gov.ie/documents/Warmer%20Homes.%20A%20strategy%20for%20Affordable%20Energy%20in%20Ireland.pdf

[21] *A household is considered to be energy poor if it is unable to attain an acceptable standard of warmth and energy services in the home at an affordable cost*. Warmer Homes. A Strategy for Affordable Energy in Ireland (pág 12, 21,22)

[22] The core indicator of energy poverty: whereby a household is considered to be experiencing energy poverty if, in any one year, it spends more than 10% of its disposable income on energy services in the home Warmer Homes. A Strategy for Affordable Energy in Ireland (pág 12)

La estrategia se ha continueado por La Estrategia para combatir la pobreza energética 2016-2019[23], que continúa con el modelo establecido en la anterior, destacando medidas de eficiencia energética generales y otras más específicas centradas en el sector del alquiler, medidas dedicadas a afrontar el coste de la energía y una sección específica que otorga una panorámica de las metodologías y fuentes de datos que se han utilizado para la medición de la pobreza energética en Irlanda.

FRANCIA

La ley de 12 de julio de 2011 establece una definición de precariedad energética en Francia.[24]

Se encuentra en situación de precariedad energética una persona que experimenta en su hogar especiales dificultades para disponer del suministro de energía necesario para satisfacer sus necesidades elementales debido a la inadaptación de sus recursos o a sus condiciones de habitabilidad.[25]

Asimismo, cuenta con una variada infraestructura para la lucha contra este fenómeno

- **L'Observatoire National de la Précarite Énergétique – ONPE** [26] **(Observatorio nacional de la precariedad energética)**
  Fue creado en marzo de 2011 y su misión es convertirse en una herramienta de observación y un instrumento de análisis de las políticas públicas de lucha contra la precariedad energética al servicio de los actores nacionales y territoriales.

  Cuenta con un Presidente y Vicepresidente, un Comité estratégico con representación de todos los órganos tutelantes y de los financiadores del observatorio, y un Comité de socios, con representantes de la sociedad civil y de actores interesados.

- **L'Agence nationale de l'habitat – L'ANAH**[27] **(Agencia Nacional de la vivienda)**
  Se trata de un organismo público cuya misión es la de mejorar el estado del parque de viviendas privadas existentes en Francia, para luchar contra las fracturas sociales y territoriales.

  La actuación de l'ANAH se organiza en torno a dos ejes íntimamente ligados:

  - La lucha contra las fracturas sociales y territoriales.
  - La lucha contra la pobreza energética.

[23] A Strategy to Combat Energy Poverty 2016-2019. https://www.dccae.gov.ie/en-ie/energy/publications/Documents/5/A%20Strategy%20to%20Combat%20Energy%20Poverty%20-%20Web%20Version.pdf

[25] *Est en situation de précarité énergétique une personne qui éprouve dans son logement des difficultés particulières à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction de ses besoins élémentaires en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'habitat"*

[26] http://www.onpe.org/
27 http://www.anah.fr/

BUENA PRÁCTICA 1. EL PROGRAMA HABITER MIEUX (FRANCIA)[28]

El programa Habiter mieux es una iniciativa de la Agencia nacional de la vivienda francesa (L'ANAH) Se trata de un programa de ayudas para la renovación energética dividido en dos modalidades

- ***Habiter mieux sérénité**: es un programa de acompañamiento (Ayuda asistencial de l'Anah hasta 573 euros) y una ayuda financiera para realizar trabajos que permitan lograr una ganancia energética de, al menos un 25%, a lo que se le puede añadir una prima de hasta 2000€.*

  Para aquellos beneficiarios que se incluyan en la categoría de "recursos muy modestos"[29] la ayuda les sufraga el 50% de las obras (hasta 10.000€) con una prima del 10% de la cuantía total de las obras (hasta 2000€)

  Para los que se incluyan en la categoría de "recursos modestos"[30] la ayuda sufragada es del 35% de las obras (hasta 7000€) con una prima del 10% de la cuantía total de las obras (hasta 1600€)

- ***Habiter mieux agilité**: es una nueva ayuda financiera para realizar alguno de estos tres tipos de obras en una casa unifamiliar (maison individuelle)*
  - *Cambio de la caldera o del sistema de calefacción.*
  - *Aislamiento de los muros exteriores y/o interiores.*
  - *Aislamiento de los áticos (Áticos acondicionados y transformables)*

  Estas obras deben ser realizadas obligatoriamente por una empresa o un profesional cualificado.

  Para aquellos beneficiarios que se incluyan en la categoría de "recursos muy modestos" la ayuda les sufraga el 50% de las obras (hasta 10.000€)

  Para los que se incluyan en la categoría de "recursos modestos"[31] la ayuda sufragada es del 35% de las obras (hasta 7000€)

ITALIA

Italia cuenta con un bono de electricidad y gas. El beneficio consiste en un descuento que oscila entre los 71 y los 153 euros para electricidad y entre los 70 y los 264 euros para gas.

28 http://www.anah.fr/proprietaires/proprietaires-occupants/etre-mieux-chauffe-avec-habiter-mieux/
29 http://www.anah.fr/proprietaires/proprietaires-occupants/les-conditions-de-ressources/
30 ibidem
31 ibidem

PORTUGAL

Portugal creó en 2016 la tarifa social de energía. Consiste en un descuento en la tarifa de luz y gas natural.

El acceso a los beneficios se elabora por la Dirección General de Energía y Geología (DGEG), que realiza un cruce de datos de los clientes finales remitidos por los agentes del sector. Posteriormente, la DGEG verifica las condiciones de elegibilidad de los clientes junto con la Autoridad tributaria y de Seguridad Social.

Una vez que se identifican los potenciales beneficiarios, los comercializadores aplican automáticamente la tarifa social y de gas natural, sin necesidad de realizar una petición por parte de los clientes.

4. OBJETIVOS DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA ENERGÉTICA EN EL MARCO DE LA ESTRATEGIA (2019-2024)

En base al diagnóstico sobre el estado de la pobreza energética en España y el análisis de las medidas actualmente en funcionamiento, es posible establecer una serie de objetivos que permitan evaluar el grado de efectividad y eficiencia de las políticas públicas en este ámbito y, en concreto, de esta Estrategia.

Los objetivos deben ser cuantitativos, medibles y contrastables, por lo que la opción más razonable consiste en fijar valores mínimos sobre los indicadores principales del EPOV en el año 2025. El objetivo para cada indicador es el mismo:

OBJETIVO DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA
Para cada uno de los indicadores del EPOV: haber reducido, en 2025 como mínimo un 25% los valores de 2017, realizando el esfuerzo necesario para para alcanzar una reducción del 50% en esa fecha.

En la tabla inferior pueden se establecen los objetivos

INDICADOR (%)	2017	OBJETIVO MÍNIMO PARA 2025	OBJETIVO BUSCADO PARA 2025
GASTO DESPROPORCIONADO (2M)	17,3	12,9	8,6
POBREZA ENERGÉTICA ESCONDIDA (HEP)	11,5	8,6	5,7
TEMPERATURA INADECUADA DE LA VIVIENDA	8,0	6	4,0
RETRASO EN EL PAGO DE LAS FACTURAS	7,4	5,5	3,7

Como principal conclusión, todos los indicadores deben experimentar una notable mejora durante el periodo, para lo cual se precisa del diseño y aplicación de un amplio número de medidas descritas en esta Estrategia. Precisamente la Línea 2, dirigida a un sistema transparente de publicación de los indicadores, incluirá la comparación con los objetivos.

5. LA ESTRATEGIA NACIONAL CONTRA LA POBREZA ENERGÉTICA EN ESPAÑA

5.1 RÉGIMEN JURÍDICO DE LA POBREZA ENERGÉTICA EN ESPAÑA

Contexto juridico internacional

La ***Declaración Universal de los Derechos Humanos*** de 1948 es un documento declarativo de Derecho Internacional que marca un hito en la historia de los derechos humanos. Elaborada por representantes de todas las regiones del mundo con diferentes antecedentes jurídicos, sociales y culturales, la Declaración fue proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, el 10 de diciembre de 1948 en su Resolución 217 A (III), como un ideal común para todos los pueblos y naciones. Establece, por primera vez, los derechos humanos fundamentales que deben protegerse a nivel global.

En consecuencia, la Declaración Universal de los Derechos Humanos reconoce que "*toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios*", teniendo en cuenta los criterios generales establecidos en su preámbulo, que *consideran que "los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres, y se han declarado resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad*".

Por lo tanto, los Estados se han comprometido a asegurar, en cooperación con la Organización de las Naciones Unidas, al respeto universal y efectivo a los derechos y libertades fundamentales del hombre, sobre la base de una concepción común de estos derechos y libertades es de la mayor importancia para el pleno cumplimiento de dicho compromiso

Por otra parte, el ***Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*** de 1966 reconoce el derecho a una vivienda adecuada y el "*derecho al acceso a energía para la cocina, la iluminación y la calefacción*" y defensa que "*los gastos derivados del uso del hogar deberían ser de un nivel que no impida ni comprometa la satisfacción de otras necesidades básicas*", conformándose como un parámetro jurídico esencial para informar los ordenamiento de los Estados en el ámbito de la pobreza energética

A su vez, en el ámbito internacional, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer instituye claramente el derecho a la electricidad como un derecho de alcance universal.

Finalmente, la Declaración sobre la Utilización del Progreso Científico y Tecnológico en Interés de la Paz y en Beneficio de la Humanidad (Resolución 3384 de la Asamblea General

de la Organización de Naciones Unidas, de 10 de noviembre de 1975) establece el derecho de uso de la electricidad, debiendo los Estados garantizar el disfrute de la energía eléctrica como avance científico y técnico, a través de las medidas normativas correspondientes.

Regimen juridico de la pobreza energetica en la UE

El tratamiento de la pobreza energética en España debe enmarcarse en el marco normativo que regula esta materia en el ámbito europeo.

A nivel europeo, tanto 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, y por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE, como la Directiva 2009/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural y por la que se deroga la Directiva 2003/55/CE, son las normas jurídicas fundamentales que establecieron las bases normativas para la lucha contra la pobreza energética, impulsando a los Estados miembros a la lucha contra la pobreza energética y su impacto social, con el fin de reducir el número de personas que padecen dicha situación e inspiraron un enfoque integrado con la política social para garantizar el suministro de energía necesario para los clientes vulnerables.

De las citadas Directivas se pueden destacar una serie de cuestiones en el ámbito de la pobreza energética.

En definitiva, el cumplimiento de los requisitos de servicio público es una exigencia fundamental de las Directivas citadas, que reforzaron las obligaciones de servicio público para asegurarse de que todos los consumidores, en particular los vulnerables, puedan beneficiarse de la competencia y de precios justos.

Desde entonces, la Comisión Europea ha elaborado y adoptado una serie de iniciativas de política energética sectorial, en particular en lo que se refiere a la eficiencia energética, incluida la eficiencia energética de los edificios que se incluye en los vectores transversales de la política energética de la Unión Europea: prioridad de la eficiencia energética, el liderazgo mundial de la Unión en energías renovables y un trato justo para los consumidores de energía, también mediante la lucha contra la pobreza energética y el fomento de la competencia leal en el mercado interior

El nuevo Paquete “Energía limpia para todos los europeos” incorpora de manera novedosa, entre otros aspectos, las obligaciones de evaluación y seguimiento del número de hogares en situación de pobreza energética en cada contexto nacional. Así, el 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 (base legislativa para asegurar el logro de los objetivos generales y objetivos específicos de la Unión de la Energía para 2030), determina la necesidad de establecer objetivos nacionales indicativos de reducción de pobreza energética dentro de los planes naciones integrados de energía y clima de los Estados miembros, que deberán evaluar el número de hogares que se encuentran en esta situación, incluyendo un calendario de los plazos de cumplimiento de dichos objetivos.

En sus planes integrados de energía y clima, los Estados miembros definirán las políticas y medidas adoptadas que abordan la pobreza energética, en su caso, incluidas las medidas de política social y otros programas nacionales.

Para ello, deberá tenerse en cuenta los servicios energéticos domésticos necesarios para garantizar niveles de vida básicos en el contexto nacional, las políticas sociales existentes y otras políticas pertinentes, así como las orientaciones indicativas de la Comisión sobre los indicadores correspondientes para la pobreza energética.

La Directiva sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad que modificará la Directiva 2012/27/UE en el marco del Paquete de invierno, considera como indicadores indicativos en esta materia los bajos ingresos, el gasto elevado de energía y la mala eficiencia energética de los hogares.

La nueva Directiva enmarca las actuaciones en materia de pobreza energética dentro de un marco más amplio de protección, progresivo apoderamiento del consumidor de energía eléctrica y limitación de las intervenciones públicas para la fijación de los precios. Estas últimas aplican únicamente como obligaciones de servicio público y con sujeción a condiciones específicas, en aras de la consecución de un mercado de la electricidad minorista plenamente liberalizado que funcione adecuadamente dando incentivos para nuevos participantes en el mercado, mejorando de este modo la elección de los consumidores.

El 19 de junio se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea la Directiva (UE) 2018/844 que modifica la Directiva 2010/31/UE relativa a la eficiencia energética de los edificios, y la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética, teniendo que trasponerse al derecho español antes del 10 de marzo de 2020.

Con esta nueva Directiva se pretende fomentar la introducción de sistemas de control y automatización en edificios, haciendo referencia a las inspecciones de las instalaciones de calefacción y aire acondicionado, y preparar las infraestructuras necesarias para promover el vehículo eléctrico. La Directiva de eficiencia energética de los edificios pretende, además, introducir indicadores de preparación en edificios para aplicaciones inteligentes, con el objetivo de evaluar las capacidades de un edificio para adaptar su operación a las necesidades de sus ocupantes y evaluar la capacidad de mejora de su eficiencia energética

Se ha insertado un nuevo artículo, sobre estrategia a largo plazo para renovación de parques de edificios residenciales y no residenciales, tanto públicos como privados para transformarlos en parques inmobiliarios de alta eficiencia energética y descarbonizados antes de 2050. El objetivo es que cada estado miembro establezca una hoja de ruta con medidas con la finalidad, a largo plazo, de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en la Unión en un 80%-95% respecto al año 1990.

Se hace referencia a los edificios de nueva construcción, a los que se exigirá, siempre que sea viable técnica y económicamente, la equipación de dispositivos de autorregulación para control de la temperatura ambiente de manera separada. Cabe destacar otro punto importante sobre la instalación de puntos de recarga en edificios residenciales y no residenciales nuevos o sujetos a reformas importantes.

Dentro de las modificaciones de la Directiva 2018/844, se hace referencia a los incentivos financieros para la mejora de la eficiencia energética, ya que Estados miembros deberán vincular el incentivo al ahorro de energía logrado o previsto en base a una serie de criterios, como por ejemplo los resultados de una auditoría energética o la comparación de los certificados de eficiencia energética expedidos antes y después de una reforma.

Normativa interna

Como se ha explicado anteriormente, el régimen jurídico de la pobreza energética en España tiene su fundamento en la normativa de la Unión Europea, así como en los Tratados sectoriales en los que el Reino de España sea parte contratante.

En Constitución española de 1978 no hay una referencia al derecho a la energía como derecho fundamental ni tampoco en la categoría de derecho de los ciudadanos. No obstante, en el capítulo III del Título I, "De los principios rectores de la política social y económica" se reconoce el derecho a la energía de forma implícita en el artículo 47, que reconoce el derecho a gozar de una vivienda digna y adecuada, o en el artículo 43.1 que establece el derecho a la protección de la salud

Desde un punto de vista regulatorio, España ha avanzado en el cumplimiento de los requisitos de protección al consumidor recogidos en la normativa europea, que pasan por garantizar que todos los beneficiarios de precios regulados puedan acogerse plenamente, cuando lo deseen, a las ofertas del mercado abierto a la competencia; dispongan de sistemas de medición inteligente y tengan acceso a contratos de electricidad con precios dinámicos; reciban información directa y regular sobre las ofertas y ventajas económicas disponibles en el mercado abierto a la competencia, en particular en lo relativo a contratos de electricidad con precios dinámicos; puedan comparar ofertas entre distintos suministradores; se facilite a los clientes finales elementos informativos en las facturas o en los documentos que las acompañen; se proporcione de manera regular información exacta sobre la facturación basada en el consumo real y facilitada por contadores inteligentes.

No obstante, debe continuarse en la senda de garantizar una base sólida que garantice plenamente los derechos básicos del consumidor final, en los aspectos mencionados y en otros como la resolución rápida y eficaz de conflictos alternativos.

La normativa de la Unión Europea incide en la vital importancia de que los Estados miembros adopten las medidas necesarias para proteger a los consumidores vulnerables y en situación de pobreza energética en el contexto del mercado interior de la electricidad, garantizando su suministro de energía. Dichas medidas pueden diferir en función de las circunstancias concretas de cada Estado miembro, y podrán incluir medidas de política social o energética relacionadas con el pago de las facturas de electricidad, inversión en la eficiencia energética del sector residencial o protección de los consumidores, como salvaguardas contra la desconexión.

Y es que los servicios energéticos son fundamentales para salvaguardar el bienestar de los ciudadanos de la Unión. La calefacción, la climatización y la iluminación adecuadas, así como

la energía para hacer funcionar los aparatos, son servicios esenciales para garantizar un nivel de vida digno y la salud de los ciudadanos.

Además, el acceso a esos servicios energéticos faculta a los ciudadanos de la Unión a desarrollar su potencial y fomenta la inclusión social. Los hogares afectados por la pobreza energética no pueden permitirse esos servicios energéticos debido a una combinación de bajos ingresos, gasto elevado de energía y mala eficiencia energética en sus hogares.

En consonancia con la Directiva 2012/27/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética, el Reglamento sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima hace referencia también a los sistemas de obligaciones de eficiencia energética, a las acciones específicas que deben desarrollarse por cada Estado miembro y la cuota de ahorro que debe logarse en hogares afectados por la pobreza energética. Son obligaciones de información adicionales en el ámbito de la eficiencia energética el volumen de ahorro de energía conseguido mediante medidas de actuación orientadas a la mitigación de la pobreza energética)

No obstante, como se indicó en la parte que analiza la normativa de la UE, se debe tener en cuenta la Directiva 2018/844 que modifica la Directiva 2010/31/UE relativa a la eficiencia energética de los edificios, y la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética, teniendo que trasponerse al derecho español antes del 10 de marzo de 2020.

Por otra parte, Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores, aprobó una serie de medidas con especial impacto en el ámbito de la pobreza energética, como la necesidad de elaborar la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética, el impulso a la configuración del bono social, incrementando en un 15 % los límites de energía anual con derecho a descuento de manera que se compensen los incrementos de precios que se están produciendo y se acerquen éstos límites a los consumos reales de los hogares más vulnerables, que con frecuencia son superiores a los consumos medios al ser más intensivos en el uso de la electricidad, tener electrodomésticos menos eficientes y viviendas peor aisladas.

A su vez, el Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, ha flexibilizado el cómputo de estos límites de energía con derecho a descuento entre los meses del año, para evitar que los hogares queden desprotegidos en los meses de mayor consumo, coincidentes con los de mayor frío.

ÁMBITO COMPETENCIAL EN EL ESTADO AUTONÓMICO.

El artículo 2 de la Constitución Española señala tres criterios que vertebran el Estado autonómico: unidad, autonomía y solidaridad. De este modo, la Constitución de 1978 “se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”. El principio de solidaridad determina que Estado garantice la realización efectiva de este principio velando por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del

territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias que impactan en el bienestar de las personas y sus necesidades básicas.

De este modo, la solidaridad es un principio constitucional de naturaleza esencialmente económico-social, complementaria de los principios de unidad y de autonomía, en virtud del cual debe tenderse al logro del equilibrio económico y social, instrumentando para ello medidas adecuadas. La Constitución Española proclama este principio en sus artículos 2 y 138.1, y establece algunos instrumentos para su realización en los artículos 131 y 158.2, como en el fondo de compensación interterritorial.

En los últimos años diferentes administraciones públicas han regulado aspectos relativos a la vivienda y lucha contra la pobreza energética, de manera integrada o a través de textos que se aproximaban a estas materias de manera independiente.

Algunas normas han sido sometidas a examen por el propio Tribunal Constitucional[32] que, a través de sus sentencias, ha ido perfilando el ámbito competencial de la pobreza energética, en la que se entremezclan competencias básicas del Estado con ámbitos competenciales propios de las Comunidades, como en materia asistencial o de protección a los consumidores.

Para el Tribunal Constitucional son bases del sector eléctrico "la ordenación del suministro de electricidad y de gas, los derechos y obligaciones de los sujetos intervinientes, entre los que se encuentran la obligación de las empresas comercializadoras de suministrar la electricidad y el gas, el derecho a exigir el pago del suministro y a adoptar medidas respecto a los consumidores que estén en situación de impago", pues todo ello "incide directamente en la configuración del contenido del régimen jurídico de uno de los sujetos que intervienen en el sector eléctrico y de gas, al afectar directamente a sus obligaciones y derechos, y también conciernen a la garantía del suministro al tener como finalidad introducir una causa de suspensión de la interrupción del mismo en caso de impago"[33].

Por tanto, se ha reconocido al Estado la regulación de derechos y obligaciones para los consumidores y empresas suministradoras, estableciendo un régimen homogéneo que asegura un tratamiento común en cuanto a las consecuencias derivadas del impago del suministro eléctrico y de gas en todo el territorio nacional. Se encuadraría en este tratamiento común e integrado las consecuencias derivadas del impago del suministro eléctrico y del gas en todo el territorio nacional.

Amplias son las competencias de las Comunidades Autónomas en la materia, a quienes se atribuye el establecimiento de ayudas respetuosas con el sistema de costes e ingresos regulados a nivel estatal, en diferentes modalidades, destinadas a garantizar el suministro eléctrico a las personas que se encuentren en dificultad económica.

La actuación de las Comunidades Autónomas es fundamental para la detección de las situaciones de exclusión o vulnerabilidad social mediante el establecimiento de medidas o

[32] Sentencias 62/2016, de 17 de marzo de 2016; 54/2018 y de 24 de mayo de 2018.
[33] Sentencia 62/2016, de 17 de marzo.

mecanismos efectivos, así como sus actuaciones en los procedimientos extrajudiciales de resolución de conflictos, como es el caso de la mediación voluntaria.

Señala el Tribunal Constitucional, adicionalmente, que las obligaciones de información que puedan ser impuestas a determinados agentes del sector, forman parte de la protección de los consumidores y usuarios, por lo que derecho a la información estos se configura más bien como resultado del ejercicio de la competencia legislativa sobre defensa del consumidor y del usuario.

Resulta de especial interés la diferenciación que el Tribunal Constitucional ha contemplado en relación con la suspensión del suministro. No entra a valorar, por un lado, la regulación autonómica relativa al deber que tienen las personas en situación de vulnerabilidad de presentar un informe de los servicios sociales o al establecimiento para las Administraciones Públicas autonómicas de la obligación de emitir ese informe en un cierto plazo, y con determinado contenido y vigencia.

Por otro lado, considera[34] que la regulación de obligaciones que puedan imponerse a las empresas suministradoras de no proceder a la suspensión del suministro eléctrico en determinadas situaciones (por ejemplo, hasta que no se aporte el informe de las Administraciones Públicas relativo a la vulnerabilidad o transcurra un determinado plazo), así como la imposición de un deber de aplazamiento y/o fraccionamiento de la deuda pendiente con la empresa suministradora, configura obligaciones y derechos de las empresas comercializadores de electricidad y gas en relación con el deber de suministro y el derecho a reclamar el pago de las facturas, y contraviene la regulación que con carácter básico se ha establecido en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico y en la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos.

En suma, siempre que no exista interferencia entre los sistemas contemplados en las leyes básicas estatales, en la protección a los consumidores vulnerables tienen cabida todos los actores. Por ello, la coordinación y cooperación deben ser pilares fundamentales en el nuevo modelo de lucha contra la pobreza energética, ámbito en el que las Comunidades Autónomas deben ejercer un papel relevante y trascendental, con la finalidad última de la protección al consumidor y, en especial, a los consumidores vulnerables, en todas sus vertientes. Este elemento se tratará en el apartado 7 de la presente Estrategia, destinado a establecer la Gobernanza de la misma y la participación de distintos actores.

5.2 EJES Y MEDIDAS DE ACTUACIÓN

Perspectiva general

La Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética en España supone el primer esfuerzo del Estado por realizar un tratamiento transversal y omnicomprensivo del fenómeno de la pobreza energética en España.

[34] STC 62/2016, de 17 de marzo de 2016.

Tras el diagnóstico realizado, se observa como es preciso establecer medidas en distintos planos, que permitan enfocar y tratar el concepto de pobreza energética mencionado y que contribuyan a mejorar la situación de los consumidores vulnerables.

De hecho, la Estrategia se construye con un **enfoque integral,** que contemple medidas en los planos paliativo y estructural, con actuaciones a corto, medio y largo plazo. Es preciso mantener y mejorar los sistemas prestacionales, compuestos en la actualidad por los bonos sociales de electricidad y térmico para apoyar a los consumidores vulnerables en la satisfacción de sus necesidades energéticas inmediatas.

No obstante, el enfoque integral conlleva que las medidas prestacionales no se convierten en la principal actuación, sino que son instrumentos de transición.

Los mecanismos prestacionales (bonos sociales, ayudas al pago de suministros) deben articularse como instrumentos de transición que paulatinamente vayan dejando paso a medidas estructurales que busquen afrontar el problema de raíz y a largo plazo.

Para hacer efectivo este enfoque integral, la Estrategia establece 4 grandes categorías de medidas, en consonancia con lo recomendado por el think tank Insight_E[35]

1) **Medidas prestacionales:** son mecanismos claves para la protección a corto plazo de los consumidores vulnerables. Permiten hacer frente a las necesidades más a corto plazo de los consumidores creando una red de seguridad que permita hacer frente a los pagos de suministros energéticos.

   El análisis y la mejora de estos instrumentos se establece en el Eje II, destinado a Mejorar la respuesta frente a la situación actual de pobreza energética.

2) **Medidas estructurales y de eficiencia energética:** son aquellas medidas que se centran en lograr una mejora del equipamiento y las condiciones de los edificios y hogares de los consumidores vulnerables. Son un elemento fundamental para abordar la pobreza energética porque buscan realizar un cambio permanente en los hogares que reduzca su dependencia de otras medidas prestacionales.

   El abanico de medidas en esta línea es mucho más amplio. Sin embargo, se requiere un conocimiento profundo de la situación de los hogares, de las carencias que presentan y de cómo enfocar estas actuaciones para lograr un mayor coste-beneficio. Es decir, que con la menor inversión necesaria se obtengan los mejores resultados posibles.

   Tal es el enfoque de las medidas incluidas en el Eje III de la Estrategia, dedicado a crear los cambios estructurales necesarios para la reducción de la pobreza energética.

[35] Energy poverty and vulnerable consumers in the energy sector across the EU: analysis of policies and measures. Policy report. Mayo de 2015
https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/INSIGHT_E_Energy%20Poverty%20-%20Main%20Report_FINAL.pdf

3) **Medidas de protección adicional de los consumidores:** son aquellas actuaciones que establecen una mayor protección para los consumidores vulnerables, protección adicional de los consumidores vulnerables.

En ocasiones tienen una importancia fundamental, por ejemplo, en las actuaciones que impiden la suspensión del suministro para consumidores vulnerables.

Otras veces, se trata de medidas más transversales y amplias pero que tienen un impacto directo en la lucha contra la pobreza energética.

Una correcta protección de los consumidores energéticos en sus relaciones generales con las empresas suministradoras beneficiaría a los consumidores vulnerables que, en muchas ocasiones son los que tienen menos medios e información acerca de sus derechos y las obligaciones de dichas compañías.

Pero no sólo encontraríamos espacios de actuación de estas medidas en la relación consumidor-proveedor de energía (empresas que suministran luz, gas etc) También debemos incluir aquí las actuaciones que buscan mitigar el denominado dilema entre el arrendador y el arrendatario (landlord-tenant dilemma). Esto puede producirse cuando el arrendador no tiene incentivos para mejorar o mantener las condiciones de una vivienda en la que habita el arrendatario. Cuando este último se encuentra en una situación de pobreza energética, las consecuencias negativas de esto se agravan. La falta de habitabilidad de la vivienda, el mal estado de electrodomésticos, equipamiento o del sistema de calefacción o la posibilidad de que se produzcan aumentos en el precio de los alquileres por la realización de reformas necesarias para tener una habitabilidad mínima son prácticas que esta Estrategia afronta.

Estas medidas se recogen en diversos ejes de la Estrategia, en particular en el Eje IV

4) **Mejora de los mecanismos de información y formación.**

Se trata de actuaciones que buscan apoderar a los consumidores, profesionales y demás actores vinculados con la pobreza energética mediante un mejor conocimiento de los derechos, obligaciones, posibilidades y alternativas en el ámbito del consumo energético.

El primer elemento que debe incluir esta línea es la concienciación general de la necesidad de erradicar la pobreza energética como situación existente en las modernas sociedades.

En esta línea se incluyen también medidas de concienciación sobre buenos hábitos de consumo. La protección de los consumidores vulnerables pasa por dotarles, en la medida de lo posible, de la capacidad de gestionar su consumo energético lo mejor posible. Este es un espacio de actuación complementario respecto de los anteriores

en los que actuaciones muy sencillas pueden suponer ahorros energéticos importantes.

La información deberá facilitarse en un lenguaje claro y sencillo, por medios o en formatos adecuados de manera que resulten accesible y comprensibles a todas las personas, especialmente a las personas con discapacidad, conforme a los principios de accesibilidad universal y de diseño para todas las personas.

LA GUÍA DE LA ENERGÍA DEL INSTITUTO PARA LA DIVERSIFICACIÓN Y EL AHORRO DE LA ENERGÍA (IDAE)

Es un mapa interactivo que permite descubrir los diferentes consumos de energía de una casa. Identificándolos y siguiendo unos sencillos consejos a la hora de utilizarlos, puede conseguirse una reducción en el consumo

Se encuentra en la página web http://guiaenergia.idae.es/ e incluye consejos prácticos como, por ejemplo

- *Optimiza el uso de sus aparatos eléctricos. Por ejemplo, si tu tostadora es de dos ranuras ponla siempre con dos tostadas.*

- *Aprovecha el calentamiento de la plancha para planchar grandes cantidades de ropa de una vez.*

- *No dejes el televisor en modo "espera" (stand by). Conecta todos los equipos (televisores, dvd, tdt…) asociados a un "ladrón" o base de conexión múltiple. Te será más sencillo apagarlo y podrás conseguir ahorros superiores a 40€ anuales*

MEDIDAS DE EJECUCIÓN DE LA ESTRATEGIA NACIONAL CONTRA LA POBREZA ENERGÉTICA

EJE I. MEJORAR EL CONOCIMIENTO SOBRE LA POBREZA ENERGÉTICA

LÍNEA 1. Establecer un sistema robusto para el cálculo periódico de los indicadores y designar organismos responsables.

Tal y como se ha afirmado anteriormente, los indicadores seleccionados en el apartado de diagnóstico pertenecen íntegramente a dos encuestas elaboradas anualmente por el

Instituto Nacional de Estadística (INE): la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) y la Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF). Sin embargo, estos indicadores no se publican de manera independiente al resto de preguntas de las encuestas y tampoco presentan una desagregación adecuada a las particularidades geográficas y socioeconómicas de España.

Por ello, el sistema y metodología actual de cálculo de los indicadores primarios es válido para permitir una actualización anual de los mismos simultáneamente a la realización de las encuestas, implementando el INE la explotación adicional de los microdatos que se requiera por parte del organismo responsable de su análisis y publicación, que será el encargado del seguimiento de la Estrategia como se establece en la sección de Gobernanza.

Asimismo, se considera necesario disponer de datos estadísticos que permitan conocer el fenómeno de la pobreza energética con perspectiva de género. La desagregación por sexos permite avanzar en el estudio y tener acceso a datos que permitan analizar las desigualdades intrahogar. La falta de desagregación puede ocultar la feminización de la pobreza energética. En la medida de lo posible y considerando que las metodologías de las encuestas ha sido acordada a nivel comunitario, se introducirán aquellas variables que permitan conocer, para los distintos indicadores de pobreza energética, tanto el número de personas de cada sexo afectadas por la situación de pobreza energética en un hogar, como el sexo de las personas generadoras de ingresos en el hogar, a efectos de identificar, en su caso, si existe una mayor incidencia de pobreza energética en hogares monoparentales y/o monomarentales

El INE remitirá la información al organismo que se designe como responsable de su publicación antes del 1 de octubre de cada año, incluyendo al menos:

- El valor de los indicadores y su desagregación por zonas climáticas y por sexo
- Su evolución desde el año 2014
- El tamaño de la muestra y, trasladado al conjunto de la población, el número total de hogares que estarían incluidos en cada uno de los indicadores, así como el total de personas de cada sexo en los hogares y el sexo de las personas generadoras de ingresos en ellos.
- Cualquier interpretación o análisis estadístico que resulte de utilidad al organismo encargado de su análisis y publicación.

El cálculo de los indicadores secundarios no depende de un único organismo por lo que será preciso que el organismo encargado de su análisis y publicación identifique los organismos responsables de su cálculo y solicite su remisión anual.

El cálculo periódico de los indicadores es fundamental para conocer la evolución de la pobreza energética en España y el impacto de las actuaciones y medidas contempladas en esta Estrategia.

Este organismo es el Instituto para la Diversificación y el Ahorro de la Energía (IDAE), contemplado en la sección de Gobernanza de la Estrategia. Se configura como entidad pública empresarial adscrita al Ministerio para la Transición Ecológica, a través de la Secretaría de Estado de Energía.

MEDIDA 1. ACTUALIZACIÓN Y CÁLCULO PERIÓDICO DE LOS INDICADORES DE POBREZA ENERGÉTICA
DESCRIPCIÓN DE LA MEDIDA
El organismo responsable del seguimiento y ejecución de la Estrategia contará, a más tardar a 1 de octubre de cada año, de la actualización de los indicadores destinados a la medición de la pobreza energética en España, con información específica de: **- El valor de los indicadores y su desagregación por zonas climáticas.** **- Su evolución desde el año 2014.** **- El tamaño de la muestra y, trasladado al conjunto de la población, el número total de hogares que estarían incluidos en cada uno de los indicadores.** **- Cualquier interpretación o análisis estadístico que resulte de utilidad al organismo encargado de su análisis y publicación.**
ORGANISMO/S RESPONSABLE/S
Instituto Nacional de Estadística. **Resto de organismos encargados de la obtención de indicadores secundarios.**
PLAZO DE EJECUCIÓN Y DURACIÓN
Inicio de ejecución de la medida durante el año 2019. **Duración indefinida**
¿SE REQUIEREN INSTRUMENTOS NORMATIVOS? EN CASO AFIRMATIVO PRECISAR
No
FINANCIACIÓN
No necesaria. Con el presupuesto ordinario de los organismos implicados.

LÍNEA 2. Dotar de transparencia al sistema de publicación de indicadores.

Entre sus principales misiones del IDAE figura la consecución de los objetivos en materia de mejora de la eficiencia energética. Para ello lleva a cabo entre otras actividades las de difusión y formación.

La experiencia del IDAE en la caracterización del parque de viviendas español y sus necesidades energéticas es muy amplia, destacando entre otros proyectos su participación en el SECH-SPAHOUSEC de la Unión Europea que dio lugar al informe titulado “Análisis del consumo energético del sector residencial en España”.

Por todo lo anterior, cuenta con el conocimiento técnico y las herramientas suficientes para el análisis y la publicación de los indicadores con carácter anual, permitiendo establecer

sinergias entre esta actividad, y otras muchas que desarrollará el IDAE en relación con esta Estrategia, como el diseño de medidas estructurales o la inclusión de la pobreza energética entre las temáticas objeto de sus actividades de difusión.

Los indicadores serán publicados en las webs del Ministerio para la Transición Ecológica,del IDAE, y en la web contemplada en la Medida 15 de la presente Estrategia e incluirán, al menos, la siguiente información:

- Resultado de los indicadores primarios en el año de referencia y evolución desde el año 2014.
- Comparación con el resto de Estados miembros de la Unión Europea.
- Interpretación de los resultados y la evolución reciente.

La publicación será anunciada a los medios de comunicación utilizando las vías de las que disponga el Ministerio para la Transición Ecológica para garantizar su máxima difusión a la población.

MEDIDA 2.PUBLICACIÓN PERIÓDICA DE LOS INDICADORES POR PARTE DEL MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA
DESCRIPCIÓN DE LA MEDIDA
Se publicará, a más tardar el 15 de octubre de cada año, la evolución de los indicadores, como mínimo en: las webs del Ministerio para la Transición Ecológica, del IDAE y en la web que centralice la información e incluirán, al menos, la siguiente información: ❖ **Resultado de los indicadores primarios en el año de referencia y evolución desde el año 2014.** ❖ **Comparación con el resto de Estados miembros de la Unión Europea.** ❖ **Comparación con los objetivos de disminución de la pobreza energética (mejorar el registro mínimo de la serie 2008-2017 y mejorar la media de la UE en el año en cuestión)** ❖ **Interpretación de los resultados y la evolución reciente.** **Se realizará la máxima difusión posible a la población de la evolución de los indicadores, por medio de la remisión de dicha información a los medios de comunicación y con las demás vías que se consideren.**
ORGANISMO/S RESPONSABLE/S
Ministerio para la Transición Ecológica. **Instituto para la Diversificación y el Ahorro Energético (IDAE)**
PLAZO DE EJECUCIÓN Y DURACIÓN
Inicio de ejecución de la medida durante el año 2019. **Duración indefinida**
¿SE REQUIEREN INSTRUMENTOS NORMATIVOS? EN CASO AFIRMATIVO PRECISAR
No
FINANCIACIÓN
No necesaria. Con el presupuesto ordinario de los organismos implicados.

LÍNEA 3. Profundización en el conocimiento del gasto energético requerido para los distintos consumidores.

El objetivo fundamental de la presente Estrategia consiste en reducir el gasto energético total requerido por los consumidores vulnerables y, a la vez, crear las circunstancias idóneas para que puedan afrontarlo.

Por tanto, es necesario profundizar en el conocimiento del gasto energético requerido y el realmente efectuado por los hogares, analizando para ello las siguientes variables:

- La tipología de vivienda
- Las características constructivas de la vivienda y su calificación energética
- El tamaño de la vivienda
- El número de ocupantes
- La zona climática en la que se ubica la vivienda
- La instalación de climatización, incluyendo tanto la calefacción como el aire acondicionado
- La instalación de iluminación y aparatos electrodomésticos
- La instalación de agua caliente sanitaria
- La instalación de cocina

Una primera y valiosa aproximación a esta cuestión lo constituye el informe titulado “Análisis del consumo energético del sector residencial en España” elaborado por IDAE en el año 2011 en el marco del proyecto Sech-Spahousec, que proporciona información sobre todas estas variables. En la figura inferior se observa, como ejemplo, la desagregación del consumo de energía por fuentes energéticas y usos finales:

Desagregación según Fuentes Energéticas:

	FUENTES ENERGÉTICAS													
	CARBÓN	PRODUCTOS PETROLÍFEROS				GAS	ENERGÍAS RENOVABLES							ELECTRICIDAD
									Biomasa					
	Antracita	GLP	Gasóleo	Otros	TOTAL	GN	Solar Térmica	Geotérmica	Carbón Vegetal	Leñas y Ramas	Pellets	Otra Biomasa Sólida	TOTAL	
USOS FINALES	TJ	TJ	TJ	TJ	TJ	TJ	TJ	TJ	TJ	TJ	TJ	TJ	TJ	MWh
CALEFACCIÓN	506	16.247	85.116	--	101.363	70.977	432	254	805	97.695	202	434	99.135	4.417.934
AGUA CALIENTE SANITARIA	39	19.220	7.644	--	26.864	65.568	5.402	143	247	1.469	168	213	2.097	4.479.594
COCINA	74	7.730			7.730	16.704			90	989	1	--	1.079	5.572.109
REFRIGERACIÓN								107						1.400.183
ILUMINACIÓN														7.044.741
ELECTRODOMÉSTICOS														37.068.412
Frigoríficos														*11.340.606*
Congeladores														*2.244.898*
Lavadoras														*4.391.450*
Lavavajillas														*2.244.747*
Secadoras														*1.241.167*
Horno														*3.060.994*
TV														*4.516.825*
Ordenadores														*2.751.108*
Stand-by														*3.969.322*
Otro Equipamiento[7]														*1.307.296*
CONSUMO TOTAL ESPAÑA	619	43.197	92.760	--	135.957	153.249	5.834	504	1.141	100.153	370	647	102.312	59.982.973

Desagregación del consumo de energía por fuentes energéticas y usos finales ("Análisis del consumo energético del sector residencial en España", IDAE, 2011)

Sin embargo, este informe no se ha actualizado recientemente y sus datos remiten al ejercicio 2010, habiéndose producido importantes cambios en el parque de viviendas, en su equipamiento, e incluso en los hábitos de consumo durante este período. Asimismo, el informe únicamente considera tres zonas climáticas: mediterráneo, atlántico y continental, clasificando cada provincia íntegramente en una de estas tres zonas.

En contraposición a esta clasificación, sencilla pero que puede resultar imprecisa para determinadas aplicaciones, en la presente Estrategia se ha seleccionado la zonificación del DB-HE del CTE, que define hasta 17 zonas climáticas distintas como la más adecuada, comprobándose que en una misma provincia puede coexistir un amplio rango de zonas. Siguiendo esta misma zonificación, la contribución de la Universidad Pontificia Comillas-ICAI a la consulta pública previa de esta Estrategia ha calculado el gasto requerido para cada zona climática, obteniendo gastos en las zonas D que duplican los de las zonas B.

Así, un ejemplo es el caso de la provincia de Almería, conforme al Anejo D del DB-HE existen municipios ubicados en zonas A4, B4, B3, C3 y D3, en función de la altitud sobre el nivel del mar. Por tanto, mientras el informe elaborado por IDAE en el año 2011 clasificaba todos los municipios de una misma provincia en la misma zona climática, pueden existir diferencias en el gasto energético requerido entre municipios del 100%.

Existen provincias en las que puede haber zonas climáticas muy distintas, con niveles de severidad climática (frío y calor) muy diversos entre distintos municipios según su altitud sobre el nivel del mar (caso, por ejemplo de Almería).

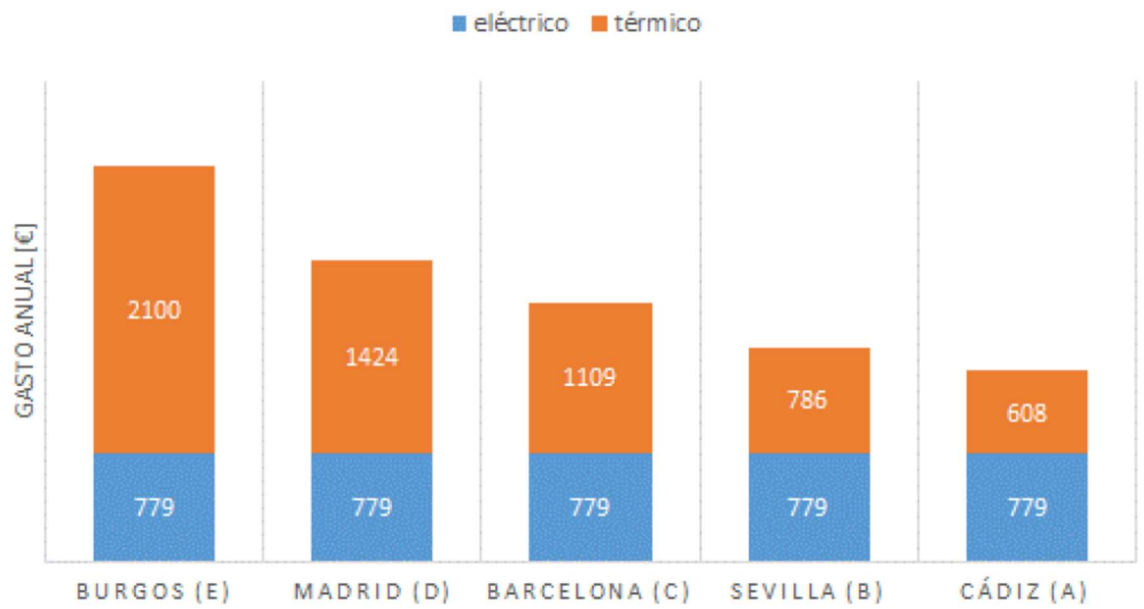
Como ejemplo del carácter incompleto del informe de 2011 para los objetivos de esta estrategia, en la figura inferior se observa la desagregación del consumo de energía por usos finales y las tres zonas climáticas seleccionadas:

	CONSUMO FINAL POR ZONAS CLIMÁTICAS			TOTAL ESPAÑA
	Atlántico Norte	Continental	Mediterráneo	
USOS FINALES	TJ	TJ	TJ	TJ
CALEFACCIÓN	30.233	145.374	112.967	288.574
AGUA CALIENTE SANITARIA	16.535	45.662	54.045	116.243
COCINA	9.053	16.976	19.622	45.651
REFRIGERACIÓN	68	1.951	3.130	5.148
ILUMINACIÓN	2.868	6.848	15.650	25.366
ELECTRODOMÉSTICOS	16.648	46.299	70.523	133.470
Frigoríficos	*4.475*	*14.290*	*22.069*	*40.834*
Congeladores	*1.622*	*2.003*	*4.459*	*8.083*
Lavadoras	*2.487*	*4.997*	*8.328*	*15.812*
Lavavajillas	*1.019*	*2.950*	*4.113*	*8.083*
Secadoras	*418*	*1.058*	*2.993*	*4.469*
Horno	*1.759*	*4.056*	*5.207*	*11.022*
TV	*1.206*	*6.642*	*8.416*	*16.263*
Ordenadores	*912*	*3.504*	*5.491*	*9.906*
Stand-by	*1.906*	*4.815*	*7.572*	*14.292*
Otro Equipamiento	*844*	*1.987*	*1.876*	*4.707*
CONSUMO TOTAL	75.405	263.110	275.937	614.453

Desagregación del consumo de energía por usos finales y zonas climáticas ("Análisis del consumo energético del sector residencial en España", IDAE, 2011)

Se observa como ejemplo que según el informe de IDAE de 2011 el gasto en calefacción en la zona mediterránea triplicaría el de la zona atlántico norte. Sin embargo, las capitales de provincia mediterráneas suelen ubicarse en la zona B3-B4 del CTE mientras que las capitales de provincia atlánticas se sitúan en la zona C1-D1, por lo que teóricamente, conforme a la contribución de la Universidad Pontificia Comillas-ICAI y para viviendas con las mismas características constructivas, la demanda energética del DB-HE sería entre un 50 y un 100% superior en el área atlántica. Es evidente que el gasto energético requerido considera como hipótesis que las condiciones de aislamiento y equipamiento de las viviendas son idénticas pero la realidad es muy diferente, tal y como evidencia la desagregación de los indicadores primarios por zonas climáticas.

Por tanto, un nuevo estudio con una zonificación adecuada puede permitir distinguir el efecto de cada factor sobre el gasto energético y las razones de divergencia respecto a los gastos medios. Un aspecto relevante a identificar son las necesidades de refrigeración en determinadas zonas climáticas durante los meses de verano y su posible incremento en el medio plazo.



Estimación del gasto anual eléctrico y térmico requerido en capitales de provincia ubicadas en distintas zonas climáticas del CTE (Universidad Pontificia Comillas, 2019)
Para elaborar el estudio se ha tomado como hogar de referencia para establecer las valoraciones de este documento una vivienda en bloque de 100 m2 habitada por 3 personas y con aislamiento térmico deficiente (calificación entre F y G). En la Península, Baleares, Ceuta y Melilla se ha considerado el suministro de gas natural mediante caldera individual antigua; en Canarias se ha considerado suministro de GLP con caldera individual antigua. En cuanto a las tarifas, se han considerado las comerciales en vigor, incluyendo impuestos, es decir, se presenta el gasto final requerido por el usuario.

Zona Climática	GR [€/año]	Zona Climática	GR [€/año]
A3	659,93	D1	1668,28
A4	651,97	D2	1622,27
B3	823,11	D3	1601,2
B4	815,27	E1	2047,79
C1	1252,42	α3 (Canarias)	141,08
C2	1192,54	A2 (Canarias)	648,50
C3	1208,19	B2 (Canarias)	835,78
C4	1166,45	C2 (Canarias)	1249,63

Estimación del gasto anual térmico requerido en las zonas climáticas del Código Técnico de Edificación (Universidad Pontificia Comillas, 2019).
Datos obtenidos con las mismas hipótesis que aparecen en el diagrama de barras anterior.

- ✓ **El gasto por el consumo eléctrico de los hogares en distintas áreas españolas es similar.**
- ✓ **El gasto térmico es superior al gasto eléctrico para usos no térmicos en la mayor parte de las zonas climáticas (Sevilla, Barcelona, Madrid, Burgos)**
- ✓ **Además, existe una enorme disparidad en el gasto térmico (calefacción) entre las distintas ciudades según el nivel de severidad**

climática. El gasto teóricamente requerido en calefacción en ciudades como Burgos es más de 3,5 veces mayor que en Cádiz.

- ✓ **Eso implica que las medidas de lucha contra la pobreza energética deben considerar el esfuerzo económico que deben realizar los consumidores vulnerables para lograr confort térmico necesario y la disparidad de gasto entre las distintas zonas climáticas de España.**

Como conclusión, se establece como objetivo llevar a cabo un estudio análogo al elaborado por IDAE en 2011, con mayor precisión en la zonificación climática, que pueda servir como soporte al perfeccionamiento de la metodología de cálculo de la cuantía de las medidas prestacionales.

El estudio contendrá la caracterización de un panel de hogares vulnerables que se monitorice permanentemente durante el plazo de vigencia de la presente Estrategia, con el fin de comprobar:

- ❖ Si el consumo energético real se ajusta al gasto energético requerido calculado teóricamente conforme al DB-HE y al estimado en el estudio, teniendo en cuenta el nivel de confort térmico alcanzado en la vivienda. De este modo será posible identificar las situaciones de pobreza escondida o gasto desproporcionado.
- ❖ Las temperaturas reales registradas en las viviendas durante los meses de invierno y verano.
- ❖ La robustez de los indicadores de pobreza energética analizados en la presente Estrategia, con especial atención a aquellos territorios o colectivos en los que se registran valores más elevados de los indicadores y, en el caso necesario, se desarrollarán indicadores propios.
- ❖ El éxito de las medidas paliativas, en lo referente a alcanzar una temperatura de confort adecuada
- ❖ El éxito de las medidas estructurales, en lo referente a reducir el consumo energético

MEDIDA 3. REALIZAR UN ESTUDIO MÁS COMPLETO DEL GASTO TÉRMICO DE LOS CONSUMIDORES SEGÚN EN LA ZONA CLIMÁTICA EN LA QUE HABITEN.
DESCRIPCIÓN DE LA MEDIDA
El Ministerio para la Transición Ecológica realizará un estudio detallado del gasto térmico que requieran los hogares, en función de la zona climática de España en la que habiten. **El estudio analizará de forma permanente un panel de hogares vulnerables para comprobar:** ❖ **Si el consumo energético real se ajusta al gasto energético requerido calculado teóricamente conforme Documento Básico de Ahorro de Energía del Código**

Técnico de Edificación al DB-HE y al estimado en el estudio, teniendo en cuenta el nivel de confort térmico alcanzado en la vivienda. ❖ **El éxito de las medidas prestacionales (bonos sociales), para lograr una temperatura de confort adecuada.** ❖ **El éxito de las medidas estructurales, para a reducir el consumo energético** ❖ **En el caso necesario se desarrollarán indicadores propios.** **El estudio se publicará en la web que centralice la información y en la web del Ministerio para la Transición Ecológica y el IDAE. Incluirá una aplicación web para que los ciudadanos puedan comprobar el municipio en el que se encuentra su municipio y las necesidades energéticas de una vivienda media ubicada en ese área.**
ORGANISMO/S RESPONSABLE/S
Ministerio para la Transición Ecológica e IDAE
PLAZO DE EJECUCIÓN Y DURACIÓN
El estudio se realizará en el año 2019-2020.
¿SE REQUIEREN INSTRUMENTOS NORMATIVOS? EN CASO AFIRMATIVO PRECISAR
No
FINANCIACIÓN
Presupuesto ordinario de los organismos implicados.

EJE II. MEJORAR LA RESPUESTA FRENTE A LA SITUACIÓN ACTUAL POBREZA ENERGÉTICA.

LÍNEA 4. Mejora de los mecanismos de subsidio frente a la pobreza energética

El **bono social de electricidad**, desde su origen en el año 2009, se articula como un mecanismo de protección para el consumidor de energía eléctrica.

Su fundamento se encuentra, por una parte, en el artículo 31.3 de la Constitución Española, que faculta la imposición de prestaciones patrimoniales de naturaleza pública mediante ley y, por otra, en las directivas europeas de mercado interior de la energía.

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 faculta a los Estados Miembros a imponer a las empresas eléctricas, en aras del interés económico general, obligaciones de servicio público que podrán referirse entre otros a la seguridad, incluida la seguridad del suministro, a la regularidad, a la calidad y al precio de los suministros, o la eficiencia energética.

Entre las medidas específicas a las que el texto hace alusión, se encuentran las relativas al pago de las facturas de electricidad o medidas más generales.

En base a lo anterior, el bono social ha estado vinculado desde el principio a las tarifas reguladas y precios regulados por el Gobierno para salvaguardar y garantizar el suministro a los consumidores más vulnerables.

No obstante, se observó que un bono social de electricidad resultaba insuficiente. Por ello, era preciso ampliar este bono social de electricidad con un **bono social térmico**, que se creó en 2018 y cuyo primer pago se va a realizar en el primer semestre de 2019.

Factura eléctrica y marco de contratación actual del consumidor de energía eléctrica

Con independencia de la modalidad de contratación, en su **factura eléctrica** los consumidores deben pagar:

- El **coste de la energía**, que incluye el coste de la energía en el mercado de producción de energía eléctrica:
  - Mercado diario e intradiario.
  - Servicios de ajuste.

  El coste de la energía incorpora, además, otros conceptos:
  - Pagos por capacidad, destinados a determinados generadores para garantizar la cobertura permanente de la demanda del sistema eléctrico.
  - Coste del servicio de gestión de la demanda de interrumpibilidad, prestado por grandes consumidores de energía eléctrica que contribuyen a disminuir la demanda en los momentos en que así lo requiere la operación del sistema.
  - Retribución del Operador del Sistema (REE) y del Operador del Mercado (OMIE).
  - Margen de comercialización.
  - Otros conceptos.

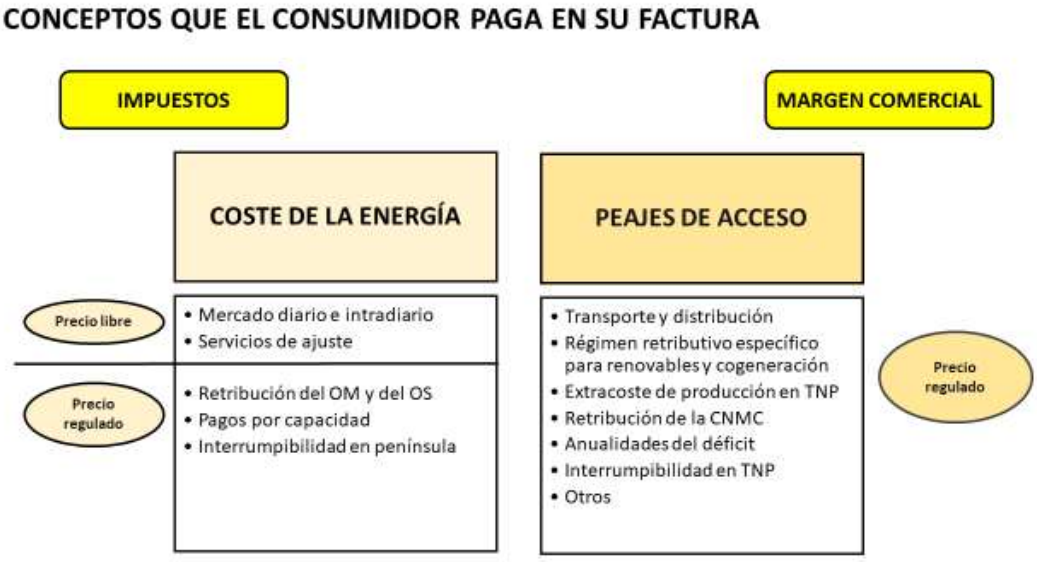
- Los **peajes de acceso** a las redes de transporte y distribución, que son precios hasta ahora regulados por el Gobierno (fijados anualmente con carácter general), desagregados por nivel de tensión y potencia contratada, y destinados a cubrir los costes regulados del sistema eléctrico.

  Según el nuevo reparto competencial establecido en el Real Decreto-ley, de 11 de enero, de medidas urgentes para adecuar las competencias de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) a las exigencias derivadas del derecho comunitario en relación a las Directivas 2009/72/CE y 2009/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y del gas natural, en el futuro:

  - la CNMC aprobará la metodología, estructura y valores concretos de los **peajes de acceso a las redes** que cubrirán los costes de las redes de transporte y distribución;
  - el Ministerio para la Transición Ecológica, aprobará la estructura, metodología y valores de los **cargos**, que cubrirán el resto de costes del sistema eléctrico (renovables, anualidades del déficit de tarifa, extracoste de generación en los sistemas eléctricos de los territorios no peninsulares y otros).

- El **margen de comercialización** de la comercializadora de energía eléctrica.

- Los **impuestos**, que en el caso de consumidores domésticos son el Impuesto sobre el Valor Añadido (o equivalente), y el impuesto de electricidad.



En lo referente al marco jurídico de contratación, el consumidor doméstico contrata su suministro de energía eléctrica con un **comercializador de energía eléctrica,** teniendo dos posibilidades:

- El consumidor puede formalizar el contrato de suministro con un comercializador y el contrato de acceso de terceros a la red (contrato ATR) con el distribuidor.
- O bien, el consumidor puede realizar la contratación tanto del suministro como de los peajes de acceso a la red a través del comercializador.

  En este caso el comercializador, de cara al distribuidor, actúa en nombre del consumidor. El consumidor abona los peajes de acceso al comercializador, que a su vez los paga al distribuidor.

Existen dos modalidades de contratación del suministro:

- Contratación en **mercado libre** con cualquier comercializadora de energía eléctrica. Existen en la actualidad más de trescientas comercializadoras de energía eléctrica. La página web de la CNMC las recoge en su página web:

  https://sede.cnmc.gob.es/listado/censo/2

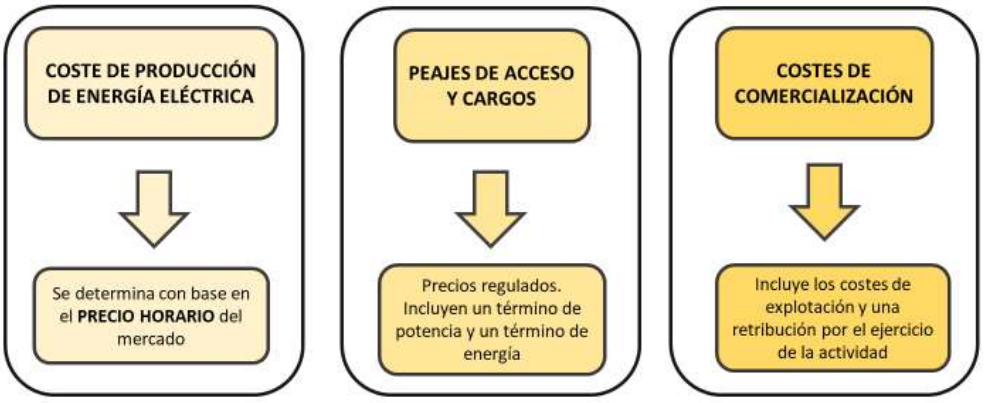
- Contratación con una **comercializadora de referencia** del **Precio Voluntario para el Pequeño Consumidor (PVPC),** precio regulado por el Gobierno al que pueden acogerse los consumidores con potencia contratada hasta 10 kW.

El PVPC (Precio Voluntario para el Pequeño Consumidor) es el precio regulado por el Gobierno, al que puede acogerse cualquier consumidor con una potencia contratada igual o menor a 10 kW (lo que incluye a la mayoría de consumidores domésticos).

El PVPC es un precio que varía cada hora, al incorporar en su término de energía el precio horario resultante del mercado de electricidad.

En su estructura, el PVPC incorpora aditivamente los mismos conceptos señalados para la factura de un consumidor de energía eléctrica:

CONCEPTOS INCLUIDOS EN EL PVPC

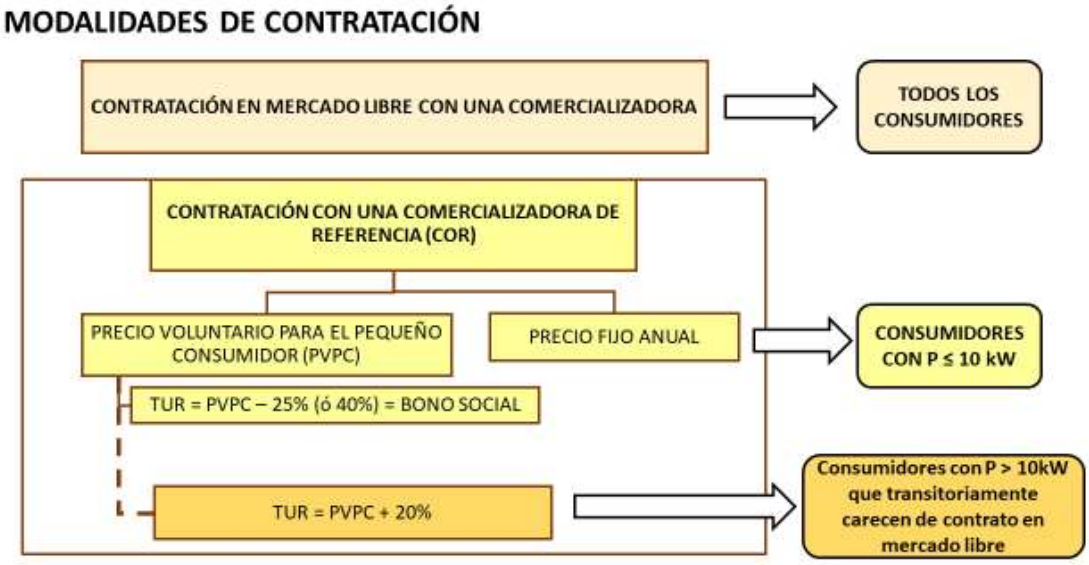


El PVPC es, por tanto, la modalidad de contratación por defecto del comercializador de referencia, y el contrato a PVPC tiene las condiciones siguientes:

- No incluye ningún producto o servicio energético ofrecido por el comercializador de referencia.
- La duración del contrato es anual, prorrogable automáticamente por plazos iguales.
- Posibilidad de rescindir el contrato o su prórroga en cualquier momento sin coste alguno.

Las comercializadoras de referencia tienen también obligación de ofrecer un **precio anual fijo** bajo determinadas condiciones impuestas por la normativa.

Las diferentes modalidades de contratación descritas se resumen en el siguiente cuadro:



Existen en la actualidad 8 comercializadoras de referencia que pueden aplicar el bono social:

- CHC COMERCIALIZADORA DE REFERENCIA
- COMERCIALIZADORA REGULADA GAS & POWER
- EDP COMERCIALIZADORA DE ÚLTIMO RECURSO
- EMPRESA DE ALUMBRADO ELÉCTRICO DE CEUTA COMERCIALIZACIÓN DE REFERENCIA
- ENDESA ENERGÍA XXI
- IBERDROLA COMERCIALIZACIÓN DE ÚLTIMO RECURSO
- TERAMELCOR
- VIESGO COMERCIALIZADORA DE REFERENCIA

En la página web de la CNMC aparece el listado de las comercializadoras de referencia junto a sus datos de contacto (número de teléfono, página web, correo electrónico y dirección postal y número de fax).

https://sede.cnmc.gob.es/listado/censo/10

Regulación actual del bono social eléctrico y del bono social térmico

La derogada Ley 54/1997, de 26 de noviembre, del Sector Eléctrico, vinculaba de manera transitoria la definición de consumidor vulnerable a los consumidores perceptores del bono social que, mediante 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, se reguló por primera vez como una bonificación en la factura doméstica de los consumidores acogidos a la Tarifa de Último Recurso (TUR), calculada como diferencia entre el valor de la TUR y un valor de referencia.

Bajo estas condiciones, los primeros colectivos a los que se otorgó el derecho al bono social, fueron los consumidores personas físicas en su vivienda habitual con potencia contratada inferior a 3 kW, los pertenecientes a determinadas categorías de pensionistas con 60 o más años de edad, las familias numerosas y las unidades familiares con todos sus miembros en situación de desempleo.

El diseño actual del **bono social** tiene su base en la Ley 24/2013, de 24 de diciembre, del Sector Eléctrico, que lo define como un **descuento en la factura a PVPC**. La ley avanza en la definición del consumidor vulnerable, introduciendo para su caracterización el concepto de renta per cápita.

El valor de este precio que se ha reducido por el descuento sobre el PVPC es una **Tarifa de Último Recurso (TUR),** de la que se pueden beneficiar los consumidores físicos en su vivienda habitual que cumplan los requisitos desarrollados 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.

La Tarifa de Último Recurso (TUR) es el precio que paga el consumidor vulnerable, tras habérsele aplicado el descuento por bono social sobre su factura a PVPC.

Requisitos para obtener el bono social.

Los requisitos para obtener los descuentos por bono social eléctrico están fundamentalmente estructurados alrededor de un criterio de renta, según el número de miembros de la unidad familiar.

De este modo, aquellos consumidores individuales o unidades familiares que tengan una renta menor que ciertos umbrales, con referencia al Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) pueden ser beneficiarios del bono social de electricidad y, por tanto, también, del bono social térmico.

No obstante, también se designan algunos colectivos como beneficiarios directos: los pensionistas del Sistema de la Seguridad Social que perciban las cuantías mínimas por jubilación e incapacidad y las familias numerosas.

Los umbrales de renta por debajo de los cuales se tiene derecho al bono social son más elevados para personas con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33%, víctimas de violencia de género o de terrorismo, personas en situación de dependencia reconocida en grado II y III y unidades familiares monoparentales.

Definición de unidad familiar a efectos del bono social eléctrico y térmico.

La concepción del sistema sobre criterios de renta, llevó al legislador a articular la percepción del bono social en torno a la unidad familiar del consumidor conforme a la definición incluida en la normativa tributaria, en particular en la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto

sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio.

Es decir, por unidad familiar se entiende:

- La integrada por los cónyuges no separados legalmente y, si los hubiera:
  - Los hijos menores, con excepción de los que, con el consentimiento de los padres, vivan independientes de éstos.
  - Los hijos mayores de edad incapacitados judicialmente sujetos a patria potestad prorrogada o rehabilitada.

- En los casos de separación legal, o cuando no existiera vínculo matrimonial, la formada por el padre o la madre y todos los hijos que convivan con uno u otro y que reúnan los requisitos establecidos anteriormente.

Este es, por tanto, el criterio que se utiliza para calcular la renta que, si está por debajo de los umbrales correspondientes, da lugar a la percepción del bono social de electricidad.

No obstante, dado que dicha definición no incluye a las familias unipersonales, la norma incluye sistemáticamente la acepción de que el perceptor del bono social pueda ser el consumidor de energía eléctrica (a su vez, vinculado a la titularidad del contrato de suministro por coherencia con la normativa sectorial) o la unidad familiar a la que éste pertenezca. Por tanto, puede ser perceptor del bono social el consumidor de energía eléctrica titular del contrato de suministro que viva solo.

Descuentos en la factura de electricidad como consecuencia de la aplicación del bono social de electricidad.

El bono social, por tanto, cubre a día de hoy la diferencia entre el valor del PVPC y un valor base, que es distinto en función de la categoría a la que pertenezca el consumidor vulnerable, existiendo tres categorías:

- **Consumidor vulnerable**, cuya TUR es el precio que resulta de aplicar un **descuento del 25% sobre los términos de energía y de potencia del PVPC**.

  El consumidor tiene un límite de consumo que puede ser objeto de descuento. Lo que consuma por encima se factura a PVPC sin descuento.

  Este límite de consumo fue ampliado en octubre de 2018, por el Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre. Además, junto a dicha ampliación se estableció la posibilidad de que el consumo que no se haya producido en un mes, por ejemplo, en periodo estival, pueda consumirse en los meses siguientes con aplicación del descuento.

- **Consumidor vulnerable severo**, que tiene los mismos requisitos que para ser consumidor vulnerable, pero con unos umbrales de renta reducidos. Si se tiene una renta anual por debajo de estos umbrales más reducidos, el **descuento sobre el término de potencia y de energía es del 40%.**

- **Consumidor en riesgo de exclusión social,** que es un consumidor vulnerable severo para el que los servicios sociales autonómicos o locales sufragan al menos el 50% de la factura a PVPC antes de aplicar el descuento por bono social. El importe restante es sufragado por los mismos sujetos que asumen el coste del bono social.

  Es decir, al objeto de preservar la distribución de competencias entre las diferentes administraciones, el marco actual contempla potestativamente la intervención de los servicios sociales a la hora de determinar si el consumidor vulnerable severo puede adquirir la condición de consumidor en riesgo de exclusión social, cuyo **suministro es esencial** en los términos establecidos en la Ley del Sector Eléctrico, para lo cual se establece como requisito que dichos organismos asuman una cuantía del importe de la factura.

  El consumidor en riesgo de exclusión social queda, por tanto, **eximido del pago de la totalidad de la factura y su suministro no puede verse interrumpido**.

Cuadro resumen del Bono Social de electricidad actual

Categorías de consumidor	Descuento	Pensionistas	Unidad familiar que cumple el límite de renta						Familias numerosas
			Sin menores		1 menor		2 menores		
Vulnerable	25%	**Pensionistas con pensión mínima de jubilación o incapacidad permanente	11.279€ (1,5xIPREM)	*15.039€ (2xIPREM)	15.039€ (2xIPREM)	*18.799€ (2,5xIPREM)	18.799€ (2,5xIPREM)	*22.559€ (3xIPREM)	Requisitos de renta no exigibles
Vulnerable severo	40%	7.520€ (1xIPREM)	5.640€ (0,75xIPREM)	*7.520 € (1xIPREM)	7.520€ (1xIPREM)	*9.340€ (1,25xIPREM)	9.340€ (1,25xIPREM)	*11.279€ (1,5xIPREM)	15.039€ (2xIPREM)
En riego de exclusión social	Si el beneficiario cumple los requisitos para ser considerado consumidor vulnerable severo y, además, los servicios sociales sufragan, al menos, el 50% de la factura eléctrica que correspondería a PVPC sin descuento, el consumidor no tendrá que hacer frente al pago de la factura.								
Límite consumo anual con descuento		1.932kWh	1.380kWh		1.932kWh		2.346kWh		4.140kWh

*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.

** El consumidor, o todos los miembros de la unidad familiar, tienen que percibir la pensión mínima de la Seguridad Social por jubilación o incapacidad permanente, y no pueden percibir otros ingresos cuya cuantía supere anualmente los 500 euros.

Financiación del bono social de electricidad.

El coste inferido de los descuentos en las facturas por bono social de electricidad y de la cofinanciación de las facturas de los consumidores en riesgo de exclusión social con los servicios sociales, es asumido desde la aprobación del Real Decreto-ley 7/2016, de 23 de diciembre, por el que se regula el mecanismo de financiación del coste del bono social y otras medidas de protección al consumidor vulnerable de energía eléctrica, por las matrices de los grupos de sociedades que desarrollan la actividad de comercialización de energía eléctrica, o por las propias sociedades que desarrollan dicha actividad si no forman parte de ningún

grupo societario, a quienes se ha impuesto esta obligación de servicio público al amparo de las directivas europeas.

Desde la entrada en vigor del Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, dichas sociedades asumen también el coste derivado de los impagos que provengan de los consumidores acogidos al bono social en cuya unidad familiar haya un menor de dieciséis años o que se encuentren, o de los consumidores que estén personalmente, o algún miembro de su unidad familiar, en situación de dependencia reconocida de grado II o III o bien tenga una discapacidad reconocida igual o superior al 33%.

Para el año 2018, el coste del bono social eléctrico fue de unos 200 millones de euros según datos de la CNMC

Mecanismo para solicitar el bono social de electricidad.

Desde el punto de vista de la efectiva operativa para tramitar el bono social, la solicitud de la ayuda, junto con determinada documentación que permite comprobar que la solicitud se realiza para la vivienda habitual del consumidor titular del contrato de suministro o de su unidad familiar, debe ser **presentada por el consumidor ante las comercializadoras de referencia**, que son las únicas con las que se puede contratar el PVPC.

Las comercializadoras de referencia introducen los datos identificativos del consumidor o de la unidad familiar en una aplicación informática desarrollada por el actual Ministerio para la Transición Ecológica, la cual consulta las bases de datos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) o de las administraciones forales equivalentes, así como las de la Seguridad Social (en lo relacionado con la cuantía de las pensiones). Con base en el resultado que la comercializadora de referencia visualice tras la consulta, el cual no contiene ningún dato de carácter personal, se determina el cumplimiento de los requisitos para percibir el bono social y se procede, en su caso, a la aplicación del mismo en la factura **desde la fecha en que el consumidor presentó toda la solicitud completa con toda documentación necesaria**.

Respecto de la **resolución de las discrepancias**, el artículo 8.2. p3º del Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, establece que, *"si existieran discrepancias, los consumidores podrán reclamar ante los servicios de consumo correspondientes, en los términos que establezca la normativa de defensa de los consumidores"*. Si bien, hay que tener en cuenta que la norma prevé determinados tipos sancionadores de infracciones relacionadas con las conductas de las comercializadora que supongan un entorpecimiento de la operativa prevista.

El bono social térmico

En el Real Decreto 15/2018, de 5 de octubre, se amplió la protección a otros usos energéticos diferentes del eléctrico, mediante la creación de un **bono social para usos térmicos** que permitió aliviar la factura energética de los hogares para los combustibles para la calefacción, agua caliente sanitaria o cocina. De este modo, los consumidores que estuvieran acogidos al bono social eléctrico con anterioridad al 31 de diciembre de 2018 o que hubieran presentado la solicitud completa antes de esa fecha, han tenido derecho a recibir un bono que les permita sufragar otros usos energéticos del hogar distintos de la electricidad.

Los consumidores que estuvieran acogidos al bono social eléctrico con anterioridad al 31 de diciembre de 2018 o que hubieran presentado la solicitud completa antes de esa fecha, han tenido derecho a percibir el bono social térmico destinado a aliviar el coste de los hogares para combustible para calefacción, agua caliente sanitaria o cocina.

La cuantía del bono social térmico se encuentra modulada por zona climática en la que se encuentre la vivienda y depende del grado de vulnerabilidad del hogar. La modulación de la zona climática se basa en distribución por zonas climáticas descrita en el apartado relativo a la zonificación climática de la presente Estrategia, con el fin de considerar el importante efecto de la severidad climática invernal sobre la demanda energética para usos térmicos.

Si bien la norma prevé que la gestión y el pago del bono social térmico corresponderá a las Comunidades Autónomas y a las Ciudades Autónomas, con carácter excepcional en el ejercicio 2018 el pago de la ayuda es realizado por el Ministerio para la Transición Ecológica.

El mecanismo para proceder a su pago en el ejercicio 2018 consiste en la remisión por las comercializadoras de referencia al Ministerio para la Transición Ecológica del listado de beneficiarios del bono social eléctrico, procediendo al cálculo de la ayuda para cada hogar en función de la zona climática (A, B, C, D y E) a la que pertenece el municipio y el grado de vulnerabilidad y la disponibilidad presupuestaria.

El consumidor recibe una comunicación en su domicilio informando de la cuantía de la ayuda de la que es beneficiario y de la posibilidad de renunciar a la misma, pudiendo ejercer su derecho en un plazo de diez días.

El objetivo de la regulación actual del bono social térmico es complementar el bono social eléctrico mediante un mecanismo automático que no suponga solicitud por el beneficiario.

Para el año 2019, han sido destinados a la financiación del bono social término 80 millones de euros.

Suspensión del suministro

1) Suspensión del suministro para consumidores de energía eléctrica

En relación con la **imposibilidad de suspender el suministro** de los consumidores de energía eléctrica, el artículo 52.4 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, recoge el listado de **suministros esenciales** que en ningún caso podrán ver suspendido su suministro.

Entre ellos se encuentran los suministros de ámbito doméstico en los que exista constancia documental formalizada por personal médico de que el suministro de energía eléctrica es imprescindible para la alimentación de un equipo médico que resulte indispensable para mantener con vida a una persona, debiendo circunscribirse en todo caso esos suministros a personas físicas en su vivienda habitual.

Además, son suministros esenciales los de los **consumidores en riesgo de exclusión social**, así como los suministros que incurran en impago de la factura eléctrica 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 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%,** todo ello en los términos establecidos en la normativa. Para impedir el corte del suministro en estos supuestos, la situaciónón de vulnerabilidad del consumidor debe ser acreditada mediante un certificado expedido por los servicios sociales.

La Ley del Sector Eléctrico considera suministros esenciales, que no pueden ser interrumpidos, aquellos de ámbito doméstico en los que se alimenta un equipo médico que resulta indispensable para mantener con vida a una persona.

Además, son suministros esenciales a los que no se puede interrumpir el suministro eléctrico:

- **Los de los consumidores en riesgo de exclusión social.**
- **Los de los consumidores beneficiarios del bono social en cuya unidad familiar haya al menos un menor de dieciséis años.**
- **Los de los consumidores beneficiarios del bono social que estén, o alguno de los miembros de su unidad familiar esté, en situación dependencia reconocida de grado II o III.**
- **Los de los consumidores beneficiarios del bono social que tengan, o alguno de los miembros de su unidad familiar tenga, discapacidad reconocida igual o superior al 33%.**

Para los suministros que no son considerados esenciales, la Ley del Sector Eléctrico prevé a día de hoy la posibilidad de que el suministro se pueda ver interrumpido conforme a los requisitos normativos correspondientes.

Así, se contempla la posibilidad de que pueda ser suspendido el suministro de energía eléctrica a los consumidores que tengan contrato en libre mercado o estén acogidos a PVPC cuando hayan transcurrido al menos dos meses desde que les hubiera sido requerido fehacientemente el pago, sin que el mismo se hubiera hecho efectivo, **siendo ampliado dicho plazo a cuatro meses en el caso de los consumidores vulnerables acogidos a TUR**.

Para los consumidores vulnerables la normativa actual otorga un plazo de cuatro meses en los que su suministro de energía eléctrica no puede ser suspendido por razón de impago de la factura eléctrica.

El mecanismo de suspensión de suministro por impago se encuentra regulado para los consumidores personas físicas en su vivienda habitual que tengan contratada una potencia igual o inferior a 10 kW en el capítulo VI del Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre. Estos procedimientos de suspensión del suministro por impago regulados en la normativa sectorial incorporan determinadas previsiones y condiciones para garantizar una cierta protección a los consumidores de energía eléctrica, incluyendo obligaciones para las empresas comercializadoras de remisión de comunicaciones y requerimientos de pago en determinados plazos a los consumidores que incurran en el impago de su factura.

CATEGORÍA DE CONSUMIDOR	PLAZO DE SUSPENSIÓN DEL SUMINISTRO POR IMPAGO
Pequeño consumidor	2 meses
Consumidor vulnerable	4 meses
Consumidor vulnerable severo	4 meses
Consumidor vulnerable severo en riesgo de exclusión social	Suministro esencial

2) Suspensión del suministro para consumidores de gas natural

En relación con la imposibilidad de suspender el suministro de los **consumidores de gas natural**, el artículo 88 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos establece la imposibilidad de suspender el suministro a los consumidores de combustibles gaseosos por canalización que reglamentariamente se hayan declarado como esenciales, incluso en el caso de impago.

A este respecto, el artículo 60 del Real Decreto 1434/2002, de 27 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de gas natural establece el listado de servicios declarados esenciales, destacando entre los mismos: centros sanitarios y hospitales, guarderías y colegios, asilos y residencias de ancianos instituciones directamente vinculadas a la defensa nacional y a las fuerzas y cuerpos de seguridad.

La suspensión del suministro en caso de impago está expresamente regulada en ambas normas, requiriéndose para ello que hayan transcurrido dos meses desde que se hubiera sido requerido fehacientemente a los consumidores el pago, sin que el mismo se hubiera hecho efectivo.

La modificación del mencionado Real Decreto 1434/2002 ha sido sometido a consulta pública previa en el mes de febrero de 2019, con el fin de actualizarlo a la realidad del sector y, muy especialmente, mejorar la protección del consumidor y clarificar las responsabilidades de comercializadores y distribuidores en las situaciones de suspensión del suministro. Asimismo, se prevé actualizar la relación de consumidores esenciales en base a la definición de clientes

protegidos del Reglamento (UE) 2017/1938 e incluyendo todas aquellas medidas presentes en esta Estrategia que tienen influencia sobre el suministro de gas natural.

Análisis de la aplicación efectiva del actual mecanismo del bono social

La experiencia acumulada desde la puesta en marcha del procedimiento para la concesión del bono social desarrollado por el Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre de 2017, y el diagnóstico que se ha llevado a cabo para la elaboración de esta Estrategia, revelan deficiencias en su aplicación. Por ello, es necesario adoptar medidas que contrarresten las limitaciones que impiden que el bono social eléctrico y térmico lleguen al mayor número de consumidores vulnerables. Estos mismos aspectos deben considerarse para el diseño de futuros mecanismos prestacionales que sustituyan a los bonos sociales actuales.

Por una parte, en el análisis de la aplicación del bono social de electricidad ha mostrado que la operativa concreta de solicitud del bono social ante la comercializadora de referencia está ralentizando y añadiendo complejidad al proceso de solicitud del bono social para el consumidor. Así se desprende del análisis interno realizado por el Ministerio para la Transición Ecológica y de lo expresado por numerosas aportaciones a la consulta pública. La operativa concreta de solicitud del bono social ante la comercializadora de referencia, ralentiza y añade complejidad a un proceso que se está mostrando arduo y dificultoso para el consumidor, por diferentes motivos.

Existen diversos motivos que están dificultando la gestión del proceso de solicitud del bono social de electricidad ante la comercializadora de referencia.

La condición de entidad privada de la comercializadora de referencia conlleva la aportación de documentación inicial por parte del consumidor para acreditar que solicita el bono social para su vivienda habitual (certificado de empadronamiento) y que forma parte, si es el caso, de una unidad familiar (libro de familia o documento que certifique el estado civil del solicitante).

Este aspecto se vería simplificado en el caso de que la solicitud fuese presentada ante una administración pública habilitada para la consulta de determinados registros y bases de datos obrantes en otras administraciones, previa suscripción de los correspondientes acuerdos y convenios entre las administraciones.

El siguiente cuadro resumen la documentación que debe ser presentada a día de hoy ante el comercializador de referencia:

DOCUMENTACIÓN	¿REQUISITO OBLIGATORIO?
1. Formulario de Bono Social firmado por el consumidor y por todos los miembros de la unidad familiar mayores de 14 años.	Sí
2. Fotocopia del DNI o NIE del titular y de cada uno de los miembros de la unidad familiar para los que el DNI es obligatorio, incluidos los menores de 14 años que dispongan de él.	Sí

3. Fotocopia del libro de familia o certificación de la hoja individual del Registro Civil del titular y de cada uno de los integrantes de la unidad familiar, o cualquier otro documento expedido por la autoridad competente que acredite, de manera fehaciente, el estado civil del solicitante (por ejemplo, "certificado de fe de vida y estado").	Sí
4. Certificado de empadronamiento en vigor del titular y de todos los miembros de la unidad familiar.	Sí. En el caso de familias numerosas, sólo es necesario para comprobar la condición de vulnerabilidad severa
5. Fotocopia del título de familia numerosa en vigor	Sólo en el caso de familias numerosas
6. Certificado de los Servicios Sociales del órgano competente, o del que designe la Comunidad Autónoma, que acredite que el consumidor o algún miembro de su unidad familiar se encuentra en circunstancias especiales.	Sólo en el caso de circunstancias especiales

El principal origen de la complejidad del procedimiento trae causa, no obstante, de la **protección de datos de carácter personal del consumidor** que debe prevalecer en la tramitación de la solicitud y en la comprobación de los requisitos por parte del comercializador de referencia.

El procedimiento de concesión de los mecanismos prestacionales se vería simplificado si la consulta de la información de los consumidores vulnerables para determinar si cumplen con los requisitos para percibirlos la realizara una administración pública.

Así, este proceso debe llevarse a cabo garantizando en todo momento que la entidad no tenga acceso a los datos de renta de la unidad familiar o a los detalles concretos de las circunstancias especiales en la que se encuentre cualquiera de sus miembros, con consecuencias directas que se traducen en:

- Una solicitud compleja y extensa, a los efectos de recabar las correspondientes autorizaciones que facultan a que la aplicación utilizada por la comercializadora de referencia, y desarrollada por el Ministerio para la Transición Ecológica, pueda consultar las bases de datos de las administraciones que contienen la información sobre la renta y las prestaciones que percibe el consumidor.
- La necesidad de recabar certificados de los servicios sociales para presentar ante la comercializadora de referencia cuando el consumidor o alguno de los miembros de su unidad familiar se encuentra en una circunstancia especial, al objeto de que el comercializadora de referencia no disponga y custodie la documentación sensible que permita acreditar esta condición, lo que supone un trámite adicional para el consumidor.

  En este punto, el Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores, introdujo un certificado adicional que debe ser expedido por los servicios sociales para poder acreditar la

condición de esencialidad que impide la suspensión del suministro en los hogares en los que el titular del contrato perciba el bono social y haya miembros de su unidad familiar con menos de dieciséis años, o el consumidor 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%.

- Escasa información visualizada en la aplicación informática por el comercializador de referencia y, por ende, comunicada al consumidor, tras la comprobación de los requisitos. Dicha información debe estar exenta de cualquier dato de índole personal, por lo que la aplicación telemática desarrollada por el Ministerio para la Transición Ecológica y alojada en su sede electrónica, se limita a comunicar un resultado positivo o negativo del cumplimiento de los requisitos, o bien la imposibilidad de obtención del nivel de renta del consumidor que permita su comparación con los umbrales establecidos por la norma, sin que el comercializador de referencia tenga información sobre las causas concretas que han imposibilitado la comparación. Como consecuencia de lo anterior, el consumidor no puede conocer de manera directa los motivos que eventualmente puedan justificar el rechazo a la concesión de su solicitud.

Es necesario introducir una **mayor transparencia en el mecanismo del bono social** sin que se menoscabe, en ningún caso, la seguridad jurídica y la protección de los datos necesarios para su tramitación. Las medidas que se adopten en este sentido redundarán en más información para los consumidores y solicitantes del bono social que sea veraz, comprensible y suficiente.

Se requiere, por otra parte, una mayor optimización del procedimiento desarrollado. Así, en sus orígenes, la aplicación desarrollada no permitía el cruce de datos de diferentes administraciones que disponen de datos fiscales en el territorio español (Agencia Estatal Tributaria Española y Haciendas Forales), aspecto que se ha mejorado progresivamente. La comprobación de los requisitos a través de la aplicación telemática desarrollada por el Ministerio para la Transición Ecológica no está operativa para aquellas unidades familiares que incluyan un miembro que haya tributado en Navarra y otro miembro que lo haya hecho en otra parte del territorio español.

Es preciso dotar de mayor transparencia al procedimiento de concesión de los mecanismos prestacionales, sin menoscabar la seguridad jurídica y la protección de datos de carácter personal de los consumidores.

El mecanismo actual se basa en una comparación de la renta de las unidades familiares, con la consideración del número de miembros integrantes de la misma, con umbrales referenciados al Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM), que es uniforme para todo el Estado. Sin embargo, este indicador no toma en consideración el coste de vida ni ningún otro concepto relacionado con la territorialidad, lo cual incide, indudablemente, en la eficacia de la ayuda. El nuevo modelo que se diseñe deberá integrar variables que contemplen la **diversidad física y económica de nuestro territorio**.

Otro aspecto que deberá ser revisado es el de los **colectivos beneficiarios del actual bono social** para que se proteja de manera prioritaria a aquellos que encuentren en dificultades

para afrontar las facturas del suministro de energía eléctrica, debiendo ser la **renta el criterio determinante para** la obtención del bono social.

En materia de reclamaciones, la norma atribuye la competencia para la **resolución del conflicto los organismos de consumo** competentes en cada una de las administraciones autonómicas. Estos organismos han venido poniendo de manifiesto la insuficiencia de información para poder resolver en consecuencia, al no disponer de la información sobre los motivos del rechazo de las solitudes ni sobre el resultado de las comprobaciones que la aplicación telemática realiza. A título de ejemplo sobre este último punto, para las situaciones en las que el consumidor se encuentra eximido de realizar la declaración de la renta, la aplicación telemática contiene un algoritmo que combina las imputaciones provenientes de determinados conceptos de rendimientos del trabajo, del capital o de actividades económicas y ganancias y pérdidas patrimoniales, cuyo resultado no es directamente replicable a partir de la documentación fiscal que pueda aportar el consumidor al organismo de consumo.

Por otra parte, el trabajo llevado a cabo en el ámbito de esta Estrategia con los distintos actores que participan a día de hoy en la implementación del mecanismo, ha posibilitado la puesta en común de las principales dificultades a las que se encuentran confrontados.

La interacción entre las Administraciones públicas resulta fundamental para realizar una correcta detección e intervención de las situaciones de pobreza energética.

La **dotación de recursos humanos y económicos suficientes** condiciona en gran medida está operativa, cuya consecuencia última es la imposibilidad de que el suministro del consumidor pueda verse interrumpido, ya que el suministro del consumidor en riesgo de exclusión social es considerado esencial en los términos previstos en el artículo 52 de la Ley del Sector Eléctrico.

Tanto las empresas comercializadoras como los servicios sociales han puesto el acento en mejorar la operatividad de los listados que se remiten en virtud de la obligación establecida en el Real Decreto 897/2017, según la cual los comercializadores deben enviar semanalmente al órgano designado por cada Comunidad Autónoma el listado de los puntos de suministros de electricidad a los que ha sido requerido el pago de la factura tras la finalización del plazo establecido en la legislación. El motivo es que dichos listados no se circunscriben únicamente a los impagos asociados a los titulares que podrían encontrarse en una situación de vulnerabilidad económica. El gran volumen de la información contenida en ellos, dificulta la posibilidad de que se lleve a cabo el correcto seguimiento de cada caso.

Dado el carácter automático de beneficiarios del bono social térmico para todos aquellos beneficiarios del bono social eléctrico, el primer instrumento presenta los mismos puntos de mejora del segundo en lo referente al acceso al mismo. Asimismo, el envío de listados de los beneficiarios del bono social eléctrico a 31 de diciembre de 2018 por parte de los comercializadores de referencia al Ministerio para la Transición Ecológica ha manifestado el margen de mejora existente en la calidad de la información sobre los beneficiarios (nombre, apellidos, NIF, dirección) para posteriores ejercicios.

En lo referente a la metodología de cálculo de la cuantía de la ayuda del bono social térmico, las contribuciones recibidas en la consulta pública previa han permitido concluir lo siguiente:

- La ampliación del bono social a los usos térmicos ha recabado una aceptación unánime.
- La modulación de la cuantía en función de la zona climática ha sido considerada positivamente, coincidiéndose en que es la variable que mayor influencia tiene en la demanda de energía para usos térmicos.
- La zonificación basada en el DB-HE del Código Técnico de la Edificación ha sido considerada adecuada en su nivel de detalle.
- La cuantía de la ayuda podría calcularse en función del gasto anual requerido para usos térmicos en cada zona climática en lugar de hacerlo en función de la Severidad Climática Invernal (SCI) de cada una de ellas, tal y como establece el Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre. Esa metodología permitiría reproducir más fielmente los diferentes niveles de gasto.

En relación con este último punto de mejora, se han recibido contribuciones que han propuesto modificaciones de la fórmula de modulación en función de la zona climática, aplicando la siguiente metodología:

- Calcular el gasto requerido en cada zona climática conforme a la metodología del CTE para hallar la demanda térmica, tomando determinadas hipótesis sobre la tipología de vivienda, la instalación de climatización, el combustible empleado y la tarifa de energía.
- Distribuir la cuantía de la ayuda entre las distintas zonas en proporción al gasto requerido y al presupuesto global.

Se considera esta contribución como una aportación adecuada para la reformulación de la ayuda del bono social térmico, siendo posible profundizar en el conocimiento del gasto requerido en cada zona climática.

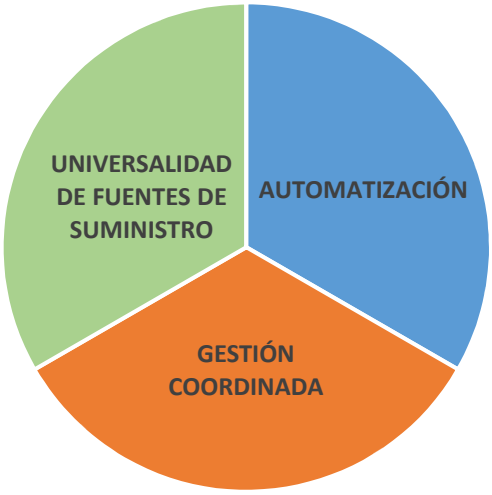
Diseño de nuevos mecanismos prestacionales (bonos sociales)

A la vista de las posibilidades de mejora del mecanismo del bono social que se acaban de describir resultaría necesario proceder a una reformulación o mejora del mismo con el fin de dotarlo de mayor eficiencia y eficacia, conseguir una mayor cobertura y penetración en la sociedad española y, en definitiva, lograr un mejor funcionamiento de esta medida de carácter paliativo contra la pobreza energética.

El diseño de los nuevos mecanismos que permitan alcanzar ese objetivo, deberían articularse en torno a **tres ejes fundamentales**, a los que ha hecho referencia una gran parte de los sujetos que han realizado aportaciones a la consulta previa y al borrador de la Estrategia:

- Universalidad de fuentes de suministro
- Automatización
- Gestión coordinada con otras Administraciones Públicas

Ejes de los nuevos mecanismos prestacionales



1) UNIVERSALIDAD DE FUENTES DE SUMINISTRO

La medida prestacional debe configurarse como una **ayuda integral para el conjunto de los suministros energéticos, tanto eléctricos como térmicos**. Entre estos últimos se incluirán los usos para calefacción, aire acondicionado en determinadas zonas climáticas, agua caliente sanitaria y cocina. El enfoque conjunto permite abordar el problema desde una perspectiva más amplia y más cercana a la realidad de los hogares españoles.

Esta línea de actuación daría continuidad al actual sistema existente desde que el Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, amplió la protección a otros usos energéticos distintos del eléctrico, si bien será necesario analizar la posibilidad de homogeneizar el tratamiento de ambas ayudas, que hasta el momento han sido concebidas de manera independiente y en diferentes momentos temporales, para converger hacia una medida cuya concepción y gestión se lleve a cabo de manera unificada y conjunta. En este proceso, la naturaleza plural del mecanismo prestacional que se diseñe no deberá redundar en una dificultad añadida para el consumidor que se encuentre en situación de vulnerabilidad.

La medida prestacional se configurará como una ayuda integral para el conjunto de los suministros energéticos, tanto eléctricos como térmicos.

2) AUTOMATIZACIÓN

Muchas de las observaciones recibidas durante los trámites de consulta previa y consulta pública sobre los problemas del actual mecanismo de bono social han coincidido en que el punto de mejora necesaria es el procedimiento de solicitud del mismo. Los agentes que han intervenido en estas consultas y demás operadores que han participado en esta Estrategia, en mayor o menor medida, ponen el énfasis en la **dificultad del procedimiento de solicitud y acceso al bono social**.

Tal y como se ha señalado con anterioridad, el difícil equilibrio entre la necesaria protección de datos de carácter personal de los consumidores de energía eléctrica y sus familiares y el gran número de consumidores al que llega la medida, han hecho que sea necesario mejorar la gestión del mecanismo actual.

Es necesario adoptar medidas procedimentales relativas al bono social que mejoren la automaticidad del sistema, evitando que el proceso de solicitud resulte tan complejo, en línea con los procedimientos que han sido puestos en marcha en países de nuestro entorno como Portugal o Francia, en los que la comprobación del cumplimiento de los requisitos para poder recibir las ayudas prestacionales se realiza sin necesidad de que medie la solicitud del consumidor.

Para ello es fundamental la colaboración interadministrativa (entre distintas Administraciones públicas) e intradministrativa (dentro de la propia Administración General del Estado) que permita un acceso a la información disponible en las bases de datos y registros administrativos preexistentes, y el desarrollo de las adaptaciones necesarias para permitir la puesta en común de dicha información y la comprobación de los requisitos que se determinen dentro del marco competencial y de cooperación establecido.

Estos requisitos deberán ser fijados con base en criterios alineados con las directivas europeas del Paquete de Invierno, que de manera indicativa mencionan, entre otros, el bajo nivel de renta, gasto elevado de energía y mala eficiencia energética de los hogares.

La conjunción de todos estos factores podría traducirse en un mecanismo que contemple, por una parte, el ingreso del hogar, y por otra el gasto energético total derivado del consumo térmico y eléctrico (en virtud de la universalidad de fuentes de suministro previamente señalada como eje estratégico), de manera que la **renta disponible del hogar pudiese ser comparada con determinados umbrales de renta**, siempre configurados en función del número de miembros de la unidad familiar o del número de personas que convivan en el hogar.

En aras de una mayor simplicidad, y con independencia de que para la mayor parte de la población española se llevase a cabo la correspondiente comprobación de manera automática, el modelo podría contemplar la **concesión directa de la ayuda a aquellos colectivos perceptores de prestaciones cuyo otorgamiento se encuentre vinculado de antemano a niveles de renta bajos**. De este modo, podrían tener cabida de forma automática nuevos colectivos perceptores de rentas mínimas de inserción de las Comunidades Autónomas o prestaciones públicas de otra naturaleza para garantizar la ayuda a las personas en situación de pobreza, exclusión social o riesgo de estarlo.

En la determinación de dichos colectivos se garantizará una especial protección a los **hogares con menores,** máxime si están en situación de pobreza monetaria.

Convendría, adicionalmente, tener en cuenta la diversidad del territorio nacional y las **diferencias existentes entre las regiones en términos de orografía, meteorología y poder adquisitivo**, a la hora de establecer estos requisitos, ya que dichos factores resultan determinantes para evitar asimetrías y que los consumidores en situación de vulnerabilidad

puedan acceder a las medidas que se diseñen en igualdad de condiciones en todo nuestro territorio.

El principal objetivo, por tanto, es conseguir un sistema que aúne un acceso rápido y sencillo al mecanismo del bono social, dotado de la seguridad jurídica necesaria que permita la identificación de las situaciones de riesgo de una manera transparente y eficaz.

El procedimiento para otorgar las medidas prestaciones debe automatizarse para dotarlo de mayor simplicidad y eficacia, y tener en cuenta las diferencias existentes en el territorio español.

El otorgamiento se realizará por comparación de la renta disponible con determinados umbrales, los cuales podrán ser más elevados para determinados colectivos de consumidores en situaciones de especial vulnerabilidad, y pudiendo preverse la concesión directa de la ayuda a aquellos colectivos perceptores de prestaciones cuyo otorgamiento se encuentre vinculado de antemano a niveles de renta bajos.

En el diseño del mecanismo y en la determinación de los diferentes colectivos, se garantizará una especial protección a los hogares en los que haya menores.

3) GESTIÓN COORDINADA CON OTRAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

La **coordinación y cooperación entre las diferentes administraciones** deben ser pilares fundamentales en el nuevo modelo de lucha contra la pobreza energética que, sin perder de vista el marco competencial delimitado por nuestra Constitución, debe propiciar y fomentar que todos los actores intervengan tanto en su diseño y concepción, como en la implementación de las actuaciones en las que se materialice la Estrategia.

Garantizada la participación de todos los agentes, el papel de cada uno de ellos dependerá en mayor o menor medida del carácter que se otorgue a la protección que recibirán los consumidores en situación de vulnerabilidad.

Desde este punto de vista, corresponderá al **Estado el establecimiento de un régimen homogéneo para el conjunto de los consumidores del territorio nacional**, a través de una definición única del consumidor que se encuentre en esta situación. Debe garantizarse un tratamiento común, no discriminatorio, en el que la administración estatal fije los criterios que otorgarán el derecho al acceso a las ayudas que se configuren a través de los mecanismos en los que se materializará la Estrategia.

Esta definición del consumidor en situación de vulnerabilidad estará ligada a la fijación de los criterios y requisitos que renta que se establezcan, así como a la eventual designación por parte del Estado de determinados colectivos que podrán tener acceso directo, o a través parámetros diferenciados, a esta protección.

Las **Comunidades Autónomas ejercerán un cometido de gran relevancia en la gestión de los mecanismos**, especialmente si la ayuda económica que se diseñe cobra esencia de prestación social, correspondiendo de manera inequívoca en este caso a las autoridades autonómicas las funciones ejecutivas de concesión y pago de la ayuda.

Además, la actuación de las Comunidades Autónomas y Entidades Loclaes es fundamental para la detección de las situaciones de exclusión o vulnerabilidad social mediante el establecimiento de medidas o mecanismos efectivos. Es muy importante, a estos efectos, la detección temprana de estas situaciones de vulnerabilidad, con especial incidencia en aquellos hogares en los que haya menores y ancianos.

En relación con la **detección temprana**, más allá de la propia estructura administrativa, el conjunto de la sociedad adquiere un rol relevante, a través del **tejido asociativo y de las diferentes organizaciones ciudadanas y entidades** que han venido teniendo una presencia activa y desempeñando un importante papel en este contexto. De este modo, se fomentará la comunicación entre dichas entidades y las administraciones públicas responsables para poner en conocimiento de las mismas la existencia de situaciones de pobreza energética. Tal colaboración se realizará, principalmente, recabando la participación de los servicios sociales de atención primaria.

Todas las medidas transversales que se puedan adoptar por las Comunidades Autónomas para aumentar la protección de los consumidores van a redundar, en definitiva, en el avance indiscutible hacia la consecución de los objetivos de la lucha contra la pobreza energética (canales de información, procedimientos extrajudiciales de resolución de conflictos, como es el caso de la mediación voluntaria, etc.)

Por último, es necesario destacar el importante papel de las administraciones locales como agentes fundamentales a la hora de evaluar y reconocer a las personas y hogares que se encuentran en situaciones de dificultad.

La intervención de los servicios sociales resulta necesaria para abordar la situación más crítica a la que se puede enfrentar un hogar vulnerable que no ha podido hacer frente a las facturas generadas por sus consumos energéticos: la de la suspensión del suministro. Los servicios sociales actúan como canales de información cercanos a los consumidores, pueden asesorar y acompañar en el proceso, y serán claves para identificar qué mecanismos se encuentran a disposición del usuario que permitan evitar el corte de suministro en su vivienda.

En la implementación de los mecanismos prestacionales que se diseñen todas las administraciones tendrán un papel relevante, que ejercerán de manera coordinada en el ámbito de sus competencias.

Se debe profundizar en las medidas que garantizan este **principio de precaución**. Establecer un **Suministro Mínimo Vital** que se mantendría durante un periodo temporal, aun en caso de impago, evitando la desconexión total del suministro eléctrico, junto con la participación de las administraciones locales y las propias empresas suministradoras, dotarían a esta medida de la seguridad y eficacia necesarias. Numerosos han sido los agentes que han

propuesto esta medida a través de la consulta pública previa y la consulta pública del borrador.

Con esta medida se garantizaría el derecho al suministro a todos los consumidores vulnerables, protegiendo a los hogares de las consecuencias de la pobreza energética. Se deberá determinar el alcance de este principio de garantía de suministro de energía eléctrica a todos los consumidores y delimitar, en su caso, el papel de los servicios sociales.

El principio de precaución y el de Suministro Mínimo Vital serán aplicados durante los **cuatro meses siguientes** al periodo otorgado por la normativa actual al consumidor vulnerable para hacer frente a su factura de electricidad sin que el suministro se vea interrumpido. Es decir, una vez superado el plazo de cuatro meses de los que dispone actualmente el consumidor vulnerable en los que, aunque exista impago de la factura, el comercializador no puede solicitar al distribuidor la interrupción del suministro eléctrico, se añadirán otros cuatro meses en los que la potencia del hogar se adaptará al Suministro Mínimo Vital que se determine normativamente, y durante los cuales tampoco podrá ser suspendido el suministro eléctrico.

La determinación del Suministro Mínimo Vital deberá ser objeto de estudio y análisis que permita asegurar que los parámetros del suministro que se fijen normativamente sean suficientes para que el consumidor pueda vivir con unas condiciones mínimas de confort.

Deben preverse, además, las modificaciones técnicas y procedimentales necesarias para que las compañías distribuidoras y comercializadoras puedan adaptar el suministro de un hogar a los parámetros que configuren el Suministro Mínimo Vital.

Debe prevalecer el principio de precaución para evitar la desconexión total del suministro eléctrico, en el que los servicios sociales tendrán un papel estratégico. La aplicación de este principio de precaución durante cuatro meses adicionales a los que actualmente contempla la normativa, conllevará el establecimiento de un Suministro Mínimo Vital para el hogar.

Para que puedan llevar a cabo esta tarea de manera plena y efectiva, será necesario garantizar que los servicios sociales disponen de recursos suficientes y tiempo para atender las necesidades de los consumidores en situación de vulnerabilidad.

El acceso a los niveles de protección que se establezcan para los consumidores por su situación de exclusión social o riesgo de padecerla, se configurará como un acto de prescripción facultativa, un diagnóstico social, que se incluirá en el informe social respecto de la persona usuaria que será elaborado por el trabajador social, profesional de referencia de los Servicios Sociales de Atención Primaria. Todo ello, siendo coherentes con el marco de la intervención global que estos profesionales estén desarrollando con la unidad familiar concernida y en ningún caso se deberá reducir tal intervención al mero informe o constatación de la supuesta situación de necesidad social.

Igualmente, debe quedar al criterio facultativo del trabajador social, profesional de referencia de la atención primaria de los servicios sociales para la persona usuaria, el grado de participación de la unidad familiar en el coste del suministro, así como el análisis de la concurrencia parcial o total con otras prestaciones económicas para la misma finalidad del ámbito de los servicios sociales.

MEDIDA 4. CREACIÓN DE UN NUEVO BONO SOCIAL ENERGÉTICO
DESCRIPCIÓN DE LA MEDIDA
Se creará un nuevo bono social energético, otorgado con base en criterios de renta disponible. Los umbrales de renta que se establezcan podrán verse relajados para determinadas categorías de consumidores especialmente vulnerables. Podrá contemplarse la concesión directa de la ayuda a aquellos colectivos perceptores de prestaciones cuyo otorgamiento se encuentre vinculado de antemano a niveles de renta bajos. **En la determinación de estas categorías se tendrá especialmente en cuenta a los hogares en los que haya menores.** **El mecanismo atenderá a tres principios:** **1. Universalidad de fuentes de suministro: la nueva ayuda será integral para el conjunto de los suministros energéticos, tanto eléctricos como térmicos.** **2. Automatización: se simplificará su otorgamiento mediante la comprobación directa de los requisitos por parte de una administración pública que recabe información de todos los organismos implicados, evitando que el consumidor tenga que tramitar la solicitud.** **3. Gestión coordinada con otras Administraciones Públicas: en la implementación de la ayuda intervendrán todas las administraciones de manera coordinada y respetando el reparto competencial establecido.** **Se contará con los servicios sociales tendrán para aplicar el principio de precaución asociado al Suministro Mínimo Vital, que impida que durante un periodo de tiempo el suministro de los hogares más vulnerables pueda verse interrumpido.**
ORGANISMO/S RESPONSABLE/S
Ministerio para la Transición Ecológica **Organismos competentes de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales**
PLAZO DE EJECUCIÓN Y DURACIÓN
Se iniciarán los desarrollos necesarios cuando se apruebe la Estrategia **Duración indefinida**
¿SE REQUIEREN INSTRUMENTOS NORMATIVOS? EN CASO AFIRMATIVO PRECISAR
Sí. **Modificaciones de rango reglamentario y, en su caso, de ley.**
FINANCIACIÓN
Necesaria.

MEDIDA 5. SUMINISTRO MÍNIMO VITAL
DESCRIPCIÓN DE LA MEDIDA
A determinados consumidores identificados por los servicios sociales resultará de aplicación el principio de precaución, que consistirá en la imposibilidad de que el suministro del hogar sea interrumpido durante un periodo de cuatro meses adicional al otorgado actualmente por la normativa. **Durante estos cuatro meses adicionales, el suministro del consumidor vulnerable se adaptará al Suministro Mínimo Vital.** **Para la aplicación del Suministro Mínimo Vital se requiere:** **- Un estudio previo que permita determinar los parámetros técnicos que garanticen que los hogares a los que se aplique tengan unas condiciones mínimas de confort.** **- La necesaria modificación técnica y procedimental para que los distribuidores y comercializadores puedan aplicarlo.** **- Reforzar los servicios sociales para poder llevar a cabo la labor de atención e identificación necesarias para que el principio de precaución se aplique de manera ágil y eficaz.** **La entrada en vigor de la medida estará condicionada a la elaboración del desarrollo normativo correspondiente.**
ORGANISMO/S RESPONSABLE/S
Ministerio para la Transición Ecológica **Organismos competentes de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales**
PLAZO DE EJECUCIÓN Y DURACIÓN
Se iniciarán los desarrollos necesarios cuando se apruebe la Estrategia **Duración indefinida, con revisión semestral del mecanismo.**
¿SE REQUIEREN INSTRUMENTOS NORMATIVOS? EN CASO AFIRMATIVO PRECISAR
Sí. **Modificaciones de rango de ley y reglamentarias.**
FINANCIACIÓN
Necesaria.

LÍNEA 5: Protección de los consumidores en situaciones meteorológicas extremas.

En aquellas situaciones meteorológicas extremas que obliguen a la población a permanecer en sus hogares el consumo de energía se convierte en un suministro vital, especialmente en el caso de temperaturas excepcionalmente reducidas o inusualmente elevadas que requieran un mayor consumo con fines térmicos.

Por ello, la Administración General del Estado estudiará los cauces más adecuados para prohibir el corte del suministro a los consumidores domésticos de cualquier fuente de energía cuando se registren estas condiciones, estableciendo condiciones transparentes de establecimiento de los umbrales y facilitando que las empresas energéticas posean la información de forma ágil y gratuita.

La extensión del corte de suministro a todas las fuentes de energía se fundamenta en la posible utilización de fuentes habitualmente no dedicadas a usos térmicos para incrementar el nivel de confort térmico en la vivienda en situaciones excepcionales. Tal es el caso de la energía eléctrica y el uso de dispositivos portátiles, tales como calefactores o ventiladores, destinos a aliviar la sensación térmica en situaciones meteorológicas extremas apoyando los sistemas de climatización habituales.

Considerando la elevada capilaridad de la red de estaciones meteorológicas de la Agencia Estatal de Meteorología (AEMET) y la valiosa serie histórica de registros, los umbrales y niveles de aviso establecidos en el Plan Nacional de Predicción y Vigilancia de Fenómenos Meteorológicos Adversos (METEOALERTA) pueden constituir una herramienta adecuada para ponderar las situaciones en función del área geográfica.

En el caso concreto de los umbrales y niveles de alerta en función de la variable temperatura, que es la variable que puede afectar más severamente a la salud de la población en caso de que la vivienda no cuente con suministro energético, AEMET ha zonificado cada provincia y para cada área ha establecido tres niveles de alerta (amarillo, naranja y rojo) con umbrales específicos basados en datos históricos.

La ventaja de estos umbrales específicos es que cada vivienda está adaptada, tanto en sus condiciones constructivas como en su climatización, a las condiciones climatológicas medias de la zona. Por tanto, situaciones meteorológicas extremas o que desborden los registros históricos pueden dar lugar a condiciones en el interior de la vivienda que impidan unas condiciones mínimas de confort. Como ejemplo de la disparidad climática en España y de la adaptación de los umbrales a cada área geográfica, en la zona Poniente y Almería Capital para declarar una alerta amarilla por temperaturas máximas es preciso que estas alcancen los 36 ºC mientras que para hacerlo por temperaturas mínimas es suficiente que el termómetro se sitúe por debajo de -1ºC. Sin embargo, en el Pirineo oscense las alertas amarillas se declaran con temperaturas superiores a 34ºC o mínimas inferiores a -6ºC.

La medida diseñada deberá establecer claramente el nivel de alerta necesario para que se prohíba el corte de suministro, las variables consideradas (pudiendo ampliarse más allá de la variable temperatura a otros fenómenos meteorológicos) y la vía mediante la cual las empresas conocerán las alertas con la suficiente antelación para activar los procedimientos internos necesarios.

La posible ampliación de las alertas a otras variables más allá de las temperaturas se explica por la influencia de variables como el viento o las precipitaciones sobre la sensación térmica en las viviendas y la obligación para la población de permanecer en su domicilio durante períodos prolongados.

El espíritu de esta medida ya está reflejado en actuaciones similares adoptadas por otros Estados miembros de la UE, destacando Francia, Bélgica, Países Bajos o Finlandia durante el periodo invernal. Sin embargo, esta medida basada en niveles de aviso y umbrales de determinadas variables meteorológicas se adapta más adecuadamente a la realidad climatológica de España, especialmente al contemplar temperaturas extremadamente elevadas como una causa para la activación de la prohibición.

La inserción de la medida en la normativa sectorial posiblemente requiera la modificación del artículo 52 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico categorizando los suministros de clientes domésticos bajo estas condiciones como suministros esenciales.

En el caso del sector del gas natural, sería necesario modificar el artículo 60 del Real Decreto 1434/2002, de 27 de diciembre, que desarrolla reglamentariamente los servicios declarados esenciales.

Sería necesario analizar caso por caso el de otros combustibles para usos térmicos como el gasóleo, los gases licuados del petróleo, la biomasa o el carbón, dado que el carácter discontinuo del suministro y la coincidencia en el tiempo de este y el pago cambian el enfoque de la medida.

MEDIDA 6. PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES EN SITUACIONES METEOROLÓGICAS EXTREMAS.
DESCRIPCIÓN DE LA MEDIDA
Se prohibirá la interrupción del suministro energético en situaciones meteorológicas extremas. **1) <u>Instrumento legal para la prohibición</u>** **- Valorar las fuentes de energía cuya interrupción de suministro se debe prohibir.** **- Identificar sujetos obligados.** **- Identificar normativa a modificar, adicionalmente a la Ley 24/2013 y el Real Decreto 1434/2002.** **2) <u>Definición de situación meteorológica extrema</u>** **- Identificar variables** **- Definir niveles de aviso para la activación de la interrupción** **3) <u>Establecimiento de canales de información entre AEMET y los sujetos obligados</u>**

4) Monitorización de la obligación.
ORGANISMO/S RESPONSABLE/S
Ministerio para la Transición Ecológica **AEMET (fase 2)**
PLAZO DE EJECUCIÓN Y DURACIÓN
Durante el año 2019/2020 **Duración indefinida**
¿SE REQUIEREN INSTRUMENTOS NORMATIVOS? EN CASO AFIRMATIVO PRECISAR
Sí. **Modificaciones de normas de rango de ley y reglamentario.**
FINANCIACIÓN
Necesaria.

EJE III. CREAR UN CAMBIO ESTRUCTURAL PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA ENERGÉTICA.

LÍNEA 6. Reducción del número de personas en situación de pobreza energética.

La eficiencia energética es clave para lograr una economía desarrollada y sostenible, además de ser una pieza fundamental a la hora de la consecución de reducciones de emisión de gases de efecto invernadero, compromiso mundial alcanzado en la Conferencia de las Partes de París el 12 de diciembre de 2015 y por el que la mayor parte de los países del planeta se han comprometido a disminuir sus emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en aras de que la temperatura del planeta en el año 2050 no suba por encima de dos grados centígrados, si bien, es necesario que no suba más de un grado y medio especto a los niveles preindustriales para evitar las consecuencias perjudiciales, según el último informe del IPCC.

El pasado 30 de noviembre de 2016, la Comisión Europea publicaba la Comunicación "Energía limpia para todos los europeos" que se acompañaba de un paquete de propuestas de medidas legislativas. La reciente aprobación de estas propuestas marca un paso importante hacia la creación de la Unión de la energía y hacia el cumplimiento de los compromisos establecidos en el Acuerdo de París.

Adicionalmente, las nuevas normas del denominado "Paquete de invierno" ponen a los ciudadanos en el centro de la transición energética y tienen como objetivo ofrecer más opciones y fortalecer sus derechos. En especial, se adopta como principio fundamental de las políticas energéticas de la Unión la **"eficiencia energética ante todo"** principio que se comparte y se integra plenamente en las políticas nacionales.

Así, la eficiencia energética se constituye en instrumento fundamental no sólo para mejorar el bienestar de los ciudadanos y la sostenibilidad medioambiental sino también para generar actividad económica a corto plazo, tanto de forma directa (empleos asociados a la inversión

en eficiencia) como de forma indirecta (derivado de la reducción del gasto en energía). A su vez, la eficiencia energética permite generar más valor en el uso energético y es que al utilizar la energía de manera más eficiente se optimiza el gasto en la factura energética y se mejora el bienestar a la que vez que se colabora en lograr la sostenibilidad ambiental de nuestras sociedades.

De este modo, la consecución de estos objetivos pasa ineludiblemente por el correcto aprovechamiento del uso energético, siendo importante adecuar los hábitos de consumo y realizar inversiones en eficiencia energética, inversiones que, aun siendo económicamente rentables, encuentran múltiples barreras que impiden que se concreten y lleven a cabo.

Para incentivar y promover proyectos de eficiencia energética se cuenta con diversa legislación, tanto de origen nacional como europeo, legislación que debe acompañarse de planes y estrategias, instrumentos financieros y sistemas de ayudas públicas.

Así, la Directiva 2009/125/CE, de 21 de octubre de 2009, por la que se instaura un marco para el establecimiento de requisitos de diseño ecológico aplicables a los productos relacionados con la energía permite establecer los requisitos mínimos de eficiencia energética para que muchos de los productos de uso diario, como lavavajillas, frigoríficos y calentadores, se puedan comercializar en el mercado.

Por otra parte y , de acuerdo con el artículo 20 de la Directiva 2012/27/UE, el Real Decreto Ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, convalidado mediante la Ley 18/2014, de 15 de octubre, se estableció un sistema de obligaciones de ahorro energético y se constituyó el Fondo Nacional de Eficiencia Energética por el que las partes obligadas (empresas comercializadoras de gas y electricidad, los operadores de productos petrolíferos al por mayor y los operadores de gases licuados del petróleo al por mayor) deben realizar una contribución financiera anual a dicho Fondo. Este Fondo se acompaña de una importante dotación de Fondos Estructurales y de Inversión Europeos correspondientes al Eje OT4, Economía Baja en Carbono.

En base al Reglamento (UE) 2017/1369 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un marco para el Etiquetado Energético y se deroga la Directiva 2010/30/UE, algunos tipos de productos también deben mostrar en su etiquetado el grado de eficiencia energética.

A su vez, recientemente se ha aprobado el ya citado el **Reglamento 1999/2018 de 11 de diciembre de 2018, sobre gobernanza de la Unión de la Energía** y de la acción por el clima, así como una serie de iniciativas de política energética sectorial en particular en lo que se refiere a las energías renovables, la eficiencia energética, incluida la eficiencia energética de los edificios, y la configuración del mercado. Esas iniciativas se centran en dar prioridad a la eficiencia energética, al trato justo para los consumidores de energía y a la lucha contra la pobreza energética. Es por este motivo que los Estados miembros deben elaborar **Planes Nacionales Integrados de Energía y Clima** a través de los cuales se evaluará el número de hogares en situación de pobreza energética, teniendo en cuenta los servicios energéticos domésticos necesarios para garantizar niveles de vida básicos en el contexto nacional concreto, la política social vigente, otras políticas pertinentes, así como las orientaciones

indicativas de la Comisión Europea sobre los indicadores correspondientes, incluida la dispersión geográfica, basados en un enfoque común de la pobreza energética.

En la misma línea y como consecuencia de este compromiso realizado, se ha aprobado la **Directiva 2018/844, de 30 de mayo de 2018**, por la que se modifica la Directiva 2010/31/UE relativa a la eficiencia energética de los edificios y la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética. Esta directiva establece en su considerando 9 , la necesidad de que para lograr un parque inmobiliario descarbonizado, y altamente eficiente desde el punto de vista energético y garantizar que las estrategias de renovación a largo plazo se aporten los avances necesarios para transformar los edificios existentes en edificios de consumo de energía casi nulo, en particular mediante un aumento de las reformas profunda.

Los Estados miembros deben proporcionar unas orientaciones claras y definir acciones específicas y mensurables y promover un acceso igualitario a la financiación, en particular para los segmentos del parque inmobiliario nacional con peor rendimiento energético, para los consumidores que sufren pobreza energética, para las viviendas sociales y para las familias que se enfrentan a dilemas causados por la contraposición de incentivos, teniendo en cuenta al mismo tiempo la asequibilidad.

Multiplicidad de actores y actuaciones significativas en materia de eficiencia energética

Son varias las actuaciones que se han realizado en materia de eficiencia energética desde todos los ámbitos de las administraciones públicas y que han traído beneficios a toda la población en general. Conviene por tanto destacar las actuaciones más relevantes realizadas por los distintos organismos competentes dentro de la Administración General del Estado en materia de eficiencia energética.

MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA

Con el fin de incentivar y promover la realización de actuaciones de reforma que favorezcan el ahorro energético, la mejora de la eficiencia energética, el aprovechamiento de las energías renovables y la reducción de emisiones de dióxido de carbono, en los edificios existentes, el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE) lanzó el **Programa de Rehabilitación Energética de Edificios (PAREER CRECE y PAREER II)** para acometer la rehabilitación energética de los edificios de nuestro país. El objetivo de las actuaciones susceptibles de ayuda es conseguir una reducción de las emisiones de CO_2 y del consumo de energía final de los edificios, mediante la mejora de la eficiencia energética, de manera que los edificios en los que se hagan actuaciones mejoren, al menos, en una letra su calificación energética.

Las actuaciones se han encuadrado en una o más de las tipologías siguientes:

- Mejora de la eficiencia energética de la envolvente térmica
- Mejora de la eficiencia energética de las instalaciones térmicas y de iluminación
- Sustitución de energía convencional por energía solar térmica

- Sustitución de energía convencional por energía geotérmica

Además, se otorgarán ayudas adicionales a las actuaciones que alcancen clase energética "A" o "B", o que incrementen más de dos letras la calificación energética inicial del edificio existente. Esta mejora de su calificación energética se ha obtenido mediante la realización de una tipología de actuación o una combinación de varias de ellas.

La modalidad de la ayuda consiste en una entrega dineraria sin contraprestación de entre un 20 y un 30% del coste elegible, complementada con un préstamo reembolsable al Euribor + 0%, con un plazo máximo de amortización de 12 años con 1 de carencia. La ayuda directa se puede mejorar si se cumple con varios criterios complementarios: criterio social (viviendas de protección oficial o situadas en áreas de regeneración y renovación urbanas), eficiencia energética (mejora de la calificación energética en más de 1 letra) o actuación integrada.

Asimismo, tienen derecho a una ayuda directa adicional por criterio social aquellas actuaciones que se realicen en edificios de vivienda que hayan sido calificados definitivamente bajo algún régimen de protección pública por el órgano competente de la CCAA correspondientes o bien las actuaciones sean realizadas en edificios de vivienda situados en Áreas de Regeneración y Renovación Urbanas , de acuerdo con el Plan Estatal de Fomento del Alquiler de Viviendas , la Rehabilitación Edificatoria y la Regeneración y Renovación Urbanas 2013-2016

Por otro lado, para el periodo de programación 2014-2020 el mismo Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE) fue designado organismo intermedio para la gestión de los fondos del FEDER relativos a Economía Baja en Carbono, en concreto los referidos al desarrollo de proyectos singulares y **proyectos de Desarrollo Urbano Sostenible (DUS**). Dentro de la tipología de proyectos incluida en estos programas de ayudas ocupan un lugar preferente la rehabilitación energética de edificios y la promoción de los usos térmicos de las energías renovables.

MINISTERIO DE FOMENTO

Dentro de las funciones del Ministerio de Fomento se encuentra la formulación, revisión y seguimiento de la planificación estratégica para la rehabilitación del parque edificado, por lo que le corresponde la elaboración de la Estrategia para la Rehabilitación energética en el Sector de la Edificación que se reguló, inicialmente, en el artículo 4 de la Directiva 2012/27 UE, pasando a estar regulado en la actualidad en el artículo 2a de la Directiva 2010/31/UE, tras la modificación producida con la publicación por la Directiva 2018/844 en junio de 2018.

El Ministerio de Fomento, dando cumplimiento al mandato europeo anteriormente señalado, presentó en el año 2014 la **"Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España (ERESEE)",** la cual fue revisada en el año 2017[36]. En el momento actual, se está procediendo a la revisión de la citada estrategia, debiendo presentarse la misma en marzo de 2020. Esta nueva revisión de la estrategia se enfrenta

[36] https://www.fomento.gob.es/el-ministerio/planes-estrategicos/estrategia-a-largo-plazo-para-la-rehabilitacion-energetica-en-el-sector-de-la-edificacion-en-espana)

ahora al reto de dar una respuesta específica a aquella población que se encuentra en situación de vulnerabilidad energética, por lo que en la misma se deben recoger especialmente algunas medidas encaminadas a la rehabilitación energética para estas situaciones críticas.

A su vez, a través de los **Planes Estatales de Vivienda**, se trata de dar respuesta mediante ayudas económicas a algunas necesidades que demanda la sociedad en relación con la vivienda, teniendo el vigente Plan Estatal 2018-2021 un Programa dedicado al Fomento de la mejora de eficiencia energética y otro dedicado al fomento de la regeneración y renovación urbana y rural. Asimismo, en el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 se incorpora, dentro de la promoción o rehabilitación de viviendas, un programa específico dirigido a fomentar el **parque de viviendas en alquiler**. Más concretamente, estas viviendas podrán ser de titularidad pública o privada y habrán de destinarse durante un plazo mínimo de 25 años (que podrá ser superior si una Comunidad Autónoma así lo decide) al alquiler o a la cesión en uso. Tal condición constará en nota marginal en el Registro de la propiedad. Así, las ayudas, en un primer supuesto, pueden ser de hasta 350 euros por m2 de superficie útil con el límite del 50% de la inversión y de 36.750 euros por vivienda. La renta del alquiler o el precio de la cesión en uso no podrá exceder de 5,5 euros por m2 de superficie útil. En un segundo supuesto, las ayudas pueden ser de hasta 300 euros por m2 de superficie útil con el límite del 40% de la inversión y de 31.500 euros por vivienda. La renta del alquiler o el precio de la cesión en uso no podrá exceder de 7,0 euros por m2 de superficie útil.

Estas ayudas son perfectamente compatibles con cualquier otra medida diseñada para satisfacer la misma finalidad con el límite de que la suma no supere el 100% del coste, tal y como establece la Ley de Subvenciones. De esta forma, las unidades de convivencia que ocupen en régimen de alquiler o de cesión de uso las viviendas del primer supuesto no podrán ingresar, en conjunto, con carácter general y sin perjuicio de alguna excepción más de 3 veces el IPREM y en el segundo supuesto más de 4,5 veces el IPREM.

Durante el ejercicio 2018, al amparo de este programa, ya se han suscrito acuerdos para la promoción o rehabilitación de más de 1.500 viviendas. A lo largo de todo el Plan estimamos que se pueda llegar a 8.000 o incluso 10.000.

A su vez conviene añadir que las viviendas resultantes deben de tener una calificación energética mínima B.

Particularidad del colectivo de consumidores vulnerables al que va dirigido la Estrategia

A la vista de las acciones descritas, se hace necesario centrar esfuerzos y enfocar las actuales políticas de mejora de la eficiencia energética de las administraciones públicas. Los distintos instrumentos se encuentran diseminados y además están centrados en el colectivo global de consumidores, no atendiendo de forma plena a las especificidades de los hogares en situación de pobreza energética. Esto, a su vez, requiere un análisis de las medidas puestas en marcha con el fin de considerar su adaptación a un grupo de personas que por razones de vulnerabilidad se convierten en el público objetivo de la presente Estrategia.

Y es que, no se puede olvidar que una de las conclusiones que pueden extraerse de diferentes actuaciones que se han realizado en el ámbito de la eficiencia energética en nuestro país, es que la mayoría de estas ayudas son utilizadas por aquellos hogares con un nivel adquisitivo mayor que el de los hogares vulnerables a los que va dirigida esta Estrategia. Pues son aquellos hogares con mayor nivel adquisitivo los que pueden hacer frente al gasto o inversión no subvencionado que deriva de las diversas ayudas o subvenciones recogidas en las actuaciones anteriormente descritas.

Se produce por tanto la paradoja de que estas medidas no llegan a los colectivos que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad. Por estas razones, estos hogares más vulnerables necesitarán un apoyo social y un enfoque del problema más específico que se atienda, no tanto desde una perspectiva de rentabilidad económica mediante la capitalización de los ahorros energéticos, sino más bien desde una perspectiva social de reducción de la pobreza energética y/o protección de los consumidores vulnerables. Y es que aquellas medidas dirigidas a mejorar la eficiencia energética de los hogares de los colectivos más vulnerables no pueden suponer una carga económica adicional para los afectados, al menos en el corto plazo.

A esta particularidad se suma el hecho de que la gran mayoría de hogares vulnerables suelen caracterizarse por tratarse de viviendas con sistemas de calefacción o aislamiento ineficientes, lo que aumenta la dificultad de mantener sus hogares a las temperaturas necesarias para alcanzar un mínimo nivel de confort.

Únicamente teniendo en cuenta las especificidades de estos colectivos vulnerables, se podrá tener éxito en esta lucha contra la pobreza energética. Lucha que cobra mayor importancia, si cabe, en el contexto en el que nos encontramos: una Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética, porque es precisamente en los colectivos afectados por pobreza energética con distinto grado de severidad, donde se constatan unas mayores carencias en el comportamiento energético tanto de sus viviendas como de los equipos e instalaciones que contienen.

Como consecuencia podemos ver que, a las dificultades económicas para poder hacer frente a los gastos energéticos de estos consumidores vulnerables y en riesgo de exclusión social, se unen las dificultades propias derivadas de que su gasto energético es notablemente superior que aquel que tendrían en el caso de que sus viviendas estuviesen correctamente acondicionadas tanto en la envolvente exterior como en su equipación interior.

Prácticamente la totalidad de las aportaciones recibidas en la consulta pública previa a esta Estrategia coinciden en que la eficiencia energética es el elemento clave y principal sobre el que se debería poner el foco para lograr, no solamente paliar a medio y largo plazo el problema de los colectivos afectados, sino dar una solución real incluso en términos coste eficientes al problema del mal aislamiento y equipación de estas viviendas.

Por este motivo, de la urgencia en el hacer frente a pagos en las facturas, pagos que están lejos de poder ser acometidos por estos consumidores vulnerables, se le deben sumar necesariamente medidas a medio y largo plazo que atajen el problema, lo acoten y lo minimicen, logrando un ahorro no sólo energético sino económico de primer orden.

De la diversa oferta de medidas tendentes a la mejora de la eficiencia energética por parte de las administraciones públicas, se debería hacer un estudio y selección de aquellas medidas que, con ciertas incorporaciones, puedan utilizarse para paliar la pobreza energética de los consumidores vulnerables.

Análisis del parque de edificios.

A su vez, a las particularidades referidas del colectivo vulnerable al que va dirigido esta Estrategia hay que añadir las características propias del parque de edificios existente en nuestro país ya que el mismo condiciona la eficacia de las medidas de eficiencia energética que se propongan.

La mejora del comportamiento energético de las viviendas ocupadas por población en situación de pobreza es un factor clave para solucionar este problema de una manera estructural, ya que son las medidas pasivas de mejora de la envolvente, junto con las medidas dirigidas a una renovación de equipos más eficiente, las que de verdad pueden aliviar este problema, teniendo en cuenta, además, que estas medidas van a permanecer el tiempo que dure su vida útil. Por ello, si bien estas medidas pueden combinarse con ayudas a corto plazo, como los bonos sociales, progresivamente estas medidas a medio- largo plazo deberían ir ganando terreno frente a las de tipo cortoplacista.

Sin embargo, para poder definir medidas de rehabilitación energética es necesario tener un conocimiento amplio del parque edificado.

En este sentido, la Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España (EREESE) [37] indica el comportamiento positivo que en los últimos años ha experimentado España en términos de rehabilitación[38]. Sin embargo, también alerta de la necesidad de seguir trabajando para que el sector se acerque más a la media europea. Según los datos de la Comisión Europea, los valores de renovación del parque residencial en nuestro país son todavía bajos con respecto a los de otros países de la UE: en España en 2014 se renovaban en profundidad aproximadamente el 0,8% de los edificios residenciales cada año, frente al 1,82% de Austria, 1,75% de Francia o 1,49% de Alemania.

[37] https://www.fomento.gob.es/recursos_mfom/pdf/39711141-E3BB-49C4-A759-4F5C6B987766/130069/2014_article4_es_spain.pdf

[38] Incremento del número de visados de dirección de obra para reforma y/o restauración en un 12,8% entre 2014 y 2016

Por ello se requiere un importante esfuerzo para impulsar la actualización de nuestro parque de edificios y para ello se deben tener en cuenta factores como la condición socioeconómica de los hogares pues exigen necesidades territoriales de inversión distintas a las de la mejora directa de la eficiencia, pero, en gran medida complementarias. Por ejemplo, las inversiones en la mejora de la eficiencia energética destinadas a proteger a los hogares vulnerables de la pobreza energética, pueden resultar territorialmente complementarias a aquéllas que pueden obtener retornos económicos gracias al ahorro energético.

En esta línea el Ministerio de Fomento en la elaboración de la ERESEE - regulada inicialmente en el artículo 4 de la Directiva 2012/27 UE y, en la actualidad, regulada en el artículo 2a de la Directiva 2010/31/UE tras la modificación producida con la publicación por la Directiva 2018/844 en junio de 2018 - realizó un análisis extenso sobre el parque edificado en España. Así se establecían los hitos que marcaban una diferencia significativa en las características constructivas asociadas a la aprobación de una determinada normativa, lo que permitía hacer la siguiente diferenciación por año de construcción, normativa técnica y tipología constructiva asociada:

- Viviendas construidas antes de 1940 que responden a una construcción tradicional, y, por tanto, con sistemas técnicos tradicionales, con predominio, de muros de fábrica macizos -mayoritariamente de ladrillo, piedra o tierra- cuyo grosor garantiza tanto la resistencia estructural como la impermeabilidad, y aporta, tanto una cierta resistencia térmica, como inercia térmica. Los huecos en esos muros están cerrados por carpinterías de madera con baja resistencia térmica en el acristalado y normalmente con elevada permeabilidad al aire. Puede existir mucha variedad en la tipología de cubiertas en estos edificios, pero se considera como habitual la cubierta inclinada de tejas sobre desván ventilado. El contacto con el terreno se considera resuelto con una solera tendida sobre el terreno compactado.

- Viviendas construidas entre 1940-1960 se corresponden con el primer ciclo de expansión urbana con tipologías de bloques de vivienda. Se aprueban en 1957 las primeras normas técnicas por el Ministerio de Vivienda que regulaba el sector de la edificación, pero ninguna de ellas contemplaba el aislamiento térmico.

- Viviendas construidas entre 1961-1980 segundo ciclo de expansión urbana con cambios en los sistemas constructivos. En 1969 las ordenanzas provisionales, aprobadas por Orden del Ministerio de la Vivienda, regularon, para las viviendas acogidas a la protección oficial, ciertas características entre las que se encontraba el aislamiento térmico, aunque para quedarse por debajo de los valores de transmitancia térmica bastaba contar con una cámara de aire. El cerramiento estándar de una fachada pasó a ser medio pie de ladrillo, cámara de aire y tabique o tabicón de trasdós. La existencia de cubierta inclinada de tejas, pero sin desván o cámara ventilada, transformándolo en un espacio habitable. Las carpinterías siguen siendo mayoritariamente de madera o de perfiles metálicos en algunos casos, lo que no mejora, ni su conductibilidad térmica, ni su estanquidad al aire. La solera continúa siendo un pavimento dispuesto sobre una solera tendida en el suelo compactado o con una sub-base de grava.

- Viviendas construidas entre 1981-2007 nuevos cambios técnicos y periodo de aplicación de la NBE-CT/79 que demandaba un mínimo de aislamiento térmico en los cerramientos y establecía transmitancias máximas de los diferentes cerramientos para garantizar un confort térmico mínimo y la ausencia de condensaciones superficiales. Con estos requisitos, vigentes desde 1980 hasta 2006, no bastaba con las soluciones del medio pie, cámara y tabique, y el aislamiento térmico en cámaras de fachadas y cubiertas pasó a ser un estándar normal. En el cerramiento de huecos predominan las carpinterías de aluminio con acristalamientos más gruesos y dobles vidrios con cámara, con lo que mejora su aislamiento térmico. Se generaliza el forjado sanitario con cámara de aire que separa la planta baja del suelo.

- Viviendas construidas entre 2008-2011 implementación del Código Técnico de la Edificación CTE que exige condiciones de eficiencia energética al edificio

Esta clasificación de las viviendas nos permite, sabiendo el **año de construcción** de las mismas tener una idea aproximada de las **características de su envolvente,** y en función de la zona climática en la que se ubica, del sistema de calefacción y/o refrigeración existente, así como de su superficie, obtener unos datos de **demanda de energía** aproximados y, por tanto, unos **gastos de energía asociados.**

Particularidades de las viviendas en alquiler utilizadas por consumidores vulnerables y el "Landlord/tenant dilema".

Asimismo, con el objetivo de seguir apoyando también mejoras necesarias en el parque nacional de inmuebles en alquiler, los Estados miembros deben considerar la introducción o la continuación de la aplicación de los requisitos relativos a un determinado nivel de rendimiento energético a los inmuebles en alquiler, de conformidad con los certificados de eficiencia energética.

De este contexto surge el llamado *landlord/tenant dilemma (*o el dilema de los propietarios/inquilinos*).* Este dilema se refiere al hecho de que tanto los propietarios y los inquilinos tienen interés en la eficiencia energética de los edificios, sin embargo, este interés no siempre es el mismo. Y así, mientras los requisitos de eficiencia energética continúan creciendo, hay una pregunta que sigue sin responder: ¿Quién pagará por este trabajo y quién se beneficiará del ahorro de costes energéticos?

Hay un problema con los incentivos separados por eso las soluciones a este dilema tienden a determinarse de forma distinta por los diversos sistemas legales nacionales en los diferentes países. No obstante, mucha de la legislación vigente concerniente con la eficiencia energética se origina desde la Unión Europea. Por lo tanto, para proveer soluciones que pueden usarse en diferentes países, los profesionales de la propiedad y los dueños de las propiedades que tienen una experiencia práctica muy extensa en estas materias, necesitan discutir a nivel europeo que puede hacerse para promover ejemplos de buenas prácticas

Se ve por tanto cómo el tema de la propiedad de los inmuebles es también uno de los puntos fundamentales que se está teniendo en cuenta en las guías interpretativas de transposición

de las directivas, no dejando de lado el problema adicional de aquellos consumidores que viven en situación de alquiler y, por lo tanto, sin margen de maniobra para poder acometer cambios ni en las instalaciones de su vivienda, ni en la envolvente exterior en la misma.

Por su parte la Agencia Internacional de la Energía está desarrollando un nuevo departamento y unas estrategias específicas para acometer el problema de la financiación en las inversiones de eficiencia energética, en especial en edificación. Se tienen ya previstos varios seminarios al respecto a lo largo del año 2019 y desarrollarán aspectos relativos a la financiación de viviendas en situación de alquiler condicionadas el mantenimiento de las rentas durante un período mínimo de años.

Esto da una idea de que una vez identificado el problema estructural de falta de acondicionamiento de los hogares en los que habitan personas en situación de pobreza energética, es preciso aunar los esfuerzos del sector público, privado y de la sociedad civil con el fin de reformar profundamente tanto la propia vivienda en sí, como el sistema de contratación y los contratos de alquiler, mejorando la información a intercambiar por las distintas administraciones involucradas en el proceso de mejora, de tal manera que se respete el marco competencial, sin menoscabar la eficacia a la hora de acometer estas medidas ni la eficiencia de los recursos destinados a tal fin.

Se puede observar como son muchas las actuaciones que se han ido realizando en materia de eficiencia energética, sobre todo debido a la construcción de un parque nuevo de viviendas. A pesar de las mejoras indicadas, las condiciones del parque de viviendas en España no han mejorado todo lo necesario, lo que se debe a elementos como un parque de viviendas todavía antiguo, una falta de conocimiento sobre las condiciones de habitabilidad de la población española en general, así como una falta de concienciación. Por lo que el potencial de ahorro y de mejora que se persigue con estas medidas, en general, y en la población más vulnerable en particular, es elevado.

A pesar de los avances, el parque de viviendas en España debe mejorar ya que se caracteriza por ser un parque de viviendas todavía antiguo, y se debe paliar la falta del conocimiento sobre las condiciones de habitabilidad de la población española y una falta de concienciación del problema.

REDUCCIÓN DEL NÚMERO DE PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA ENERGÉTICA

Se constata la relación directa entre pobreza energética y el mal estado de las viviendas que ocupan las familias afectadas con las consecuencias que dicho mal estado acarrea consecuencias económicas, al incrementar ineficientemente el gasto den energía de los hogares y consecuencias en la salud de las personas que residen en dichas viviendas. Es por ello necesario que los programas destinados a combatir la pobreza energética deben adoptar soluciones estructurales basadas en el ahorro y la eficiencia energética, teniendo siempre presente la situación de vulnerabilidad de los afectados y la particularidad de sus viviendas.

En este sentido las administraciones en primer lugar, las empresas suministradoras de energía y la sociedad en su totalidad, están llamadas a poner solución a esta situación apostando por estas **medidas a corto, medio y largo plazo** de extrema rentabilidad en términos coste eficientes.

MEDIDAS A CORTO PLAZO

IMPULSO DE MEDIDAS DE REHABILITACIÓN "EXPRÉS" PARA HOGARES VULNERABLES.

Como hemos visto, dentro de la multiplicidad de factores que inciden en la pobreza energética, juega un papel destacado la baja eficiencia energética de las viviendas. Si a eso le sumamos las características propias del colectivo vulnerable, se hace necesario diseñar una serie de **medidas de bajo coste, de aplicación rápida y sencilla que vayan dirigidas a mejorar el confort de esas personas**. Y es que no se puede olvidar que las personas en situación de pobreza energética suelen hacer un uso restringido, o en ocasiones casi nulo, de sus instalaciones de calefacción o refrigeración, por tanto, la mejora de las condiciones térmicas interiores mediante rehabilitación de la envolvente de sus viviendas supone una solución eficaz y duradera en el tiempo.

Desde esta perspectiva se plantea una forma de abordar la pobreza energética que difiere de la habitual rehabilitación energética integral de los edificios residenciales realizada hasta ahora. Ya que se hace necesario tener en cuenta las particularidades de las viviendas y de las familias en situación de vulnerabilidad que se alojan en ellas.

Se proponen soluciones que mejoren las condiciones de bienestar de forma individual a cada consumidor vulnerable con intervenciones de bajo coste y de rápida aplicación que no comprometan futuras actuaciones integrales.

El carácter de estas intervenciones de bajo coste y rápida ejecución para las viviendas requiere de soluciones que cumplan una serie de requisitos como, por ejemplo, que su puesta en marcha sea rápida y que preferentemente se puedan realizar desde el interior de la vivienda para no afectar a los elementos comunes, siendo incluso necesario que no se necesite solicitud de licencia de obras o permiso de la comunidad de propietarios. Un ejemplo de actuaciones de este tipo iría en la **línea de realizar medidas de doble acristalamiento, pintura térmica interior y/o exterior, aislamiento bajo forjado, aislamiento en cámara, cortinas o toldos…**

La reducción de la demanda energética en el interior del edificio es una estrategia pasiva directamente relacionada con su envolvente térmica. Consiste en la aplicación de una serie de medidas que afectan a fachadas, huecos -vidrios y marcos-, protecciones solares, particiones en contacto con espacios no habitables, forjados de plantas bajas o de espacios

en contacto con locales no calefactados, medianerías, y forjados de las últimas plantas o cubiertas.

Este tipo de medidas de abordar la pobreza energética difiere de los planteamientos habituales de rehabilitación energética de construcciones en los que las medidas se aplican a la totalidad del edificio objeto de intervención.

Con este fin las Administraciones publicas gestionarán programas de ayudas de pequeño alcance, coste e intervención dirigidos a la realización de rehabilitaciones de viviendas que permitan mejorar la eficiencia energética de las mismas. Para ello, resulta relevante la realización de un **diagnóstico previo** del comportamiento energético, por parte de los técnicos competentes, que permita distinguir qué tipo de medidas son las más efectivas para mejorar el confort pretendido con este tipo de actuaciones. Estas medidas podrán acometerse por fases con el fin de no comprometer la viabilidad técnica y económica de la fase actual y de las siguientes, maximizando así los beneficios de confort y temperatura con la menor inversión necesaria.

Por consiguiente, bien a través de medios propios de cada administración, bien con medios propios unidos a la actuación de fundaciones sin ánimo de lucro, se propone como ejemplo de gestión, el lanzamiento de procesos de concurrencia competitiva para proveedores de servicios energéticos en distintos organismos públicos para los que, dado un listado de consumidores vulnerables con distinto grado de severidad, se les realizasen las medidas más coste eficientes dentro de una batería incluidas en un catálogo, en línea con lo establecido en otro tipo de medidas dirigidas a mejorar la eficiencia energética. En estos procesos de concurrencia competitiva se tendrán en cuenta aquellos criterios de adjudicación que incorporen la perspectiva de género con el fin de atender al proceso de feminización de la pobreza energética, además de criterios como la mejora de la accesibilidad y /o la utilización de materiales sostenibles. De esta forma, en la gestión de las ayudas se podrán promover formas innovadoras de colaboración público privada que permitan dar participación de forma eficiente a todos los actores implicados.

MEDIDA 7 **REHABILITACIONES EXPRÉS EN VIVIENDAS**
DESCRIPCIÓN DE LA MEDIDA
A través de este tipo de actuaciones se pretende reducir el consumo energético garantizando la temperatura interior de confort durante todas las estaciones del año. Por otro lado, el control de la demanda también tiene que ver con el control de la ventilación de los espacios interiores para garantizar la calidad del mismo. **Para ello se realizarán actuaciones del tipo:** • **Cambio de equipos térmicos** • **Modificación de determinados elementos de la envolvente de la vivienda.**

El orden deseable para la ejecución de estas actuaciones sería, primero actuar sobre la envolvente y, posteriormente, una vez reducida la demanda energética, proceder a la sustitución de los equipos térmicos de la misma. En ningún caso estas actuaciones sobre la envolvente deben comprometer una futura rehabilitación más integral.

La gestión de las ayudas podrá llevarse a cabo por medios propios o a través de proveedores de servicios energéticos, fundaciones o entidades sin ánimo de lucro.

La medida también podrá ejecutarse por parte de empresas de servicios energéticos que accedan por licitación u otro medio de concurrencia competitiva a la gestión de la implementación.

***Modalidad de la ayuda*: Subvención. Para los consumidores vulnerables, vulnerables severos o en riesgo de exclusión el porcentaje de ayuda pública podrá llegar al 100% del coste total de la medida en función de la intensidad de pobreza energética en la que se encuentren los beneficiarios de tales medidas.**

ORGANISMO/S RESPONSABLE/S
Ministerio para la Transición Ecológica **IDAE** **Comunidades Autónomas y/o Entidades Locales**
PLAZO DE EJECUCIÓN Y DURACIÓN
Inicio de la implementación de la medida: 2019/2020 **Duración: indefinida.**
¿SE REQUIEREN INSTRUMENTOS NORMATIVOS? EN CASO AFIRMATIVO PRECISAR
No.
FINANCIACIÓN
Fondos propios de las administraciones implicadas. **Las ayudas que vayan dirigidas a la mejora de actuaciones en eficiencia energética podrán instrumentarse, a través de un aumento en el porcentaje de la ayuda recibida, utilizando otro tipo de ayudas existentes en el ámbito de las administraciones públicas con el fin de que las mismas repercutan de forma positiva en el colectivo al que va dirigido esta Estrategia.**

Esta medida se formula en línea con la buena práctica que se señala a continuación.

BUENA PRÁCTICA 2. REHABILITACIÓN EXPRES PARA HOGARES VULNERABLES.

El trabajo Re-habilitación exprés para hogares vulnerables (soluciones de bajo coste) elaborado por un equipo de la Universidad Politécnica de Madrid ofrece un catálogo de soluciones constructivas de bajo coste disponibles actualmente en el mercado, organizadas en función de su empleo en los elementos constructivos que componen las viviendas: parámetros, suelos, techos, carpinterías y vidrios.

El objetivo de este estudio es avanzar hacia posibles mejoras en las condiciones de bienestar térmico y en la evaluación del consumo energético en climatización de las viviendas habitadas por familias en situación de pobreza o vulnerabilidad energética, así como proporcionar soluciones de bajo coste, de aplicación rápida y sencilla, que mejoren las condiciones de confort de estas personas.

A partir de un análisis previo de las condiciones de las construcciones y los hogares en cuatro ciudades seleccionadas por su representatividad climática y poblacional (Barcelona, A Coruña, Madrid y Sevilla) se plantean una serie de indicadores característicos de las situaciones de pobreza energética. Para ello, se recogen datos climáticos, demográficos, económicos y sociales, junto con las características de las viviendas, que reflejan las diferencias en las cuatro ciudades en cuanto a sus circunstanciadas de composición y tendencias los hogares, edad y estado de la edificación, instalaciones existentes, etc., lo que implica actuaciones y resultados diversos.

Realizado el estudio, se incorpora una colección de fichas con datos técnicos y de puesta en obra, así como recomendaciones para su aplicación

Dentro de las recomendaciones se establece un catálogo de soluciones de bajo coste para las viviendas en cada una de las cuatro ciudades a partir de las conclusiones del estudio. Para ello se establece un orden de prioridad en la ejecución de las medidas de intervención. La calificación permite conocer la efectividad de las medidas propuestas, en cada caso, desde la más efectiva 1 a la menos efectiva 7. Lo que puede ser de ayuda a la hora de escoger las prioritarios cuando se encuentran con limitaciones en la disponibilidad del dinero.

http://www.fundacionnaturgy.org/publicacion/re-habilitacion-expres-hogares-vulnerables-soluciones-coste/

MEDIDAS A MEDIO PLAZO

Fruto de la consideración de la Estrategia como instrumento de planificación a medio y largo plazo, resulta fundamental incluir actuaciones que se desarrollen en un horizonte temporal mayor. Esto es necesario ya que las medidas en materia de eficiencia energética exigen para ser más potentes, actuaciones más estructurales y, por tanto, con un periodo de tiempo de desarrollo y de recuperación de la inversión mayor.

IMPULSO DE MEDIDAS DE EFICIENCIA ENERGÉTICA QUE TENGAN EN CUENTA LA SITUACIÓN PARTICULAR DE LAS VIVIENDAS DE ALQUILER.

En línea con lo establecido en el apartado relativo a las especificidades de las viviendas de alquiler, se hace necesario promover medidas que vayan dirigidas **a incentivar que las obras de rehabilitación no se paralicen en las viviendas en situación de arrendamiento**, por no ser el propietario quien se beneficia de la ayuda. Con este fin, debe evitarse que las mejoras en la edificación que beneficien a consumidores vulnerables y, por tanto, con recursos escasos, deriven en incrementos de la renta de alquiler al menos en el medio plazo.

Esta protección debe acentuarse, en el ámbito de las competencias administrativas correspondientes, en las viviendas sociales en régimen de alquiler y en las viviendas privadas con algún tipo de intervención pública.

Dentro de la situación particular del alquiler, se pueden citar mecanismos como el *Green Deal Finance*[39] que permite pagar el coste de la rehabilitación a través de la factura energética durante un plazo extenso (25 años). De este modo se consigue que aquella persona que esté haciendo uso de la vivienda, como el propietario, usufructuario, o el arrendatario mientras exista un contrato de alquiler, sea quien pague el importe de las obras de mejora de la vivienda. De este modo, los ahorros que se produzcan en el consumo energético, como consecuencia de las actuaciones de rehabilitación, compensarían el aumento de coste que se produciría como consecuencia del pago de la actuación de rehabilitación. Así, el arrendatario haría frente a las cuotas correspondientes de pago mientras dure su contrato de alquiler. La deuda contraída iría vinculada a la propiedad con lo que, cuando la vivienda retorne al propietario, deberá ser este último quien asuma el pago. Al finalizar el mismo, la mejora quedara en la vivienda con los consiguientes retornos positivos que esto conlleve.

Se hace, por tanto, necesario avanzar en medidas de ayuda a la mejora del comportamiento energético de las viviendas en alquiler que redunden en un mayor confort para el arrendatario sin incrementar la renta durante un periodo determinado.

[39] https://www.gdfc.co.uk/

MEDIDA 8 FOMENTO DEL PARQUE DE VIVIENDA PUBLICA EN ALQUILER SOCIAL CON SUBVENCION PARA LOS GASTOS DE SUMINISTROS ENERGETICOS PARA COLECTIVOS ESPECIALMENTE VULNERABLES
DESCRIPCIÓN DE LA MEDIDA
El problema de la pobreza energética en relación con el disfrute de una vivienda está directamente vinculado con la problemática general del disfrute de una vivienda por los colectivos especialmente vulnerables. **En todo caso las viviendas que se incorporan al parque público han de ser rigurosamente eficientes en términos energéticos.** **Las unidades de convivencia especialmente vulnerables que ocupen estas viviendas podrían disponer no solo de una ayuda al alquiler sino también de una ayuda para los gastos de mantenimiento comunidad y suministros. A este respecto, las actuaciones subvencionatorias se realizarán por los distintos organismos y Administraciones públicas en el seno de sus competencias, respetando, el régimen de distribución competencial de nuestro ordenamiento**
ORGANISMO/S RESPONSABLE/S
Ministerio para la Transición Ecológica, Ministerio de Fomento **IDAE** **Comunidades Autónomas y/o Entidades Locales. En el ámbito de sus competencias y con respeto a las mismas**
PLAZO DE EJECUCIÓN Y DURACIÓN
Inicio de la implementación de la medida: 2020 en adelante **Duración: indefinida**
¿SE REQUIEREN INSTRUMENTOS NORMATIVOS? EN CASO AFIRMATIVO PRECISAR
No
FINANCIACIÓN
Fondos propios de las administraciones implicadas. **Las ayudas que vayan dirigidas a la mejora de actuaciones en eficiencia energética podrán instrumentarse, a través de un aumento en el porcentaje de la ayuda recibida, utilizando otro tipo de ayudas existentes en el ámbito de las administraciones públicas con el fin de que las mismas repercutan de forma positiva en el colectivo al que va dirigido esta Estrategia.**

SUSTITUCIÓN DE EQUIPOS POR OTROS MÁS EFICIENTES ENERGÉTICAMENTE

A su vez se proponen medidas en línea con los distintos planes renove que se han realizado por las distintas administraciones públicas. Los mismos contemplarían ayudas dirigidas a favorecer la sustitución de equipos (frigoríficos, lavadoras, hornos y cocina eléctrica cuando va asociada a un horno, calderas, radiadores eléctricos …) siempre y cuando la compra

implique la sustitución de equipos por otros de la máxima calificación energética. Esta sustitución de equipos debería ir precedida, siempre que sea posible, de otro tipo de actuaciones orientadas a limitar la demanda del consumo energético tales como; rehabilitación exprés o sustitución de ventanas. La sustitución de equipos debería posponerse, siempre que sea posible, a un segundo plazo porque si primero se sustituyen equipos y después se realizan actuaciones orientadas a limitar la demanda de consumo, se corre el riesgo de que los equipos más eficientes sustituidos queden sobredimensionados.

MEDIDA 9 **SUSTITUCIÓN DE EQUIPOS POR OTROS MÁS EFICIENTES ENERGÉTICAMENTE**
DESCRIPCIÓN DE LA MEDIDA
Las Administraciones gestionarán programas de ayudas dirigidos a la sustitución de equipos por otros más eficientes energéticamente. **Serán elegibles dentro de estos programas de ayudas los costes de adquisición de estos equipos que deben estar dentro de las mejores calificaciones energéticas:** • **Frigorífico/Congelador** • **Equipos térmicos** • **Lavadora.** • **Horno eléctrico/ Placa de cocina.** • **Caldera** **Para implementar este tipo de medidas, se debe de hacer un diagnóstico previo por parte del técnico competente con el fin de que implementar tales medidas cuando sea preciso y así no comprometer la viabilidad de otras medidas de eficiencia energética.** **La medida también podrá ejecutarse por parte de empresas de servicios energéticos que accedan por licitación u otro medio de concurrencia competitiva a la gestión de la implementación.** ***Modalidad de la ayuda:*** **Subvención. Para los consumidores vulnerables, vulnerables severos o en riesgo de exclusión el porcentaje de ayuda pública podrá llegar al 100% del coste total de la medida en función de la intensidad de pobreza energética en la que se encuentren los beneficiarios de tales medidas.**
ORGANISMO/S RESPONSABLE/S
Ministerio para la Transición Ecológica **IDAE** **Comunidades Autónomas y/o Entidades Locales**
PLAZO DE EJECUCIÓN Y DURACIÓN
Inicio de la implementación de la medida: 2020. **Duración: indefinida.**
¿SE REQUIEREN INSTRUMENTOS NORMATIVOS? EN CASO AFIRMATIVO PRECISAR
No.
FINANCIACIÓN
Fondos propios de las administraciones implicadas.

Las ayudas que vayan dirigidas a la mejora de actuaciones en eficiencia energética podrán instrumentarse, a través de un aumento en el porcentaje de la ayuda recibida, utilizando otro tipo de ayudas existentes en el ámbito de las administraciones públicas con el fin de que las mismas repercutan de forma positiva en el colectivo al que va dirigido esta Estrategia

Finalmente, entre las medidas a considerar a medio/largo plazo en el ámbito de la lucha contra la pobreza energética conviene tener en cuenta la **promoción del autoconsumo térmico y/o eléctrico en asociación.**

El Real-Decreto-Ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores, puso las bases para el desarrollo del autoconsumo eléctrico, incluyendo trámites de registro y permisos simplificados, la posibilidad del autoconsumo compartido en un edificio conjunto de edificios o que el titular de la instalación pueda no ser el propio consumidor. Todos estos aspectos serán detallados próximamente mediante nuevos desarrollos normativos.

El autoconsumo puede plantearse mediante el uso de tecnologías renovables o convencionales, aunque las primeras y, en especial el autoconsumo fotovoltaico, resultan especialmente prometedoras por la caída continuada de sus costes de inversión y sus reducidos costes de mantenimiento. El hecho de que el objetivo final de la implementación de estas medidas dentro de esta Estrategia sea el aumento del confort de consumidores vulnerables permite explorar todas las vías que ofrece la normativa, en especial en lo referente al autoconsumo compartido y a la posibilidad de la gestión de las instalaciones por terceros, lo que posibilitaría que los usuarios finales se beneficiasen de ahorros en su factura energética desde el primer día sin tener que involucrarse en las tareas específicas de la gestión de los proyectos.

MEDIDAS A LARGO PLAZO

En línea con lo anterior es importante resaltar la necesidad de adoptar medidas de carácter más profundo y estructural que se centren más en el proceso de rehabilitación integral de edificios.

REHABILITACIÓN INTEGRAL EDIFICIOS

Es importante potenciar la rehabilitación integral de edificios de viviendas en mal estado de conservación, especialmente en áreas de regeneración y renovación urbanas, donde residan habitantes vulnerables que pertenezcan al colectivo al que se dirige esta Estrategia.

Estas acciones habrán de dirigirse a edificios de tipología residencial colectiva en los que residan habitantes vulnerables, aunque también existan en el edificio hogares constituidos por habitantes no vulnerables**.** Y es que, para no menoscabar el objeto fundamental de la medida se hace preciso actuar sobre el conjunto de todo el edificio.

A través de esta medida se pretende impulsar la rehabilitación del parque edificatorio de viviendas (unifamiliares y en edificios residenciales colectivos) habitadas fundamentalmente por colectivos vulnerables que tengan como fin de impulsar la modernización del espacio urbano y rural a través de incluir, además, criterios que generen un valor añadido en los procesos de construcción tales como el confort térmico, acústico o calidad del aire interior.

En definitiva, se hace necesario impulsar desde el ámbito de las administraciones públicas medidas de rehabilitación edificatoria – vía gestión de convocatoria de ayudas o adjudicaciones de contratos, entre otras – teniendo en cuenta la inclusión de criterios medio ambientales o sociales, tales como la perspectiva de género, la utilización de materiales sostenibles o la accesibilidad.

A su vez, esta rehabilitación debe ir dirigida a la reducción de la demanda energética en un porcentaje establecido en función de la zona climática de que se trate, sin perjuicio de poder incorporar otras mejoras que luchen contra la pobreza energética. En este sentido, **las medidas pasivas no sólo son las más efectivas ya que reducen la demanda energética del edificio, sino que tienen, a su vez, una vida útil mucho mayor.** Al reducir la demanda de energía se reduce la dependencia que un hogar tiene frente a las posibles variaciones de precios o de ingresos, lo que también reduce su vulnerabilidad.

Se considera, por tanto, importante insistir en la reducción de la demanda como medida prioritaria por tener impacto en hogares vulnerables.

Con este tipo de actuaciones se pretende fomentar la mejora de las envolventes con el fin obtener un consumo más eficiente y acorde a las características económicas de los hogares vulnerables a la vez que se pretende conseguir unas emisiones a la atmósfera menos contaminantes.

A tal efecto, sería recomendable que, en los próximos Planes Estatales de Vivienda o regulaciones similares del Ministerio de Fomento, u otros ministerios, se recogiesen programas de ayudas específicos o que maximicen las ayudas para los consumidores más vulnerables.

En este sentido merece la pena destacar lo ya establecido en el subprograma 5 del actual Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 que establece una línea de ayudas dirigida a impulsar la realización de obras de mejora de la eficiencia energética y la sostenibilidad de viviendas unifamiliares y edificios de tipología residencial colectiva. En el marco de este subprograma dedicado a la eficiencia energética existe una línea de ayuda de hasta el 75% dirigida aquellas personas con un nivel de ingresos tres veces por debajo del IPREM.

Por este motivo y puesto que existen muchas actuaciones en este ámbito realizadas por las distintas administraciones públicas, **resulta necesario impulsar la coordinación de la Estrategia con todas las actuaciones presentes y futuras** que se estén realizando desde las administraciones públicas en materia de eficiencia energética. De este modo se pretende

impulsar una actuación coordinada e integral con el fin de generar un verdadero impacto sobre el colectivo vulnerable al que va dirigido esta Estrategia y de minimizar los costes de gestión y de estructuración de las nuevas líneas de ayuda.

Resulta necesario, en la consecución del éxito en la lucha contra la pobreza de energética, generar sinergias que permitan la coordinación de las actuaciones presentes y futuras en materia de eficiencia energética que estén realizando por las Administraciones Públicas.

Por último, cabe indicar que dichas actuaciones han sido exitosas en países anglosajones ofreciendo ventajas en términos de eficacia, puesto que van dirigidas a una serie de consumidores vulnerables previamente identificados. Son ventajosas en términos de eficiencia económica, puesto que se licitan y se otorgan a la mejor oferta valorada en términos globales, permiten ser articuladas de forma integral, con gestión descentralizada e incluso con cofinanciación de distintas administraciones o financiación publico privada.

MEDIDA 10 **REHABILITACIÓN INTEGRAL EDIFICIOS**
DESCRIPCIÓN DE LA MEDIDA
Impulsar medidas dirigidas a edificios en áreas de regeneración y renovación urbanas o en zonas rurales en los que residan habitantes vulnerables, aunque existan en el edificio hogares constituidos por habitantes no vulnerables. Para lograr el mayor impacto de la medida, deberá actuarse sobre todo el edificio. **La rehabilitación será llevada a cabo por cualquier agente que se responsabilice de la misma con subvenciones otorgadas al efecto por la Administración General del Estado u otras Administraciones públicas.** **Para la gestión de estas políticas de rehabilitación y construcción de edificios se tendrán en cuenta la inclusión de criterios medioambientales o sociales, tales como tales como la perspectiva de género, la utilización de materiales sostenibles o la accesibilidad, en la gestión de tales actuaciones.** **Estas acciones se pueden articular a través de Planes Estatales o en forma de convenios con la administración central, autonómica o local.** **La medida también podrá ejecutarse por parte de empresas de servicios energéticos que accedan por licitación u otro medio de concurrencia competitiva a la gestión de la implementación.**
ORGANISMO/S RESPONSABLE/S
Ministerio para la Transición Ecológica **Ministerio de Fomento**

IDAE **Comunidades Autónomas y/o Entidades Locales**
PLAZO DE EJECUCIÓN Y DURACIÓN
Inicio de la implementación de la medida: 2020 en adelante **Duración: indefinida**
¿SE REQUIEREN INSTRUMENTOS NORMATIVOS? EN CASO AFIRMATIVO PRECISAR
No.
FINANCIACIÓN
Fondos propios de las administraciones implicadas, Fondo Nacional de Eficiencia Energética y en su caso, Fondos Estructurales y de Inversión Europeos.

En esta línea, se señala como buena práctica distintas actuaciones que el Ayuntamiento de Barcelona está realizando en materia de la rehabilitación de viviendas para personas en situación de vulnerabilidad.

BUENA PRÁCTICA 3. MEDIDAS DEL AYUNTAMIENTO DE BARCELONA VINCULADAS CON LA LUCHA CONTRA LA POBREZA ENERGÉTICA.
Se destacan diversas medidas del Ayuntamiento de Barcelona en la materia: *En primer lugar, cuenta con una medida orientada a mejorar las condiciones de habitabilidad de viviendas generales y contempla actuaciones complementarias de mejora energética de los domicilios para evitar la pobreza energética. El programa cubre el 100% de los gastos de intervención hasta los 20.000 euros por vivienda. Pueden beneficiarse hogares que vivan de alquiler siempre y cuando el propietario de la vivienda garantice la continuidad del contrato de arrendamiento sin incremento del precio de alquiler al menos por dos años.* *https://w30.bcn.cat/APPS/portaltramits/portal/channel/default.html?&stpid=20170001265&style=ciudadano&language=es* *En la misma línea el Ayuntamiento de Barcelona dedica una atención especial a la feminización de la pobreza cuando enmarca, dentro de su Estrategia contra la Feminización de la Pobreza en la Ciudad de Barcelona, una línea de actuaciones concretas en materia de pobreza energética.* *Más concretamente establece seis medidas dirigidas a combatir la pobreza energética y mejorar la habitabilidad y las condiciones de las viviendas de mujeres en situación de pobreza o vulnerabilidad. Destacando medidas como la inclusión de la perspectiva de género en las convocatorias de ayudas para la rehabilitación de viviendas y edificios o, el incremento de las ayudas a la rehabilitación asumiendo el 100% y revisión del criterio de*

acceso por nivel de renta, estableciendo una renta superior en el caso de los hogares monoparentales

http://ajuntament.barcelona.cat/dretssocials/sites/default/files/arxius-documents/estrategia-contra-feminitzacio-pobresa-precarietat-barcelona-2016-2024.pdf

Asimismo, el Ayuntamiento de Barcelona cuenta con Puntos de Asesoramiento energético. Están repartidos por los diez distritos de la ciudad y ofrecen información a toda la ciudadanía sobre su consumo energético, consejos para ahorrar energía, así como asesoramiento para promover la autogeneración.

http://ajuntament.barcelona.cat/lafabricadelsol/es/noticia/los-puntos-de-asesoramiento-energzstico-amplzan-servicios

ESTRATEGIA A LARGO PLAZO PARA LA REHABILITACIÓN ENERGÉTICA EN EL SECTOR DE LA EDIFICACIÓN EN ESPAÑA (ERESEE)"

El Ministerio de Fomento presentó en el año 2014 la **"Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España (ERESEE)**", la cual fue revisada en el año 2017.

La elaboración de la Estrategia para la Rehabilitación energética en el Sector de la Edificación se reguló, inicialmente, en el artículo 4 de la Directiva 2012/27/ UE, pasando a estar regulado en la actualidad en el artículo 2a de la Directiva 2010/31/UE tras la modificación producida con la publicación por la Directiva 2018/844.

La referida "Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España (ERESEE)" debe de ser revisada en marzo del 2020 en línea con el mandato establecido por la Unión Europea para dar una respuesta específica a aquella población que se encuentra en situación de vulnerabilidad energética**.**

Por este motivo la ERESEE debe recoger medidas encaminadas a la rehabilitación energética que se encuentren en situaciones especialmente criticas de pobreza energética. **De ahí que la Estrategia de lucha contra la pobreza energética deba ir – en materia de rehabilitación de edificios- alineada con la revisión que se establezca en la ERESEE y que debe de responder a lo establecido en la Directiva 2018/844,** de 30 de mayo de 2018, que obliga a que en la Estrategia de renovación a lago plazo se englobe una descripción general de las políticas y acciones dirigidas a los segmentos más ineficientes energéticamente del parque edificatorio nacional, a los dilemas de incentivos divididos y a los fallos de mercado, así como obliga a realizar un resumen de las acciones nacionales relevantes que contribuyen a la mitigación de la pobreza energética.

En la elaboración de la ERESEE se realizará un análisis detallado del parque edificado. Ello permitirá identificar aquellas edificaciones con peor comportamiento energético derivado de sus características constructivas. El cruce de esta información propia de las edificaciones,

con los indicadores de situación de vulnerabilidad que se definen en la Estrategia contra la pobreza energética y su posterior análisis detallado, permitirá desarrollar medidas o líneas de actuación específicas para esta población, las cuales perseguirán una mejora en el número de horas de confort en la vivienda, principalmente, con la implementación de medidas pasivas.

MEDIDA 11 **OTRAS MEDIDAS DERIVADAS DEL ANÁLISIS EN LA "ESTRATEGIA A LARGO PLAZO PARA LA REHABILITACIÓN ENERGÉTICA EN EL SECTOR DE LA EDIFICACIÓN EN ESPAÑA (ERESEE)"**
DESCRIPCIÓN DE LA MEDIDA
Durante el proceso de elaboración de la ERESEE se realizará un análisis detallado del parque edificado, lo que permitirá identificar aquellas edificaciones con peor comportamiento energético derivado de sus características constructivas. El cruce de esta información propia de las edificaciones, con los indicadores de situación de vulnerabilidad que se definen en la Estrategia contra la pobreza energética nos permitirá proponer medidas o líneas de actuación específicas para esta población, las cuales perseguirán un aumento en el número de horas de confort adaptativo en la vivienda, principalmente, con la implementación de medidas pasivas.
ORGANISMO/S RESPONSABLE/S
Ministerio de Fomento
PLAZO DE EJECUCIÓN Y DURACIÓN
Inicio de la implementación de la medida: 2020 en adelante **Duración: indefinida**
¿SE REQUIEREN INSTRUMENTOS NORMATIVOS? EN CASO AFIRMATIVO PRECISAR
No.
FINANCIACIÓN
Con presupuesto ordinario de los distintos organismos implicados.

Por tanto, como conclusión a este apartado, se hace necesario, como elemento transversal a todas las medidas descritas, tener en consideración una serie de propuestas:

- Involucrar en el desarrollo de las medidas a todos los actores principales a través de promover elementos innovadores de financiación y actuación a través de la colaboración público privada.

- Realizar un diagnóstico previo a nivel regional y local de las acciones necesarias para luchas contra la pobreza energética.

- Fomentar la creación de una ventanilla única o canal de información cercano al colectivo al que va dirigido esta Estrategia.

- Adoptar medidas que vayan dirigidas a facilitar la gestión administrativa de todas aquellas actuaciones que se tomen en materia de pobreza energética con el fin de consolidar mecanismos de apoyo a aquellas entidades locales de menor tamaño que se enfrenten a mayores dificultades de gestión.

BUENA PRÁCTICA 4. PLAN MAD-RE DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID.

Se trata de una iniciativa que identifica las áreas más vulnerables de la ciudad, mejorando el porcentaje de la ayuda en función de la eficiencia energética alcanzada y apoyando las subvenciones del plan con otras ayudas sociales para los hogares más vulnerables, en los que se alcanza hasta el 90% de cobertura del coste de las actuaciones.

Es también un ejemplo de cómo se pueden priorizar las ayudas y fondos públicos y dirigirlos hacia los barrios más vulnerables. También es un buen ejemplo a la hora de mostrar soluciones específicas para familias que, dentro de un mismo bloque, tienen una situación de mayor vulnerabilidad.

Una particularidad del programa es que permite intervenciones de diferente naturaleza en el edificio y da libertad a los residentes para elegir qué cuestiones priorizar.

https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UrbanismoyVivienda/Urbanismo/Destacamos/PlanMAD-RE/PLANMAD-RE2018/Ficheros/TripticoPlanMADRE2018.pdf

EJE IV. MEDIDAS DE PROTECCIÓN A LOS CONSUMIDORES Y CONCIENCIACIÓN SOCIAL

LÍNEA 7: Actuación de los profesionales en la lucha contra la pobreza energética.

La participación de los profesionales es fundamental para identificar y combatir la pobreza energética. Sus conocimientos cualificados y su cercanía a las personas en situación de vulnerabilidad suponen un activo de primer nivel en la detección de situaciones de pobreza energética.

ACTUACIONES DE PROFESIONALES SANITARIOS

Tal y como se ha puesto de manifiesto en la sección de diagnóstico de esta Estrategia, la pobreza energética tiene un impacto negativo de primer orden sobre la salud de las personas afectadas.

Los profesionales de atención primaria atienden en el centro de salud algunas de las consecuencias en salud descritas previamente. Además, gracias a la relación de confianza con sus pacientes y al conocimiento de las familias y comunidades, pueden tener acceso al conocimiento o sospecha de que esa persona o familia está en una situación de vulnerabilidad social y pobreza energética.

Por ese motivo, se propone la elaboración de un protocolo de cribado de pobreza energética por parte de los profesionales de atención primaria.

MEDIDA 12. ELABORACIÓN DE PROTOCOLO PARA DETECTAR SITUACIONES DE POBREZA ENERGÉTICA POR PARTE DE LOS PROFESIONALES DE ATENCIÓN PRIMARIA DE SALUD
DESCRIPCIÓN DE LA MEDIDA
Se elaborará un protocolo sencillo para que los profesionales de atención primaria (medicina de familia y comunitaria, pediatría, enfermería, trabajo social…) puedan colaborar en la detección de situaciones de pobreza energética. **En este protocolo:** **- Se facilitará la identificación de cuáles son los problemas de salud relacionados con la pobreza energética, los grupos de población más vulnerables y las circunstancias sociales de riesgo.** **- Se contemplarán propuestas para el cribado de la pobreza en atención primaria de salud[40].** **- Cuando se haya detectado una situación de pobreza energética, los profesionales sanitarios implicados informarán a la persona de que existen medidas para mejorar su situación y la derivarán a los trabajadores sociales de los equipos de Atención Primaria de Salud para valoración, información de recursos disponibles y derivación, si procede.** **Este protocolo se realizará en colaboración con los servicios de salud de las Comunidades Autónomas y se debe aprobar en el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud.**
ORGANISMO/S RESPONSABLE/S
Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social **Ministerio para la Transición Ecológica**
PLAZO DE EJECUCIÓN Y DURACIÓN
Durante el año 2019/2020 **Duración indefinida**
¿SE REQUIEREN INSTRUMENTOS NORMATIVOS? EN CASO AFIRMATIVO PRECISAR
A valorar.
FINANCIACIÓN
Con presupuesto ordinario de los distintos organismos implicados.

APOYO A LAS ACTUACIONES DE LOS PROFESIONALES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS CUYA LABOR ESTÉ RELACIONADA CON LA POBREZA ENERGÉTICA.

En coherencia tanto con lo establecido en la línea 4 del Eje II relativa al establecimiento de actuaciones para los consumidores vulnerables en riesgo de exclusión social como con la medida relativa al establecimiento de un canal de comunicación permanente de las novedades en materia de pobreza energética a los sujetos y colectivos interesados, se prestar

[40] https://ocfp.on.ca/docs/default-source/poverty-tool/poverty-a-clinical-tool-for-primary-care-a-desktop-guide-to-addressing-poverty.pdf?sfvrsn=8

á especial apoyo a las actuaciones de los profesionales de las administraciones públicas cuya labor se vincule con la lucha contra la pobreza energética.

Para ello, se podrá reforzar la formación necesaria de los profesionales para mejorar su información acerca de la pobreza energética.

HOMOGENEIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN

La comunicación entre organismos públicos es fundamental para asegurar la mejor prestación posible de servicios al ciudadano. En este sentido, ya la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, se refiere al principio de interoperabilidad entre organismos y Administraciones públicas.

En línea con la ya creada Tarjeta Social Universal (TSU[41]), se promoverá que todas las medidas propuestas en la Estrategia se realicen teniendo en cuenta los parámetros definidos en la plataforma de Tarjeta Social Universal, buscándose la compatibilidad e inclusión en los mecanismos establecidos en esta tarjeta.

La Tarjeta Social Universal es un sistema de Información que integra todas las prestaciones económicas públicas, ya sean pensiones básicas o complementarias; contributivas, no contributivas y asistenciales; prestaciones temporales como los subsidios por Incapacidad temporal; maternidad; paternidad, riesgo durante el embarazo y la lactancia; prestaciones y ayudas de pago único, en definitiva, toda prestación social o ayuda de contenido económico destinada a personas o familias.

Las prestaciones que pudieran derivar de las medidas adoptadas por esta Estrategia, ya sean de carácter prestacional o de carácter estructural, tenderán a incorporarse en la base de datos que derive de la plataforma de Tarjeta Social Universal.

En este punto, resulta fundamental profundizar en las actuaciones para asegurar un tratamiento homogéneo de la información entre los diversos actores implicados en la lucha contra la pobreza energética, con especial respeto al tratamiento de los datos de carácter personal y la protección de los derechos de los ciudadanos.

Por ese motivo, se busca impulsar la creación de una base de datos que homogeneice la información derivada de la gestión de las distintas prestaciones económicas públicas derivadas de la implementación de esta Estrategia.

De esta manera, los ciudadanos tendrán una información más transparente y accesible de cara gestionar las posibles prestaciones económicas a las que tengan derecho a la vez que las administraciones públicas podrán disponer de mecanismos más eficaces en la gestión y automatización de la información facilitada electrónicamente y relativa a prestaciones financiadas con recursos públicos, como bono social- y/o sobre determinadas situaciones subjetivas, colectivos vulnerables en temas de pobreza energética.

MEDIDA 13. HOMOGENIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN.
DESCRIPCIÓN DE LA MEDIDA
Se estudiará el impulso de la creación de una base de datos que homogeneice la información derivada de la gestión de las distintas prestaciones económicas públicas derivadas de la implementación de esta Estrategia. **Se promoverá que las medidas propuestas en la Estrategia se ejecuten teniendo en cuenta los parámetros establecidos en la Tarjeta Social Universal (TSU). Por este motivo, las prestaciones que pudieran derivar de las medidas adoptadas por esta Estrategia, ya sean de carácter prestacional o de carácter estructural, tenderán a incorporarse en la base de datos que derive de la plataforma de Tarjeta Social Universal.** **Estas actuaciones buscarán que los ciudadanos cuenten con una información más transparente y accesible de cara a gestionar las prestaciones económicas a las que tengan derecho y que las administraciones públicas cuenten con mecanismos más eficaces para la gestión y automatización de la información.**
ORGANISMO/S RESPONSABLE/S
Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social. **Ministerio para la Transición Ecológica**
PLAZO DE EJECUCIÓN Y DURACIÓN
Desde el momento en que se cuente con la infraestructura de apoyo **Duración indefinida**
¿SE REQUIEREN INSTRUMENTOS NORMATIVOS? EN CASO AFIRMATIVO PRECISAR
En función de las medidas específicas
FINANCIACIÓN
Con presupuesto ordinario de los distintos organismos implicados.

LÍNEA 8: Mejora de la información y formación de los consumidores.

CREAR MECANISMOS DE SENSIBILIZACIÓN Y GENERACIÓN DE CONCIENCIA COLECTIVA DEL PROBLEMA DE LA POBREZA ENERGÉTICA EN ESPAÑA.

Con carácter previo al diseño de actuaciones destinadas a los consumidores en general, es preciso mejorar la conciencia colectiva respecto de la situación de la pobreza energética.

Es cierto que la elaboración y publicación de esta Estrategia supone un análisis de la situación y una inclusión definitiva del fenómeno en el debate público. Sin embargo, es necesario ir más allá, estableciendo mecanismos para lograr que la percepción del problema llegue a toda la sociedad y que se configure como un fenómeno que sensibilice a toda la población

MEDIDA 14. ESTABLECIMIENTO DE MECANISMOS DE SENSIBILIZACIÓN Y GENERACIÓN DE CONCIENCIA COLECTIVA DEL PROBLEMA DE LA POBREZA ENERGÉTICA EN ESPAÑA.
DESCRIPCIÓN DE LA MEDIDA
Los poderes públicos, y especialmente el Minsterio para la Transición Ecológica, establecerán mecanismos y actuaciones para fomentar la sensibilización de la sociedad y la concienciación colectiva sobre el problema de la pobreza energética en España. **Esta concienciación podrá articularse por diversos medios, entre otros:** **- Campañas de publicidad o de sensibilización de colecitva.** **- Desarrollo de jornadas, eventos o declaraciones.** **- Medidas de difusión de todo tipo del fenómeno.** **- Colaboración con otras administraciones públicas o colaboración público privada para establecer actuaciones comunes que refuercen la sensibilización de este fenómeno.**
ORGANISMO/S RESPONSABLE/S
Ministerio para la Transición Ecológica **Pueden realizarse en colaboración con entidades públicas o privadas.**
PLAZO DE EJECUCIÓN Y DURACIÓN
Desde el incio de la ejecución de la Estrategia, según decisión de los órganos competentes. **Duración indefinida**
¿SE REQUIEREN INSTRUMENTOS NORMATIVOS? EN CASO AFIRMATIVO PRECISAR
No.
FINANCIACIÓN
Con presupuesto ordinario de los distintos organismos implicados.

MEJORA DE LA INFORMACIÓN Y FORMACIÓN DE LOS CONSUMIDORES VULNERABLES.

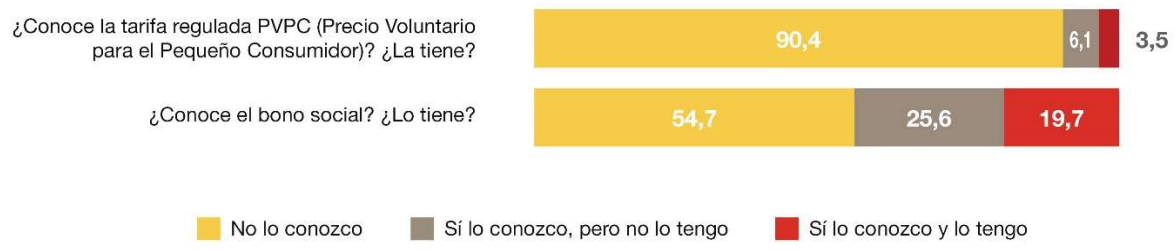
El sector eléctrico y el gasista son sistemas complejos en los que participan diversos sujetos y agentes y diferentes flujos económicos, que integran al mismo tiempo actividades liquidables a través de los operadores, y actividades reguladas liquidables por el procedimiento general de liquidaciones establecido por el Gobierno.

Por ello, la información aportada en el contrato que se suscriba entre el suministrador y el consumidor y en la factura debe acompañarse de medidas que permitan su comprensión y protejan a los consumidores, siguiendo las orientaciones marcadas por las Directivas europeas y ampliando las obligaciones que se encuentran actualmente recogidas en la normativa.

Ninguna política de ahorro o eficiencia energética puede ignorar la necesidad de involucrar al que toma las decisiones, el consumidor individual, tampoco una actuación destinada a combatir la pobreza energética.

En ocasiones, el primer obstáculo para la mejora de la situación de consumidores vulnerables es, precisamente, la falta de información de base sobre su consumo energético, las tarifas que pueden disfrutar o los mecanismos de asistencia a los que pueden acceder.

Así, en una encuesta realizada por Cruz Roja sobre su población atendida, el 54,7% de las personas encuestadas no conocían el Bono social. Un 25,6% lo conoce, pero no lo tiene, y solamente un 19,7% lo conoce y lo tiene. Con respecto a la tarifa regulada PVPC, el 90,4% la desconoce, el 6,1% la conoce, pero no la tiene y sólo el 3,5% la utiliza.



Fuente: Boletín de Vulnerabilidad Social nº17, diciembre de 2018. Cruz Roja española

BUENA PRÁCTICA 5. PROGRAMAS DE ATENCIÓN Y APOYO DE CRUZ ROJA ESPAÑOLA A HOGARES VULNERABLES

Cruz Roja española cuenta con programas de lucha contra el cambio climático y la pobreza energética. Su objetivo es implicar al conjunto de la organización en la lucha contra el cambio climático y la lucha contra la pobreza energética, a través de la disminución de los gases de efecto invernadero y de la mejora de la eficiencia energética de los hogares de los colectivos vulnerables.`

Ha realizado talleres de asesoramiento e información para mejorar la eficiencia energética en hogares vulnerables, identificando si tienen instalaciones eléctricas o de calefacción en mal estado, atendiendo a unas 6000 familias vulnerables. De este modo, la participación de esas familias en los talleres en 2018 se realizó, por ejemplo, analizando la factura para ajustar la potencia contratada, la tarifa más adecuada o con información para solicitar ayudas sociales, el bono social eléctrico.

De forma complementaria, Cruz Roja entregó gratuitamente más de 6.400 kits de eficiencia energética a familias vulnerables en 2018. Estos kits incluyen bombillas de bajo consumo, burletes para puertas y ventanas, regletas eléctricas, entre otros que permiten mejorar de una forma sencilla el uso de la energía en su domicilio.

https://www.cruzroja.es

Información y obligaciones recogidas actualmente en la normativa del sector eléctrico para el consumidor doméstico

La Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, recoge actualmente previsiones destinadas a dotar de mayor protección al pequeño consumidor.

Así, con el objetivo de intentar evitar la confusión de marca, la ley estipula que las empresas comercializadoras de referencia que formen parte de un grupo de sociedades que desarrolle actividades reguladas y libres, **no deben crear confusión en su información y en la presentación de su marca e imagen de marca** respecto a la identidad propia de las filiales de su mismo grupo que realicen actividades de comercialización, calificando como infracción grave el incumplimiento de dicho precepto.

También se establece como infracción grave el incumplimiento por parte de las empresas comercializadoras de electricidad de cualquiera de las medidas de protección al consumidor, en especial las relativas a los consumidores vulnerables.

La ley sanciona las prácticas de las comercializadoras de energía eléctrica que puedan crear confusión en su imagen de marca, impidiendo que el consumidor distinga entre las comercializadoras de libre mercado y las comercializadoras de referencia que sean filiales de un mismo grupo empresarial.

Sobre la información que debe figurar en los contratos, la ley recoge **el derecho de los consumidores de energía eléctrica a formalizar un contrato** de acceso con la empresa distribuidora, o un contrato de suministro con la empresa suministradora de electricidad, en el que se especifiquen aspectos como:

- la identidad y la dirección de la empresa;
- el procedimiento de resolución de conflictos;
- la información actualizada sobre precios y tarifas aplicables y, en su caso, disposición oficial donde se fijen los mismos;
- la información completa y transparente sobre las ofertas comerciales, incluyendo de manera expresa la duración de los descuentos promocionales y los términos o precios sobre los que éstos se aplican;
- la información relativa a otros servicios prestados, incluidos, en su caso, los servicios de valor añadido y de mantenimiento que se propongan, mencionando de manera explícita el coste de dichos servicios adicionales y su obligatoriedad o no.

Las condiciones generales de los contratos deben darse a conocer con antelación y comunicarse antes de la celebración o confirmación del contrato. Deben explicarse en un **lenguaje claro y comprensible** para proteger a los clientes contra los métodos de venta abusivos o equívocos.

Entre otros **derechos de los consumidores**, figuran el de ser suministrados a unos **precios fácil y claramente comparables, transparentes y no discriminatorios,** y el de recibir información transparente sobre los precios y condiciones generales aplicables al acceso y al suministro de energía eléctrica.

Los consumidores de energía eléctrica tienen derecho a firmar un contrato en el que las condiciones estén recogidas de manera clara y comprensible, y a ser suministrados a unos precios fácil y claramente comparables, transparentes y no discriminatorios.

Otros **derechos de los consumidores** son:

- ✓ Ser informados de cualquier cambio en las condiciones de contratación y rescindir el contrato sin coste alguno cuando reciban el aviso.
- ✓ Realizar el cambio de suministrador sin coste alguno y en los plazos legal y reglamentariamente establecidos.

- ✓ Disponer de procedimientos para tramitar sus reclamaciones.
- ✓ Tener a su disposición sus datos de consumo, y poder, mediante acuerdo explícito y gratuito, dar acceso a los datos de medidas.
- ✓ Estar informados del consumo real de electricidad y de los costes, sin coste adicional.
- ✓ Disponer de un servicio de asistencia telefónica gratuito facilitado por el distribuidor para incidencias de seguridad en las instalaciones (identificado en las facturas).

En cuanto al contenido de la **factura de electricidad**, ésta debe incluir los siguientes conceptos:

- ✓ Identidad y domicilio social de la empresa comercializadora.
- ✓ Periodo de facturación, número de factura y fecha de cargo o fecha límite de pago, según corresponda. Fecha de emisión de la factura.
- ✓ Nombre, apellidos y NIF del titular del contrato, y dirección del suministro.
- ✓ Peaje de acceso de aplicación al suministro y potencia contratada.
- ✓ Código unificado de punto de suministro.
- ✓ Referencia del contrato de suministro y al contrato de acceso, y nombres de las empresas comercializadora y distribuidora.
- ✓ Lecturas del contador en el periodo de facturación, indicando si son reales o estimadas, y consumo de electricidad en dicho periodo desagregado por periodos tarifarios.
- ✓ Historial de consumo de los últimos catorce meses.
- ✓ Importe total de la factura desglosado y destino del importe total de la factura.
- ✓ Información sobre origen de la electricidad consumida.
- ✓ Información sobre derechos respecto de las vías de resolución de reclamaciones.
- ✓ Dirección postal, número de teléfono gratuito, número de fax o dirección de correo electrónico, a los que los consumidores puedan dirigir sus quejas, reclamaciones e incidencias en relación al servicio contratado u ofertado, así como solicitudes de información sobre los aspectos relativos a la contratación y suministro o comunicaciones.
- ✓ Número de teléfono del distribuidor al que esté conectado el punto de suministro para averías.

Es obligación de las comercializadoras de energía eléctrica disponer de un **servicio de atención a las solicitudes de información** sobre los aspectos relativos a la contratación y suministro o comunicaciones, poniendo a disposición del consumidor una dirección postal, un servicio de atención telefónica y un número de teléfono, ambos gratuitos, y un número de fax o una dirección de correo electrónico al que los mismos puedan dirigirse directamente.

También deben informar a sus clientes sobre sus derechos respecto de las **vías de solución de conflictos** de que disponen en caso de litigio y ofrecer a sus consumidores la posibilidad

de solucionar sus conflictos a través de una entidad de resolución alternativa de litigios en materia de consumo.

La reciente modificación introducida por el Real Decreto ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores, impide expresamente que las comercializadoras eléctricas puedan realizar **publicidad no solicitada en visitas domiciliarias** sobre sus productos, excepto en el caso de que el destinatario haya solicitado por iniciativa propia recibir información sobre el servicio por dicho medio. Además, se impide que las comercializadoras puedan realizar **prácticas de contratación en los domicilios** de los clientes de forma directa, salvo que exista una petición expresa por parte del cliente y a propia iniciativa para establecer la cita.

Las comercializadoras de energía eléctrica tienen la obligación de disponer de un servicio de atención gratuito para el consumidor, y no pueden realizar publicidad ni contratación a domicilio salvo petición expresa y por iniciativa del consumidor.

Estas previsiones recogidas en la Ley del Sector Eléctrico fueron desarrolladas con mayor detalle en el Real Decreto 216/2014, de 28 de marzo, por el que se establece la metodología de cálculo de los precios voluntarios para el pequeño consumidor de energía eléctrica y su régimen jurídico de contratación, cuyo artículo 19 recoge el contenido mínimo de los contratos. Los contratos de suministro de energía eléctrica con los comercializadores de referencia deben tener, como mínimo, claramente especificados entre otros, los datos relativos a la identidad y dirección de la empresa comercializadora de referencia y la modalidad de contratación aplicable al suministro, **distinguiendo expresamente si se trata de PVPC o precio fijo anual**.

El consumidor tiene derecho a que el comercializador de referencia le informe y asesore en el momento de la contratación sobre el peaje de acceso y potencia a contratar más convenientes, y demás condiciones del contrato.

Se obliga a los comercializadores de referencia a informar en todas sus facturas a los consumidores que cumplan las condiciones para acogerse a los PVPC de las opciones de contratación existentes.

También deben detallar en sus facturas las referencias a las **páginas web de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia donde se encuentre el listado de todas empresas comercializadoras,** tanto de referencia como en mercado libre, indicando sus teléfonos gratuitos y páginas web, y deben incluir en todas las facturas la referencia a la página web donde se recoge la información relativa a los requisitos que deben cumplir para tener derecho a la Tarifa de Último Recurso (TUR) los consumidores vulnerables con derecho a la aplicación del bono social, y los datos del servicio de atención donde obtener dicha información.

Se han establecido obligaciones de información en los contratos que formalice el consumidor con la comercializadora de referencia, así como en la factura de electricidad a PVPC, para que el consumidor conozca sus opciones de contratación, y la potencia y peaje de acceso que contrata.

Información y obligaciones recogidas actualmente en la normativa del sector eléctrico para el consumidor con derecho a percibir el bono social

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, dedica parte de su articulado a las obligaciones de información para la protección al consumidor que cumpla los requisitos para ser considerado vulnerable, cuyo incumplimiento puede ser sancionado.

Cuando un consumidor que tenga contratado su suministro en libre mercado solicite a su comercializador acogerse al PVPC, éste tiene la obligación de informar al consumidor de que esta modalidad de contratación sólo puede llevarla a cabo un comercializador de referencia.

Asimismo, cuando un consumidor que esté acogido al bono social vaya a suscribir un contrato con un comercializador en mercado libre, el comercializador entrante debe informar expresamente al consumidor de que **la suscripción del nuevo contrato en libre mercado implica que no resulte aplicable el bono social**. Esta información debe aportarse al consumidor en documento individual e independiente que lleve por título «Renuncia a la aplicación del bono social», que debe ser firmado por el consumidor como requisito necesario para la válida suscripción del nuevo contrato.

Del mismo modo, cuando un consumidor que, estando acogido al PVPC, no sea perceptor del bono social, vaya a suscribir un contrato en mercado libre, el comercializador entrante debe informar expresamente al consumidor de que, si cumpliera los requisitos para acogerse al bono social, la suscripción del nuevo contrato impedirá la aplicación de aquél.

Los comercializadores deben informar al consumidor con derecho a percibir el bono social, de la existencia de esta ayuda y de la imposibilidad de percibirla si el consumidor suscribe un contrato en libre mercado, ya que el bono social sólo puede ser aplicado por una comercializadora de referencia.

Medidas para mejorar la información del consumidor vulnerable

Esta Estrategia parte del enfoque de que el consumidor vulnerable puede jugar un papel relevante en la mejora de consumo energético y, por tanto, en la mejora de su situación de pobreza energética.

Para ello, se establecen tres planos de actuación para mejorar la formación e información del consumidor:

1) Información general sobre el funcionamiento del sistema energético, sus derechos como consumidores, las tarifas, los componentes de la factura energética.
2) Información sobre hábitos de consumo, ahorro energético y mejora de la eficiencia en el gasto energético.
3) Información sobre los mecanismos prestacionales y las medidas estructurales de eficiencia energética para reducir su consumo.

Es necesario dotar del mayor conocimiento al consumidor vulnerable para fortalecer su autonomía y capacidad de intervención en su situación de pobreza energética.

Para lograr la mejor protección posible de los consumidores vulnerables es preciso asegurar que se mejore el conocimiento acerca de las características y opciones de su consumo energético. Para ello, es vital establecer mecanismos de información a los consumidores que cubran todos los elementos relativos a la pobreza energética.

Finalmente, es necesario resaltar la importancia facilitar la información en un lenguaje claro y sencillo, por medios o en formatos adecuados de manera que resulten accesible y comprensibles a todas las personas, especialmente a las personas con discapacidad, conforme a los principios de accesibilidad universal y de diseño para todas las personas.

PARTICIPACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS CON COMPETENCIAS EN MATERIA DE CONSUMO

En todo caso, se recabará la participación de la Dirección General de Consumo del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, para fomentar la difusión de toda la información dirigida al consumidor final a través de los profesionales de Consumo que trabajan en las comunidades autónomas, asociaciones de consumidores.

Se fomentará la colaboración con las Oficinas Municipales de Información al Consumidor (OMIC) que, tanto por su amplia distribución geográfica, como por el elevado número de Oficinas, de cara a la difusión de la información relativa a la pobreza energética.

Se valorará la distribución tanto por medios electrónicos como mediante envíos o puesta a disposición de folletos o trípticos.

CONSUMÓPOLIS
LA CIUDAD DEL CONSUMO RESPONSABLE

Desde el curso escolar 2005-2006, la Dirección General de Consumo del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social organiza el concurso Consumópolis, cuyo principal objetivo es sensibilizar a los escolares de la importancia que tiene realizar un consumo responsable y cómo conjugarlo con el bienestar y la calidad de vida.

A través de este concurso se canaliza el aprendizaje de conceptos, procedimientos y actitudes que posibilitan la construcción de una sociedad de consumo cada vez más justa, equitativa y solidaria. La participación media anual en las catorce ediciones que se han realizado hasta la fecha es de aproximadamente 10 000 alumnos

CENTRALIZACIÓN DE INFORMACIÓN. CREACIÓN DE UNA WEB QUE FUNCIONE COMO PUNTO DE ACCESO GENERAL DE INFORMACIÓN SOBRE POBREZA ENERGÉTICA

La pluralidad de fuentes de información relativa a la pobreza energética dificulta el conocimiento por parte de los consumidores vulnerables, las personas de su entorno, los profesionales y el resto de personas y organizaciones involucrados en la lucha contra la pobreza energética.

Por este motivo, es preciso unificar la información existente utilizando un único nodo central a partir del cual se pueda acceder a todos los recursos de información acerca de la pobreza energética. La web será un referente para cualquier persona que busque información sobre la materia y permitirá tanto obtener una visión inicial para un primer contacto con la materia, como encontrar información más específica y detallada si se desea buscar.

De este modo, se creará una página web centralizada**.**

La web incluirá apartados específicos para los ciudadanos, la Administración y los profesionales y contendrá la siguiente información:

1) Sección de diagnóstico sobre la pobreza energética: en la que se publicarán los indicadores iniciales establecidos en la Estrategia y los indicadores de seguimiento que se vayan realizando.

2) Sección de ejecución de la Estrategia: en la que se incluirá información relativa al grado de ejecución de la Estrategia, los planes de desarrollo de la misma y las actuaciones contenidas.

Esta sección incluirá información sobre los mecanismos prestacionales y las medidas estructurales de eficiencia energética con información práctica.

También incluirá la información establecida para cumplir el mandato establecido en la línea 2 del Eje I, Dotar de transparencia al sistema de publicación de indicadores.

3) Sección de información administrativa al consumidor: que centralizará toda la información administrativa de información al consumidor con los enlaces correspondientes.

Se incluirá, entre otros aspectos, información sobre la disponibilidad de ayudas de diferentes tipos, desagregadas en función de las características personales y familiares de los beneficiarios.

4) Sección de información de hábitos de consumo y salud: contendrá información sobre la mejora de hábitos de consumo con enlace, en su caso, a webs públicas o privadas de información.

Incluirá información sobre las consecuencias de tener una temperatura inadecuada en la vivienda sobre la salud y en otras facetas de la vida de los ciudadanos.

5) Sección de información de otras Administraciones Públicas: incluirá información sobre las actuaciones de otras Administraciones Públicas españolas (autonómicas o locales) en la lucha contra la pobreza energética, en virtud del principio de cooperación interadministrativa. Para ello, la Administración General del Estado promoverá la firma de instrumentos de colaboración para integrar la información de dichas administraciones en esta web.

6) Repositorio de normativa, documentación y publicaciones referidas a la pobreza energética.

En todo caso, la web incluirá referencias y enlaces a los instrumentos y páginas web de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en materia de consumidores de energía, tales como la Guía informativa para los consumidores de electricidad, el comparador de ofertas y el simulador de la factura de la luz que se aluden en esta Estrategia.

Esta web centralizará la información

MEDIDA 15. PÁGINA WEB QUE FUNCIONE COMO PUNTO DE ACCESO GENERAL DE INFORMACIÓN SOBRE POBREZA ENERGÉTICA.
DESCRIPCIÓN DE LA MEDIDA
Se creará una página web descentralizada. **- La web contendrá apartados específicos para los ciudadanos, la Administración y los profesionales y contendrá la siguiente información:** **1) Sección de diagnóstico sobre la pobreza energética** **2) Sección de ejecución de la Estrategia** **3) Sección de información administrativa al consumidor.** **4) Sección de información de hábitos de consumo y salud.** **5) Sección de información de otras Administraciones Públicas.** **6) Repositorio de normativa, documentación y publicaciones referidas a la pobreza energética**
ORGANISMO/S RESPONSABLE/S
Ministerio para la Transición Ecológica
PLAZO DE EJECUCIÓN Y DURACIÓN
Durante el año 2019/2020 **Duración indefinida**
¿SE REQUIEREN INSTRUMENTOS NORMATIVOS? EN CASO AFIRMATIVO PRECISAR
No.
FINANCIACIÓN
Con presupuesto el organismo implicado.

INFORMACIÓN GENERAL SOBRE EL USO DE LOS CONTADORES INTELIGENTES

Por otro lado, se constata que se está realizando un bajo aprovechamiento de los contadores inteligentes de electricidad. Desde abril de 2015, los hogares se someten a un sistema de tarificación basado en un procedimiento que contempla 24 precios diarios, uno por hora, es decir, 720 precios al mes.

Este sistema está asociado al plan de implantación de contadores inteligentes, aparatos que permiten esta nueva operativa y un mejor seguimiento sobre el consumo de los hogares.

Sin embargo, se ha detectado que este nuevo sistema, que facilita más información y que podría permitir optimizar el gasto de los hogares, no está siendo todo lo efectivo que debiera. Por ello, se deben realizar actuaciones de información y comunicación que expliquen al ciudadano como acceder a la información que proporciona su contador inteligente, dado que la implantación de los mismos se ha hecho sin transmitir al ciudadano que con los contadores inteligentes tiene un sinfín de opciones para conocer sus patrones de consumo y optimizar su factura.

MEDIDA 16. REALIZACIÓN DE ACCIONES DE COMUNICACIÓN SOBRE EL USO DE CONTADORES INTELIGENTES
DESCRIPCIÓN DE LA MEDIDA
El Gobierno fomentará el conocimiento ciudadano sobre el uso y posibilidades de los contadores inteligentes. Se pondrá especial atención en la transmisión de información a los consumidores vulnerables y en el uso de los contadores inteligentes para actuar contra las situaciones de pobreza energética. **Para ello, se diseñarán, en su caso, campañas de comunicación e información en medios de comunicación, páginas web públicas y el resto de mecanismos o se contemplará este aspecto en las actuaciones de difusión y comunicación que se realicen, de manera más general, en relación con la pobreza energética.** **La web centralizada incluida en la Medida 13 de la presente Estrategia incorporará una sección sobre el uso de este tipo de contadores.** **Asimismo, se fomentará la difusión de esta información entre los profesionales implicados, tales como el personal de los servicios sociales municipales y autonómicos, el personal y voluntarios del tercer sector y cualesquiera otros sujetos dedicados a la lucha contra la pobreza energética.**
ORGANISMO/S RESPONSABLE/S
Ministerio para la Transición Ecológica
PLAZO DE INICIO DE EJECUCIÓN Y DURACIÓN
Inicio de ejecución: en cuanto sea necesario **Duración indefinida**
¿SE REQUIEREN INSTRUMENTOS NORMATIVOS? EN CASO AFIRMATIVO PRECISAR
A valorar.
FINANCIACIÓN
Con presupuesto el organismo implicado.

INFORMACIÓN SOBRE HÁBITOS DE CONSUMO Y AHORRO ENERGÉTICO

El comportamiento energético puede mejorarse por medio del cambio en los hábitos de comportamiento. Estos son consecuencia de una conducta rutinaria; por ejemplo, apagar siempre las luces al salir de una habitación. Los cambios en dichos hábitos pueden conducir a importantes ahorros en el consumo de energía.

Algunas medidas recientes adoptadas en la normativa están orientadas a empoderar al consumidor e incentivar su cambio de comportamiento. Las comercializadoras de referencia tienen obligación de informar a cada consumidor que tenga contratado el PVPC, en cada período de facturación, **el importe al que hubiera ascendió de haberse aplicado el resto de modalidades de discriminación horaria** asociada a los peajes de acceso que puede contratar el consumidor con derecho a PVPC en su factura.

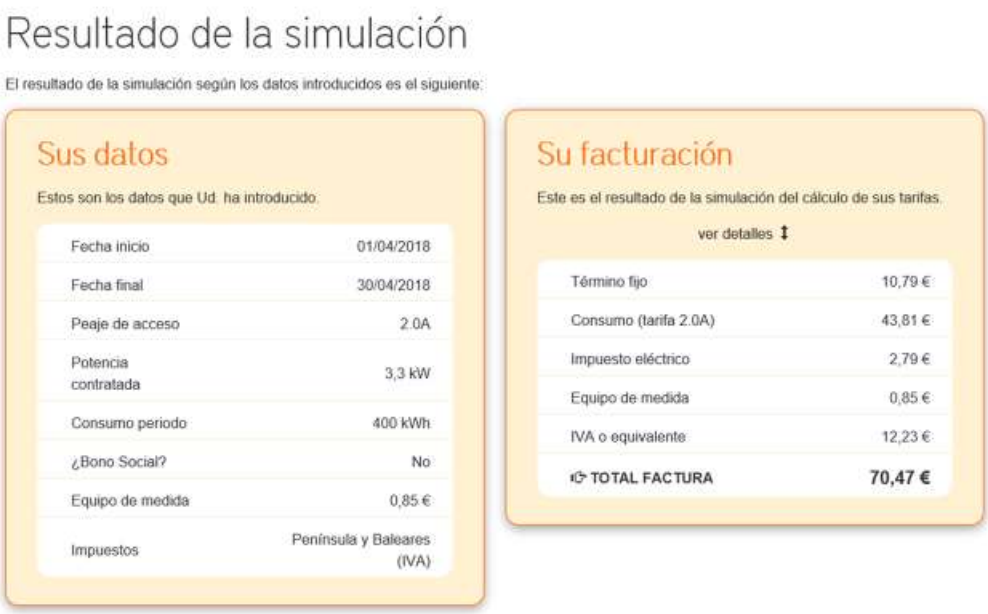
Los periodos de discriminación horaria que aplican sobre los precios de los peajes de acceso del consumidor acogido a un contrato a PVPC (y también sobre la energía en el caso de que el consumidor no tenga contador telegestionado que permita medir la energía en cada hora), se recogen en la siguiente tabla:

DISCRIMINACIÓN HORARIA EN PVPC

PEAJE DE ACCESO	DISCRIMINACIÓN HORARIA	PERIODOS	HORARIO
2.0 A	Sin discriminación	P0	0h – 24h
2.0 DHA	2 periodos	P1 (punta)	12h-22h (invierno) 13h-23h (verano)
		P2 (valle)	Resto
2.0 DHS	3 periodos	P1 (punta)	13h – 23h
		P2 (valle)	Resto
		P3 (supervalle)	1h- 7h

Por obligación normativa, la CNMC tiene habilitada en su página web una herramienta que permite al consumidor **simular su facturación a PVPC** mediante la introducción de los datos necesarios, fechas inicial y final de lectura, potencia contratada y consumo registrado en cada periodo tarifario, con el objeto de facilitar la información y seguimiento del suministro de energía eléctrica.

HERRAMIENTA DE FACTURACIÓN A PVPC DE LA CNMC



Otros cauces de información para el consumidor

En lo que se refiere a cauces alternativos de información que se ponen a disposición del consumidor, destaca la página web del Ministerio para la Transición Ecológica "**Controlas Tu Energía"** que proporciona información a los consumidores, entre otras cuestiones, sobre los tipos de contratos disponibles.

http://www.controlastuenergia.gob.es/factura-electrica/contratos/Paginas/PVPC.aspx

Por su parte, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, tiene publicada su **Guía Informativa para los Consumidores de Electricidad,** en la que se recoge información relativa a la contratación del suministro, los tipos de ofertas existentes, las comercializadoras de electricidad, la factura y el cambio de suministrador.

https://www.cnmc.es/ambitos-de-actuacion/energia/consumidores-energia

Siguiendo las obligaciones establecidas en el Real Decreto 216/2014, de 28 de marzo, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia tiene implementado un comparador de ofertas y una herramienta para que los consumidores de energía eléctrica puedan simular su factura de electricidad a PVPC.

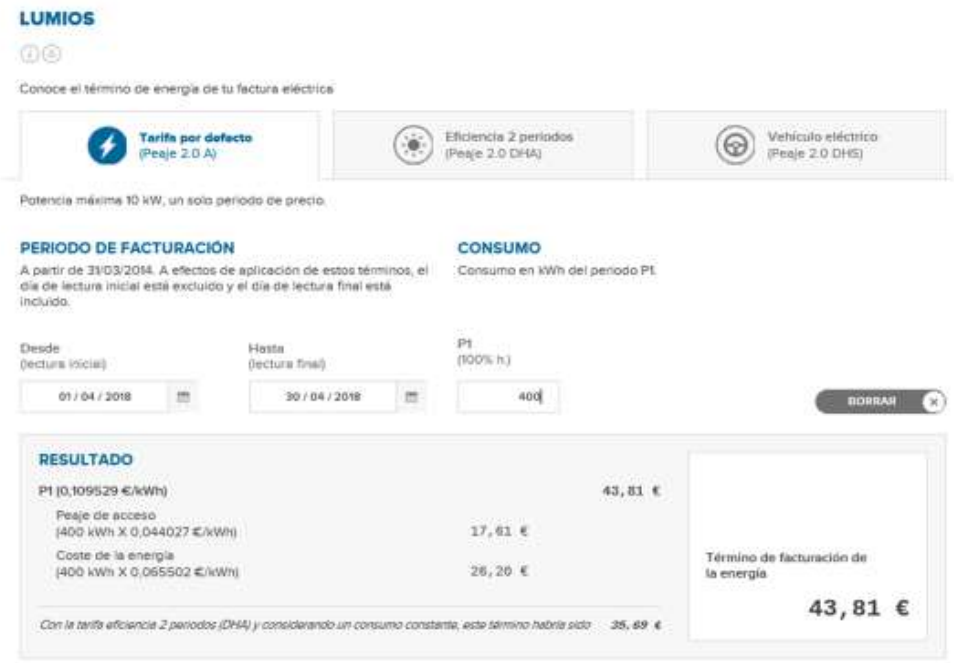
https://comparadorofertasenergia.cnmc.es/comparador/index.cfm?js=1&e=N

https://facturaluz2.cnmc.es/

COMPARADOR DE OFERTAS DE LA CNMC

El consumidor dispone también de la herramienta LUMIOS implementada por Red Eléctrica de España, S.A. por mandato incorporado en la normativa del sector, a partir de la cual puede calcular el término de facturación de energía del PVPC.

HERRAMIENTA LUMIOS DE REE



Medidas de mejora de información sobre hábitos de consumo y ahorro energético

La información que reciban los consumidores pondrá especial atención a actuaciones inmediatas y de bajo coste que puede llevar a cabo el propio consumidor, tales como:

- ❖ Las posibilidades de optimización de su factura.
- ❖ Las posibilidades de utilización de los contadores inteligentes, de conformidad con la Medida relativa a los contadores inteligentes
- ❖ La contratación de una potencia adecuada a las necesidades de su hogar.
- ❖ Incorporación de hábitos de consumo del hogar que permitan el ahorro.
- ❖ Incorporación de hábitos de consumo de la energía doméstica que permitan el ahorro:
  - Adecuación del horario de uso de la energía a la tarifa horaria del usuario.
  - Adecuada utilización de los electrodomésticos o sustitución de aparatos que permitan reducir el coste energético.
- ❖ Mejoras de bajo coste aplicables por el usuario para una mejora de la eficiencia energética de la edificación en la vivienda.

MEDIDA 17. INFORMACIÓN SOBRE HÁBITOS DE CONSUMO, AHORRO ENERGÉTICO Y MEJORA DE LA EFICIENCIA ENERGÉTICA.
DESCRIPCIÓN DE LA MEDIDA
El Gobierno promoverá la comunicación e información permanente a los ciudadanos para potenciar la mejora de hábitos de consumo responsables que permitan ayudarles a reducir su gasto energético. **La web centralizada incorporará una Sección de información de hábitos de consumo y salud, con información sobre esta materia.**
La información dirigida al consumidor final se podrá realizar a través de los profesionales de Consumo que trabajan en las comunidades autónomas, asociaciones de consumidores y, especialmente, a través de las Oficinas Municipales de Información al Consumidor (OMIC). **Se valorará la distribución tanto por medios electrónicos como mediante envíos postales o puesta a disposición de folletos o trípticos**
ORGANISMO/S RESPONSABLE/S
Ministerio para la Transición Ecológica
PLAZO DE INICIO DE EJECUCIÓN Y DURACIÓN
Inicio de ejecución: al inicio de la ejecución de la Estrategia **Duración indefinida**
¿SE REQUIEREN INSTRUMENTOS NORMATIVOS? EN CASO AFIRMATIVO PRECISAR
No.
FINANCIACIÓN
Con presupuesto el organismo implicado.

INFORMACIÓN SOBRE LOS MECANISMOS PRESTACIONALES Y LAS MEDIDAS ESTRUCTURALES INCLUIDAS EN LA ESTRATEGIA Y RETROALIMENTACIÓN SOBRE LAS MISMAS.

Este tipo de información tiene una gran importancia para el conocimiento general de los consumidores acerca de las medidas que se incluyen.

A este respecto, el Ministerio para la Transición Ecológica realizará un seguimiento permanente de las organizaciones públicas y privadas y las redes de actores de todo tipo que estén relacionadas con la pobreza energética, de cara a entablar relaciones de doble flujo, en las que se lleve a cabo la difusión de la información que genere y conozca el Ministerio y a la obtención de retroalimentación de la ejecución de las medidas, así como de propuestas, dificultades y cuestiones que vayan surgiendo.

Para ello, se establecen distintas medidas para hacer efectiva esta información de doble dirección:

MEDIDA 18. ESTABLECIMIENTO DE UN CANAL DE COMUNICACIÓN PERMANENTE DE LAS NOVEDADES EN MATERIA DE POBREZA ENERGÉTICA A LOS SUJETOS Y COLECTIVOS INTERESADOS
DESCRIPCIÓN DE LA MEDIDA
El Ministerio para la Transición Ecológica establecerá un canal de comunicación permanente para transmitir las novedades en materia de pobreza energética a los ciudadanos. **Este canal incluirá los siguientes mecanismos:** **- Establecimiento de una Newsletter periódica con información y novedades.** **- Remisión del sistema de alertas ante condiciones meteorológicas extremas creado en esta Estrategia.** **- Establecimiento de un buzón de quejas, sugerencias y aportaciones en materia de pobreza energética** **Este medio se articulará en coherencia con el resto de mecanismos de colaboración y coordinación con actores públicos y privados establecido en la Estrategia.**
ORGANISMO/S RESPONSABLE/S
Ministerio para la Transición Ecológica
PLAZO DE INICIO DE EJECUCIÓN Y DURACIÓN
Inicio de ejecución: en la fase inicial de ejecución de la Estrategia. **Duración indefinida**
¿SE REQUIEREN INSTRUMENTOS NORMATIVOS? EN CASO AFIRMATIVO PRECISAR
No.
FINANCIACIÓN
Con presupuesto el organismo implicado.

LÍNEA 9: Mejoras regulatorias para la defensa de los consumidores

Resulta fundamental contar con un marco regulatorio lo más adecuado y actualizado posible para hacer frente a las necesidades del sector energético y de los consumidores de energía.

Para ello, en ejecución de esta Estrategia y en cumplimiento de los objetivos y obligaciones en materia regulatoria a que está sujeta España, esnecesario avanzar en distintos campos.

Es preciso considerar la perspectiva de la pobreza energética en las modificaciones normativas que se realicen en los distintos subsectores energéticos, en particular el sector eléctrico y el de hidrocarburos.

Para ello, los futuros cambios normativos deberán ser coherentes, cuando corresponda, con las definiciones de pobreza energética, sus indicadores y sus mecanismos de seguimiento.

La perspectiva sectorial debe abordar la existencia de la pobreza energética como un problema estructural del sector a abordar y erradicar, al igual que el resto de medidas incluidas en esta Estrategia.

De este modo, la regulación sectorial energética deberá incluir la perspectiva y ser coherente con lo establecido en la Estrategia. Por ese motivo, al incluir la regulación de los derechos y deberes de los consumidores de energía eléctrica, deberá prestarse especial atención a la categoría de consumidores vulnerables y de pobreza energética.

Por este motivo, se introducen diversas medidas en esta línea de actuación:

Introducción de la perspectiva de pobreza energética en la normativa de consumo energético

En las modificaciones normativas que se realice de las leyes sectoriales y desarrollos reglamentarios relativos a estas normas es preciso introducir el concepto de pobreza energética, sus indicadores, sus mecanismos de seguimiento para dotar de coherencia.

MEDIDA 19. INCLUSIÓN, EN LA NORMATIVA RELATIVA A CONSUMIDORES ENERGÉTICOS DE LA PERSPECTIVA DE LA POBREZA ENERGÉTICA

DESCRIPCIÓN DE LA MEDIDA
Las modificaciones normativas que se realicen que afecten a consumidores energéticos deberán ser coherentes con las estipulaciones establecidas en la Estrategia. **Se incluirá, donde sea necesario, un tratamiento jurídico específico para los consumidores vulnerables y las situaciones de pobreza energética.**
ORGANISMO/S RESPONSABLE/S
Ministerio para la Transición Ecológica
PLAZO DE INICIO DE EJECUCIÓN Y DURACIÓN
Inicio de ejecución: al realizarse las modificaciones normativas correspondientes **Duración indefinida**
¿SE REQUIEREN INSTRUMENTOS NORMATIVOS? EN CASO AFIRMATIVO PRECISAR
Modificación de normas con rango de ley y reglamentos
FINANCIACIÓN
Con presupuesto el organismo implicado.

6. GOBERNANZA DE LA ESTRATEGIA

La Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética tiene un horizonte temporal de 5 años. De este modo, su periodo de ejecución empezará en 2019 y finalizará en 2024.

Se trata de un Plan Estratégico y, por tanto, de un marco general, que deberá desarrollarse por medio de actuaciones operativas y disposiciones normativas.

La Estrategia cuenta con un periodo de ejecución de 2019 a 2024

6.1 LA ELABORACIÓN DE LA ESTRATEGIA.

La elaboración de la Estrategia se ha configurado como un proceso participativo, abierto y plural en el que se ha obtenido información y mantenido una interlocución constante con diversos actores implicados.

Este proceso ha estado precedido por el mandato establecido en el artículo 1.3 del Real Decreto Ley 15/2018, de 1 de octubre que establece lo siguiente:

> *Para la elaboración de la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética, el Gobierno contará con la participación de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, así como con la de los agentes y colectivos sociales afectados.*

Por este motivo, el proceso ha seguido distintas fases:

1. Se ha realizado un diagnóstico de situación de la pobreza energética en España referido al punto de partida de la Estrategia.
2. Se ha elaborado un esquema de estructura básica de la Estrategia.
3. Se han celebrado reuniones de información y puesta en común de la situación en nuestro país con diversas partes interesadas: compañías energéticas, entidades del tercer sector, asociaciones, representantes de organismos públicos.
4. Asimismo, se ha realizado una colaboración continua con reuniones periódicas con la Plataforma del Tercer Sector
5. Se ha creado un grupo de trabajo interministerial, con representantes de distintos ministerios y organismos, que se ha reunido periódicamente.
6. Se ha celebrado una consulta pública previa, cuyo detalle se incluye en el apartado específico.
7. Se ha informado del proceso de elaboración de la Estrategia en diversos foros de cooperación autonómica.
8. Se han celebrado reuniones de colaboración con la FEMP.
9. Se ha elaborado un borrador de Estrategia nacional que ha sido objeto de consulta pública.

10. Se ha finalizado una propuesta de Estrategia que se eleva a la consideración del Gobierno.

EL TRÁMITE DE CONSULTA PÚBLICA PREVIA DE LA ESTRATEGIA

Desde el 19 de diciembre de 2018 hasta el 17 de enero de 2019, se ha abierto un periodo de consulta pública previa en la web del Ministerio para la Transición Ecológica para recabar la participación de todos los actores interesados con carácter previo a la elaboración de los textos de la misma.

En la misma se consultó expresamente sobre cuatro cuestiones:

1. *¿Qué factores considera que deben tenerse en cuenta para determinar las situaciones de pobreza energética? (por ejemplo: los ingresos del hogar, un elevado gasto en energía respecto de la renta total del hogar, la localización de la vivienda, la demora en el pago etc.)*
2. *¿De qué manera cree que deben participar los sujetos y entidades públicos y privados en la ejecución de la estrategia?*
3. *En relación al bono social de electricidad y el bono social térmico citados anteriormente. ¿Conocía usted estos dos mecanismos? En caso de conocerlos ¿Considera adecuado el sistema actual de estos dos bonos o cree que debería diseñarse un mecanismo nuevo? Si usted optara por mantener los dos sistemas actuales, ¿qué aspectos de los mismos corregiría o mejoraría?*
4. *¿Qué actuaciones en materia de eficiencia energética considera que tienen mayor incidencia a la hora de aliviar el problema de la pobreza energética a corto, medio y largo plazo?*

Se obtuvieron un total de 84 aportaciones válidas de diversos actores (tras descartar aquellas aportaciones repetidas y las que no proporcionaron respuesta relacionada con el objeto de la consulta).

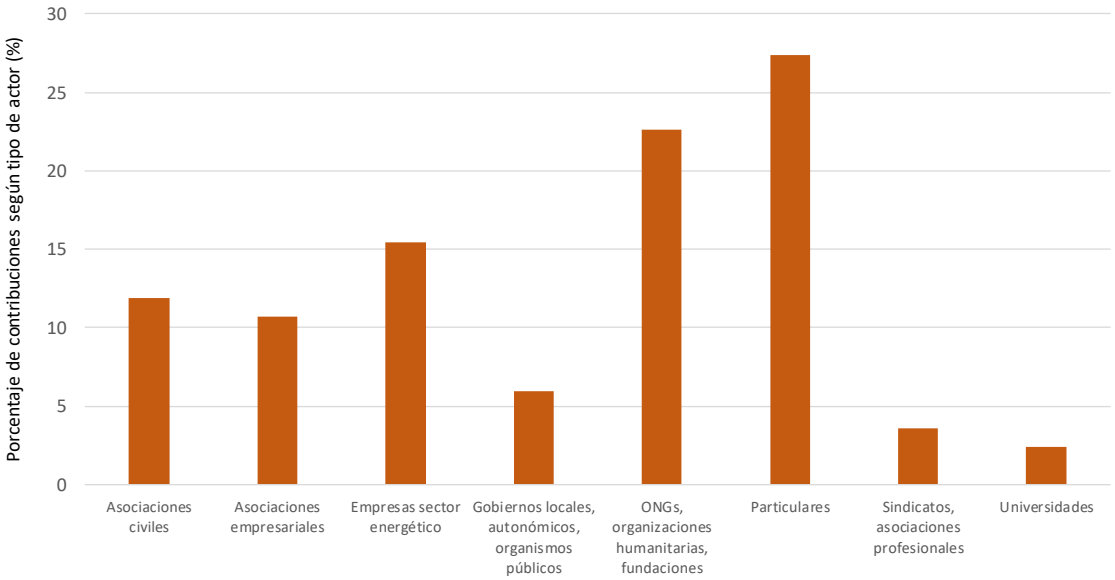
El origen de las aportaciones ha resultado muy diverso en cuanto al tipo de participantes. Por ello y, con el objeto de representar la diversidad existente en la participación de la consulta pública previa, los actores se han clasificado de acuerdo a las siguientes tipologías:

1. Asociaciones civiles.
2. Asociaciones empresariales.
3. Empresas sector energético.
4. Gobiernos locales, autonómicos y organismos públicos.
5. Organizaciones del tercer sector.
6. Particulares.
7. Sindicatos y asociaciones profesionales.
8. Universidades.

La siguiente figura muestra el nivel de participación, clasificado según los diferentes actores que han participado en la consulta previa para la elaboración de la Estrategia.

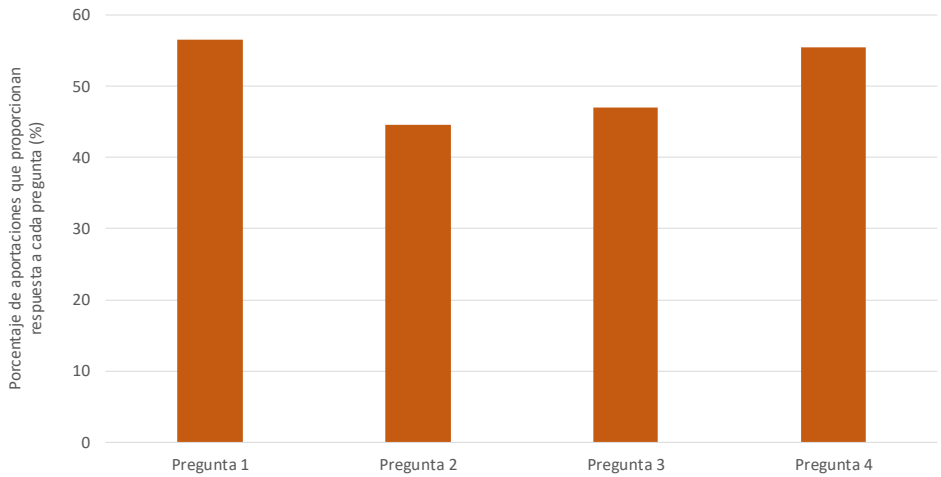
Como puede observarse, tanto las aportaciones recibidas por parte de particulares como las recibidas por parte de ONG, organizaciones humanitarias y fundaciones han supuesto, en su conjunto, aproximadamente la mitad de las contribuciones recibidas en la consulta. Por este motivo, destaca la capacidad de respuesta y fuerte implicación de estas entidades. También se han recibido contribuciones relevantes de empresas del sector energético, asociaciones civiles y asociaciones empresariales que representan conjuntamente algo más de un 35% de las contribuciones recibidas.

Finalmente, con menor incidencia —en cuanto al número de contribuciones recibidas— se encuentran actores tales como gobiernos locales, autonómicos, organismos públicos, sindicatos, asociaciones profesionales y universidades.



Porcentaje de aportaciones recibidas según los diferentes tipos de actores que han participado en la consulta pública previa para la elaboración de la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética

Con carácter general, no todas las aportaciones han proporcionado respuestas explícitas a cada una de las cuatro preguntas planteadas. Por ello, en la siguiente figura se muestra el porcentaje de contribuciones que proporciona respuesta a cada una de las cuestiones planteadas en la consulta pública previa.



Porcentaje respuestas proporcionadas a cada una de las cuestiones planteadas en la consulta pública previa para la elaboración de la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética

En las siguientes figuras se resume de forma gráfica las propuestas recibidas durante la consulta pública previa.

No obstante, conviene señalar que los resultados mostrados no deben considerarse como un análisis exhaustivo, sino como una presentación visual y sintetizada de las principales conclusiones derivadas de la consulta.

Asimismo, es necesario destacar que en este análisis no se reflejan necesariamente todos los aspectos, conceptos e ideas aportadas por los participantes en la consulta pública, sino que se ha pretendido visualizar aquellos asuntos que han resultado más recurrentes en el conjunto de las aportaciones.

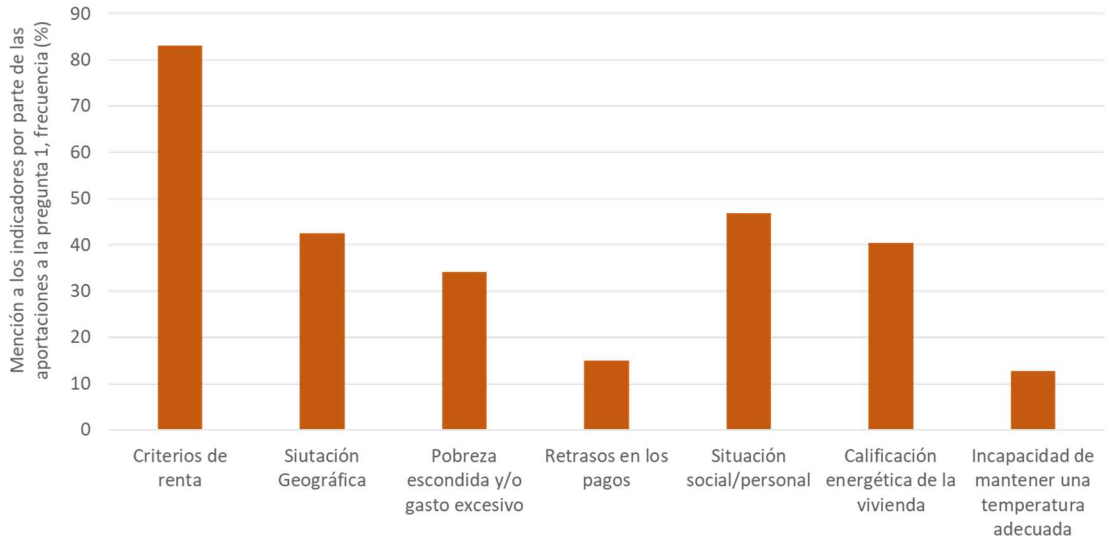
El gráfico mostrado a continuación representa el porcentaje de concurrencia de los diferentes aspectos más destacados en el conjunto de las respuestas a la primera cuestión.

Como puede apreciarse, más de un 80% de las contribuciones que responden a la primera cuestión señalan que el criterio de renta es uno de los factores que deben tenerse en cuenta para determinar las situaciones de pobreza energética.

Conviene señalar que más de tres cuartas partes de las contribuciones que han señalado el criterio de renta como factor determinante para identificar la situación de pobreza energética, han incidido también en la necesidad de ponderar este indicador en función del número de integrantes en la unidad familiar u hogar.

También un número significativo de aportaciones ha señalado la conveniencia de considerar otros factores como la situación social o personal, la ubicación geográfica de la vivienda, la calificación energética o la posibilidad de establecer indicadores que sean capaces de identificar situaciones de pobreza escondida o gasto excesivo en la factura energética.

Al margen de los indicadores mostrados en la figura, también existe una fracción de las contribuciones (17% de las aportaciones que responden a la primera cuestión) que inciden en la necesidad de incluir un límite de renta para las familias numerosas.

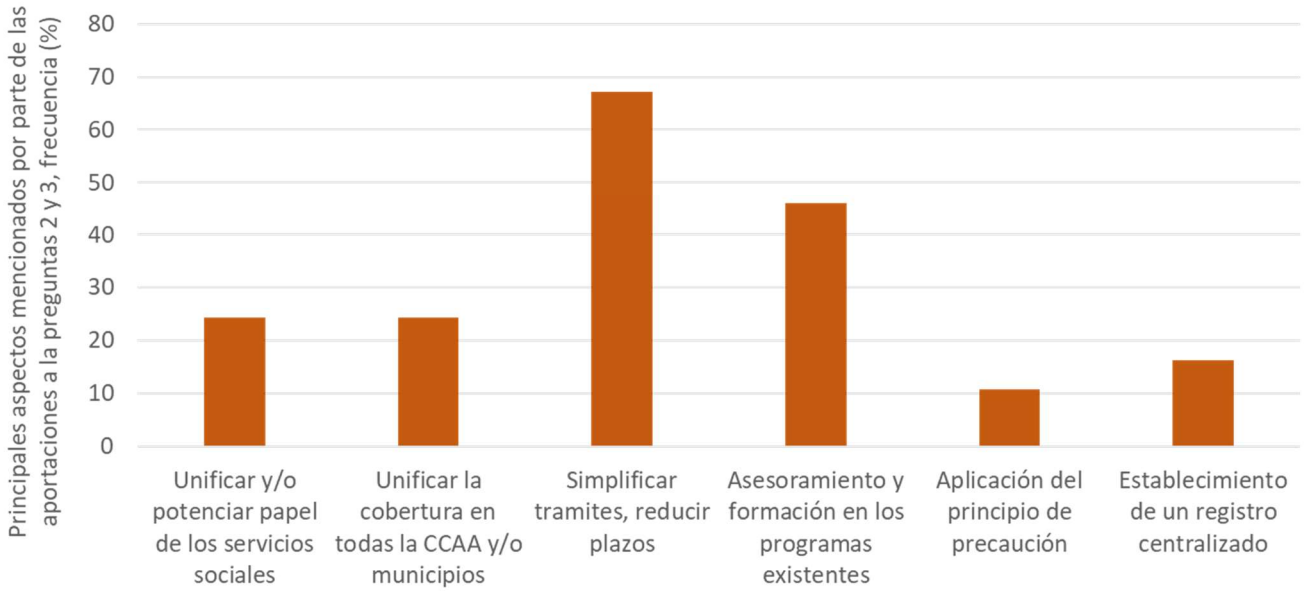


Principales asuntos y aspectos señalados por parte de las contribuciones en respuesta a la primera cuestión planteada en la consulta pública previa para la elaboración de la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética (resultados expresados en porcentaje de ocurrencia con respecto a las aportaciones que proporcionan respuesta a la primera cuestión).

En la figura a continuación se esquematizan los principales asuntos mencionados por las contribuciones que responden a la segunda y tercera cuestión (en este caso existen ideas manifestadas indistintamente en las respuestas a las cuestiones segunda y tercera por lo que el análisis, en este caso, se muestra de forma agregada para ambas cuestiones).

Como muestra el gráfico, la mayoría de las contribuciones señalan la necesidad de simplificar trámites o establecer mecanismos de aplicación automática en el proceso de concesión de las ayudas, así como también reducir plazos. Asimismo, buena parte de las contribuciones inciden en la conveniencia de establecer programas de asesoramiento y formación, así como la necesidad de unificar y potenciar el rol de los servicios sociales, unificar procedimientos y coberturas en todas las comunidades autonómicas y municipios.

En la respuesta proporcionada a estas dos cuestiones también se han señalado otros aspectos, aunque con menor ocurrencia que los mostrados en la figura. Entre ellos, destacan las propuestas de minimizar duplicidades en las ayudas que pudieran surgir entre las diferentes administraciones, la creación de un Observatorio Nacional para la pobreza energética o la necesidad de establecer un límite máximo de la potencia contratada para poder optar a las ayudas referentes al bono social de electricidad.



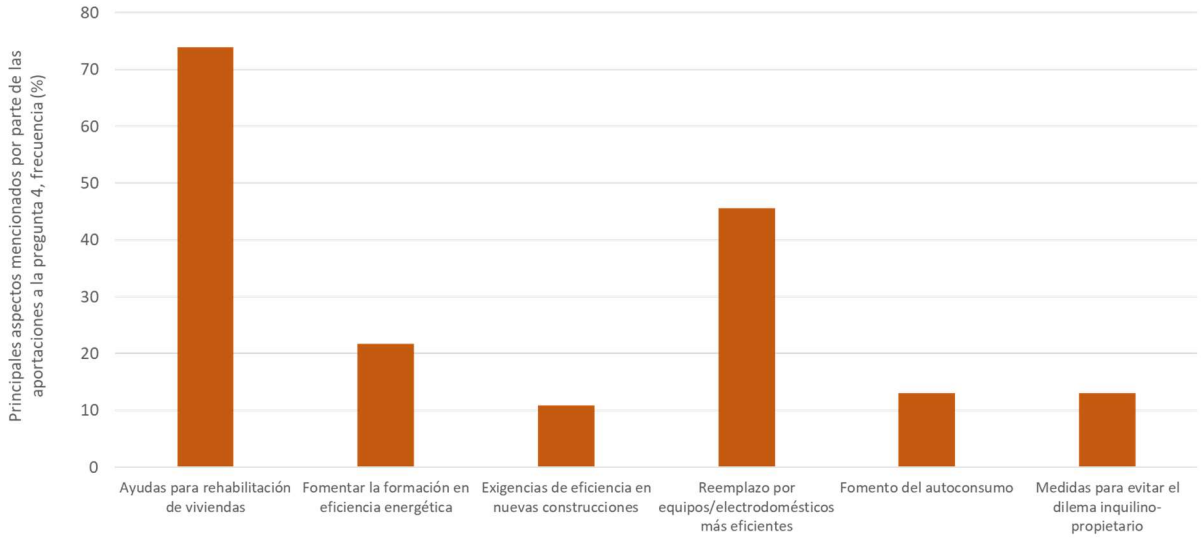
Principales asuntos y aspectos señalados por parte de las contribuciones en respuesta a la segunda y tercera cuestión planteadas en la consulta pública previa para la elaboración de la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética (resultados expresados en porcentaje de ocurrencia con respecto a las aportaciones que proporcionan respuesta a las cuestiones segunda y tercera).

La siguiente figura resume las principales aportaciones realizadas en respuesta a la cuarta cuestión.

Como puede apreciarse, la mejora de los programas de ayudas para acometer actuaciones de eficiencia energética es la propuesta que más aportaciones ha recibido. En este sentido resulta conviene destacar que tres cuartas partes de las aportaciones que han indicado la idoneidad de mejorar el sistema de ayudas para la rehabilitación de viviendas, han señalado también el potencial que supone la mejora de la eficiencia energética mediante reformas pequeñas o micro-reformas.

En la misma línea, otro de los aspectos que también se ha destacado de forma asidua en las contribuciones ha sido la propuesta de establecer un programa de ayudas para el reemplazo de equipos y electrodomésticos anticuados y poco eficientes por otros de mayor eficiencia.

Otras cuestiones como fomento de la formación en materia de eficiencia energética, impulso del autoconsumo, exigencias mínimas de eficiencia energética en viviendas de nueva construcción o soluciones y medidas para evitar el dilema inquilino-propietario —ante la posibilidad de acometer inversiones para mejorar la eficiencia energética de las viviendas— han sido también propuestas recurrentes en respuesta a la cuarta cuestión.



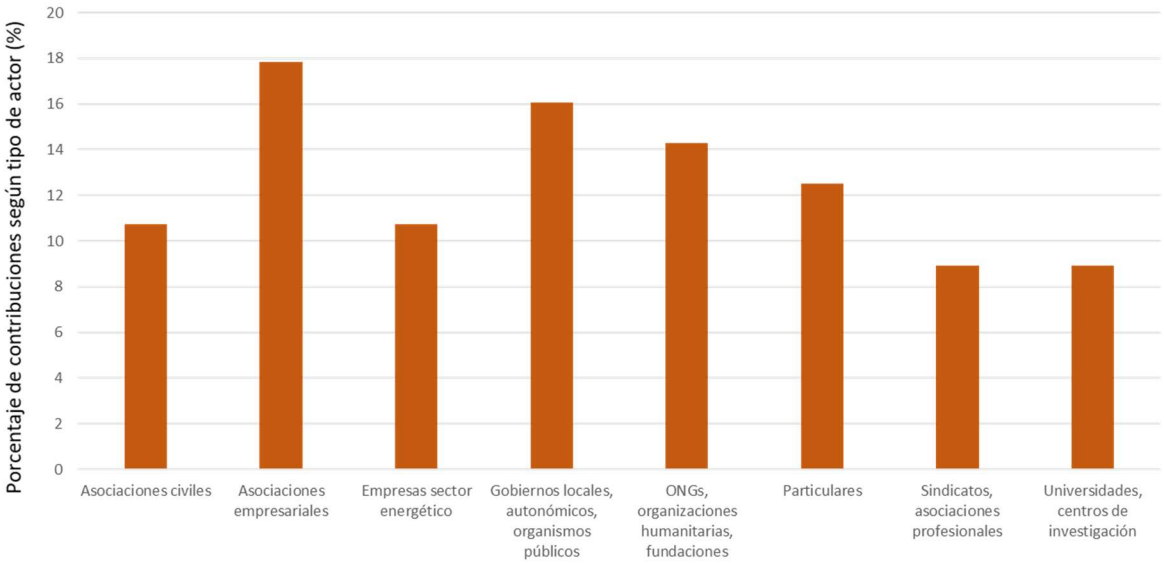
Principales asuntos y aspectos señalados por parte de las contribuciones en respuesta a la cuarta cuestión planteada en la consulta pública previa para la elaboración de la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética (resultados expresados en porcentaje de ocurrencia con respecto a las aportaciones que proporcionan respuesta a la cuarta cuestión).

EL TRÁMITE DE CONSULTA DEL BORRADOR DE ESTRATEGIA.

Entre el 4 y el 13 de marzo de 2019, se ha realizado el trámite de consulta pública del borrador de Estrategia en la página web de participación pública del Ministerio para la Transición Ecológica.

Durante el transcurso del periodo de consulta del borrador de la Estrategia, se han recibido un total de 56 consultas válidas.

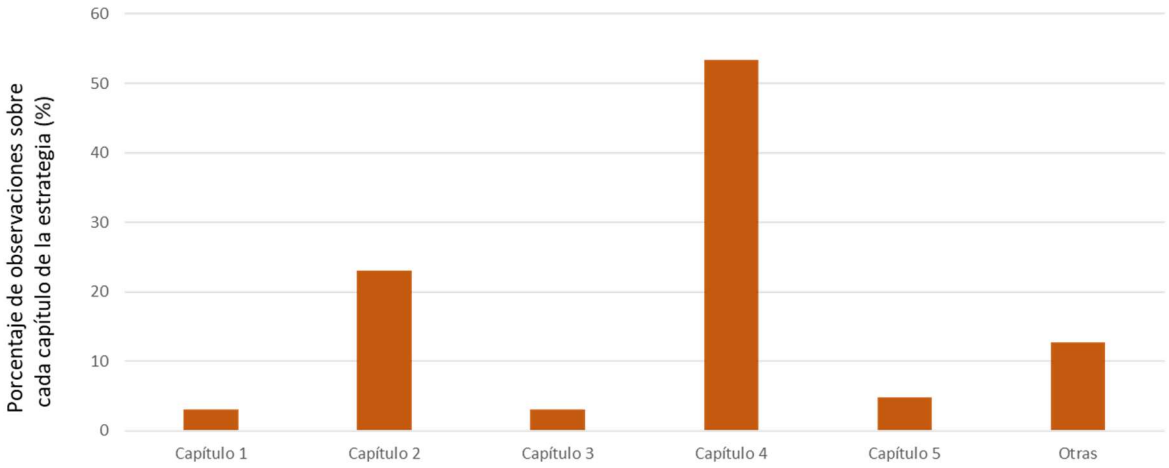
Como muestra la siguiente figura, la participación en el proceso de consulta del borrador ha resultado muy diversificada en cuanto a las aportaciones realizadas según el tipo de actor, con un mayor número de contribuciones por parte de (i) asociaciones empresariales; (ii) gobiernos locales, autonómicos y organismos públicos; (iii) ONG, organizaciones humanitarias y fundaciones y (iv) particulares; cada uno de estos tipos de actores representan entre un 18% y un 12% del total de las aportaciones. A continuación y con un porcentaje de aportaciones ligeramente inferior, entre el 11% y el 9% del total de las contribuciones, se encuentran otros tipos de actores: asociaciones civiles; empresas del sector energético; sindicatos y asociaciones profesionales; así como universidades y centros de investigación.



Porcentaje de aportaciones recibidas según los diferentes tipos de actores que han participado en la consulta pública del borrador de la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética

En el conjunto de las 56 aportaciones recibidas se han identificado un total de 165 comentarios y contribuciones sobre aspectos concretos dirigidos a los distintos capítulos del borrador de la estrategia. En la gráfica mostrada a continuación puede observarse que más de la mitad de los comentarios identificados se refieren al contenido del Capítulo 4, mientras que algo menos de un cuarto de los comentarios inciden sobre aspectos contenidos en el Capítulo 2 del borrador.

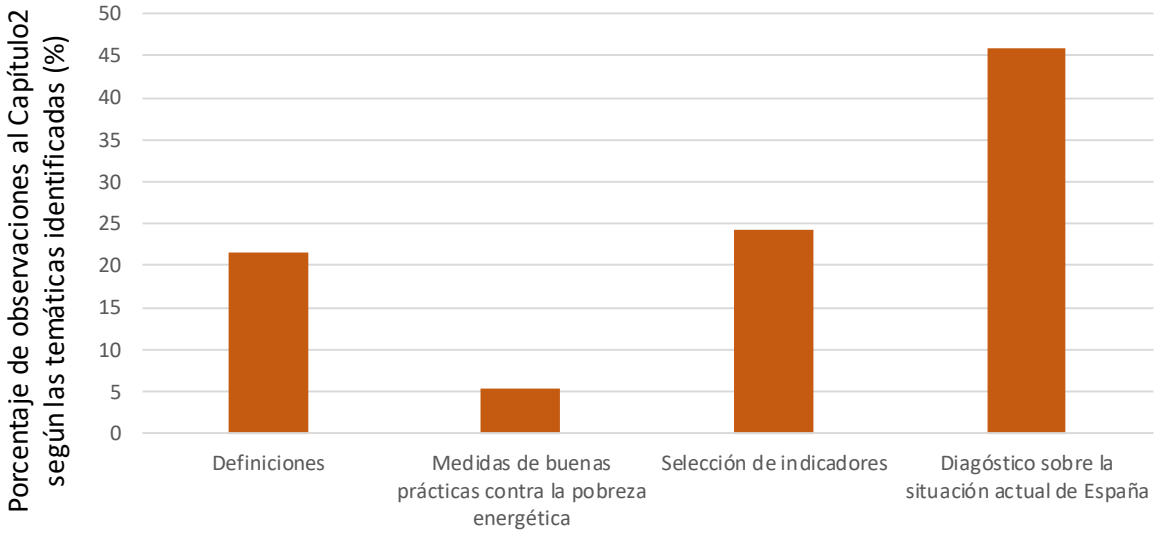
En mucha menor medida se han recibido observaciones sobre el Capítulo 5 (con algo menos del 5% de las observaciones y, finalmente sobre los Capítulos 1 y 3 con apenas un 3% de los comentarios. También cabe destacar, que se han recibido otras observaciones de carácter transversal sobre los contenidos del documento que representan un 13% de las observaciones identificadas.



Porcentaje de comentarios recibidos según los capítulos del borrador de la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética

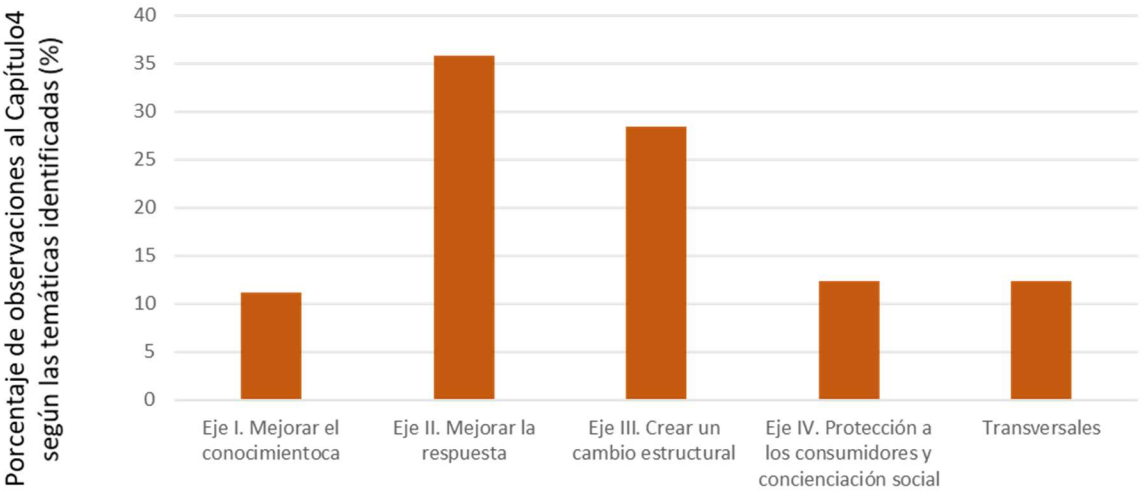
Las siguientes dos figuras analizan más en profundidad los principales aspectos señalados en los comentarios realizados sobre los Capítulos 2 y 4, ya que —como se ha mostrado en la imagen anterior— son los que han concentrado una mayor atención en la consulta del borrador de la estrategia.

La figura a continuación indica el porcentaje de observaciones dirigidas a cada uno de los subapartados del Capítulo 2 (los porcentajes se expresan sobre el total de comentarios dirigidos a dicho Capítulo 2). Como puede apreciarse, aproximadamente un 45% de los comentarios realizados van dirigidos a la evaluación del diagnóstico sobre la situación actual, mientras que algo menos de un 25% hacen referencia a la selección de indicadores, un 22% a las definiciones y, por último, un 5% realizan comentarios sobre las medidas de buenas prácticas contra la pobreza energética.



Porcentaje de comentarios recibidos según los diferentes asuntos tratados en el Capítulo 2 de la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética

Por último, como puede apreciarse en la siguiente figura, algo más de un tercio de los comentarios dirigidos al cuarto capítulo hacen referencia a aspectos tratados en el Eje II. Mejorar la Respuesta frente a la Situación Actual de Pobreza Energética. El Eje III. Crear un Cambio Estructural para la Reducción de la Pobreza Energética ha concentrado algo menos de un 30% de los comentarios sobre el Capítulo IV, mientras que los Ejes I y II, así como sobre otros asuntos transversales del dicho Capítulo IV han supuesto algo más de un 10% de los comentarios recibidos sobre este capítulo.



Porcentaje de comentarios recibidos según los diferentes asuntos tratados en el Capítulo 4 de la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética

6.2 EJECUCIÓN DE LA ESTRATEGIA

La Estrategia se configura como un marco programático de actuación. Por tanto, debe ejecutarse y desarrollarse utilizando los mecanismos disponibles tanto regulatorios como no regulatorios.

Por esta razón, y con el fin de desplegar la Estrategia, aprobarán planes operativos dirigidos por el Ministerio para la Transición Ecológica. Se elaborará como mínimo un plan en el periodo de vigencia de la Estrategia, pudiendo establecerse cuantos sean necesarios para la correcta ejecución de la misma.

En todo caso, los planes operativos tendrán el siguiente contenido mínimo:

- Descripción de los resultados obtenidos en el informe de seguimiento del plan operativo anterior al mismo, si existiera.
- Las actuaciones concretas a ejecutar en cada uno de los ejes estratégicos, líneas de actuación y medidas planteadas en la estrategia. Se tendrá especial atención al cumplimiento de los plazos y mandatos establecidos para las medidas de la presente Estrategia.
- Las áreas, organismos responsables y/o implicados en la ejecución.
- Memoria económica que deberá incluir el presupuesto asignado.
- Actualización de los indicadores desagregados por sexo.

Los planes operativos partirán de un análisis crítico del desarrollo de la Estrategia y serán coherentes con los resultados obtenidos en los informes de seguimiento de los planes operativos previos, si existieran, y buscarán corregir los desequilibrios de ejecución de la Estrategia (*implementation gaps*).

De esta forma, la planificación operativa supone la posibilidad de articular la implantación de la Estrategia, plasmándola en medidas concretas y recogiendo las actuaciones que deben realizarse en esta materia con carácter anual.

El liderazgo, la planificación y el seguimiento de los planes operativos se realizará por la Secretaría de Estado de Energía directamente o, por medio del órgano encargado del seguimiento de la Estrategia definido en el apartado 6.3 de la misma. No obstante, la elaboración de los planes se realizará contemplando un proceso de consulta y participación, de conformidad con lo establecido en el apartado de Gobernanza de esta Estrategia. En concreto, incluirá la participación o conocimiento de:

- Los diversos departamentos ministeriales implicados en la materia y, especialmente, los que hayan participado en la elaboración de la Estrategia.
- Las Comunidades Autónomas mediante reuniones de cooperación técnica.
- Las Entidades Locales representadas por la Federación Española de Municipios y Provincias.

- Las entidades del tercer sector, incluyendo las entidades sociales representadas por la Plataforma del Tercer Sector.

En cualquier caso, el desarrollo de la Estrategia a través de planes operativos se realizará dentro de las disponibilidades presupuestarias existentes, de acuerdo con la senda de consolidación fiscal fijada por el Gobierno, y que tendrán carácter potestativo en el caso de las actuaciones cuyas competencias dependan de las comunidades autónomas.

5.3 ACTORES PARTICIPANTES

La ejecución de la Estrategia, al igual que su elaboración, debe tener en cuenta a los distintos actores implicados, tanto del ámbito público como privado, para contribuir a la suma de esfuerzos en la lucha contra la pobreza energética.

Órganos de asesoramiento

- **Grupo de trabajo interministerial en materia de pobreza energética**, que se configura como continuador del grupo constituido para la elaboración de la Estrategia. Este grupo se reunirá periódicamente y, en todo caso, con anterioridad a la aprobación de los planes operativos.

  A las reuniones del grupo de trabajo interministerial se podrá convocar a expertos o representantes del tercer sector para realizar funciones de asesoramiento o apoyo en puntos concretos.

- **Mesa social de pobreza energética,** que reunirá a representantes del Ministerio para la Transición Ecológica y a las principales organizaciones sociales con actuación en materia de pobreza energética.

  En todo caso, para la ejecución de la Estrategia se contemplarán expresamente las actuaciones de las organizaciones del tercer sector, buscando la interlocución permanente con las organizaciones más representativas, como la Plataforma del Tercer Sector, y el resto de entidades con actuaciones relevantes en materia de pobreza energética.

- **Órganos de cooperación con las Comunidades Autónomas.** En el seno de la Conferencia Sectorial de Energía y el resto de órganos de cooperación que puedan convocarse, se llevará a cabo una interlocución periódica con las Comunidades Autónomas en esta materia.

- **Cooperación y coordinación con las Entidades locales** que buscará un alineamiento de las actuaciones en el ámbito local con el desarrollo de la Estrategia y la consecución de los objetivos de las mismas.

En todo caso, se velará por mantener una comunicación fluida con las asociaciones empresariales, empresas y otros actores con incidencia en la materia

La ejecución de la Estrategia tendrá en cuenta la cooperación interadministrativa y la necesidad de alinear todas las actuaciones de lucha contra la pobreza energética, respetando, en todo caso, el ámbito competencial propio de las Comunidades Autónomas en la materia, constitucionalmente reconocido

6.4 SEGUIMIENTO DE LA ESTRATEGIA

El órgano encargado de la ejecución de la Estrategia será el Instituto para la Diversificación y el Ahorro Energético (IDAE), entidad pública empresarial adscrita a la Secretaría de Estado de Energía en el ámbito estatal, sin perjuicio de las competencias autonómicas en la materia.

6.5 EVALUACIÓN DE LA ESTRATEGIA

Dentro del enfoque de cambio estructural a medio y largo plazo en la situación de la pobreza energética que incluye la Estrategia, es preciso realizar evaluaciones periódicas para determinar que las actuaciones que se estén desarrollando en ejecución de la misma sean conformes con los objetivos e indicadores de seguimiento contemplados en esta Estrategia.

De este modo, se realizarán dos tipos de evaluaciones:

- Seguimiento intermedio y ejecución de la Estrategia y los planes operativos que se elaboren.

- Evaluación final de la Estrategia una vez que finalice su periodo total de vigencia.

SEGUIMIENTO DE LOS PLANES OPERATIVOS Y DE EJECUCIÓN DE LA ESTRATEGIA.

Con posterioridad a la finalización de cada uno de los años de ejecución de la estrategia, se realizará un seguimiento de la misma. Este consistirá en dos actuaciones complementarias:

También se realizará un informe de seguimiento de cada uno de los planes operativos correspondientes.

La evaluación tendrá dos componentes:

1) **Seguimiento de la ejecución de las medidas establecidas en los planes operativos.**

   Se estudiará el grado de ejecución de los proyectos incluidos en los planes, su financiación y recursos finales empleados, el grado de consecución de los objetivos establecidos en los mismos, etc.

2) **Alineamiento de las medidas establecidas en los planes operativos con los objetivos generales de la Estrategia.**

   Se analizará la coherencia de los planes operativos con los objetivos y medidas establecidos en la Estrategia, con el fin de asegurar que la ejecución de los planes operativos está contribuyendo a lograr los objetivos.

   Para ello se estudiarán, al menos, los siguientes aspectos:

   - Situación de los indicadores de seguimiento enunciados en el apartado anterior, comparación con los indicadores iniciales definidos en la Estrategia y posibles desviaciones.

     Junto con los indicadores de seguimiento indicados en el apartado anterior, se utilizarán cualesquiera otros indicadores o elementos que sirvan para medir el desarrollo de la Estrategia.

   - Análisis de las razones de la desviación de los indicadores de seguimiento (implementation gap) de la Estrategia.

   - Análisis de la contribución de los planes operativos a la situación de los indicadores de seguimiento y, en su caso, a las desviaciones.

3) **Evaluación de impacto.**

   Medición de en qué medida está contribuyendo la Estrategia a la prevención y reducción de la Pobreza energética, a los objetivos y metas establecidos en ella y a las particularidades de los colectivos principalmente afectados por temas de pobreza energética.

EVALUACIÓN FINAL DE LA ESTRATEGIA

Una vez finalizado el plazo de ejecución de la Estrategia se llevará a cabo una Evaluación final completa. Para realizar la evaluación se tendrán en cuenta, al menos, la siguiente información:

- Fuentes oficiales de información estadística.
- Informes de seguimiento que se hayan ido realizando.
- Análisis de situación y evolución de los indicadores iniciales establecidos en la Estrategia y de los Indicadores de Seguimiento.