

ESTRATEGIA NACIONAL CONTRA LA POBREZA ENERGÉTICA

**BORRADOR SUJETO A CONSULTA
PÚBLICA**



**GOBIERNO
DE ESPAÑA**

**MINISTERIO
PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA**

**SECRETARÍA DE ESTADO
DE ENERGÍA**

BORRADOR DE ESTRATEGIA NACIONAL CONTRA LA POBREZA ENERGÉTICA

ÍNDICE

1. ¿POR QUÉ ES NECESARIA UNA ESTRATEGIA NACIONAL CONTRA LA POBREZA ENERGÉTICA?	
2 DIAGNÓSTICO DE SITUACIÓN	
2.1 LA SITUACIÓN DE LA POBREZA ENERGÉTICA EN EL ÁMBITO ESPAÑOL Y EUROPEO	
2.1.1 DEFINICIONES	
2.1.2. SELECCIÓN DE INDICADORES	
2.1.3 DIAGNÓSTICO SOBRE LA SITUACIÓN ACTUAL EN ESPAÑA	
2.2 MEDIDAS Y BUENAS PRÁCTICAS CONTRA LA POBREZA ENERGÉTICA EN EL ÁMBITO EUROPEO.	
3. OBJETIVOS DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA ENERGÉTICA EN EL MARCO DE LA ESTRATEGIA (2019-2024)	
4. LA ESTRATEGIA NACIONAL CONTRA LA POBREZA ENERGÉTICA EN ESPAÑA	
4.1 RÉGIMEN JURÍDICO DE LA POBREZA ENERGÉTICA EN ESPAÑA	
4.2 EJES Y MEDIDAS DE ACTUACIÓN	
EJE I. MEJORAR EL CONOCIMIENTO DE LA POBREZA ENERGÉTICA	
<i>LÍNEA 1. Establecer un sistema robusto para el cálculo periódico de los indicadores y designar organismos responsables.</i>	
<i>LÍNEA 2. Dotar de transparencia al sistema de publicación de indicadores....</i>	
<i>LÍNEA 3. Profundización en el conocimiento del gasto energético requerido.</i>	
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.....

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

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.....

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

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

LÍNEA 8: Mejora de la información y formación de los consumidores

LÍNEA 9: Mejoras regulatorias par ala de defensa de los consumidores

5 GOBERNANZA DE LA ESTRATEGIA

5.1 LA ELABORACIÓN DE LA ESTRATEGIA.....

5.2 EJECUCIÓN DE LA ESTRATEGIA.....

5.3 ACTORES PARTICIPANTES.....

5.4 SEGUIMIENTO DE LA ESTRATEGIA.....

5.5 EVALUACIÓN DE LA ESTRATEGIA.....

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

La pobreza energética en España es un fenómeno complejo cuya aproximación demanda distintas actuaciones por parte de los poderes públicos. Es preciso conocer su situación, incluir en la agenda pública este fenómeno para contribuir a su mitigación y generar el necesario debate entre todos los agentes implicados para aunar esfuerzos en esta tarea.

También es preciso reunir las voluntades necesarias para asegurar la correcta coordinación 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 autonómicas y las locales, sino que ha contado con una relevante participación de agentes sociales, empresas y asociaciones relacionadas con la materia. Es claro que una actuación en este ámbito requiere de una coordinación 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.

Asimismo, la estrategia supone un sólido marco de actuación y encuadre las actuaciones que se realicen en la materia. Para ello, se ha dotado de un enfoque a la estrategia que aúna medidas más paliativas, de ejecución a corto plazo, con otras más estructurales de desarrollo a medio y largo plazo. Esto ofrece una importante oportunidad para que las administraciones públicas autonómicas y locales puedan desarrollar sus propias estrategias o contar con un punto 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 garantizar ese nivel de protección necesario para todos los consumidores vulnerables. Y a tal fin se dedica la presente Estrategia.

Este instrumento, además, constituye una forma decidida de dar respuesta a 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 Sostenible¹, 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.

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

¹ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>

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

En España la articulación de estos objetivos y la coordinación de las actuaciones, 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 partes vulnerables de la sociedad afectadas 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.

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 también 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 piden a los Estados miembros 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.

"La eficiencia energética primero" es un elemento clave de la Unión de la Energía. La energía más barata, la energía más limpia, la energía más segura, es la que no producimos en absoluto.

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 del lado 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 nuevas tecnologías, como medidores inteligentes, los consumidores podrán controlar y ahorrar su consumo de energía y consumir energía de manera más eficiente

Además, un diseño de mercado mejorado 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 aclaraciones sobre las disposiciones 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 medidores deberán ser legibles de forma remota y que los medidores existentes deberán adaptarse para su lectura remota antes de 2027, cuando esto sea rentable. La Comisión quiere reforzar el efecto de desbordamiento positivo relacionado con los aspectos sociales de la eficiencia energética. Cualquier cosa que mejore las condiciones de vida 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 paquete, la Comisión también lanzó una iniciativa de energía 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 cosa que mejore las condiciones de vida 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 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 EPBD 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 constatare 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 se incluirá:

- 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.

Directiva sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad

La nueva Directiva de Mercado Interior del 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 podrán aplicar intervenciones públicas en la fijación de precios para el suministro de electricidad a los clientes domésticos en situación de pobreza energética o vulnerables, 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 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 Sociales² de la 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.

Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social

2019-2023



Alineada 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. Se prevé su próxima aprobación.

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 Estado español, 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 incluye, entre sus ejes, la lucha contra la pobreza energética



Estrategia de Transición Energética justa

Para que la transición ecológica resulte socialmente justa se tiene que diseñar y promover instrumentos para sirva 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.

2. DIAGNÓSTICO DE SITUACIÓN

2.1 LA POBREZA ENERGÉTICA EN EL ÁMBITO ESPAÑOL Y EUROPEO

2.1.1 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 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 el artículo 29 de esta nueva 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 pobre 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 de vulnerabilidad 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/o de una vivienda ineficiente en energía.

La pobreza energética se manifiesta a través de 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 se establecen las definiciones de consumidor vulnerable, consumidor vulnerable severo y consumidor en riesgo de exclusión social

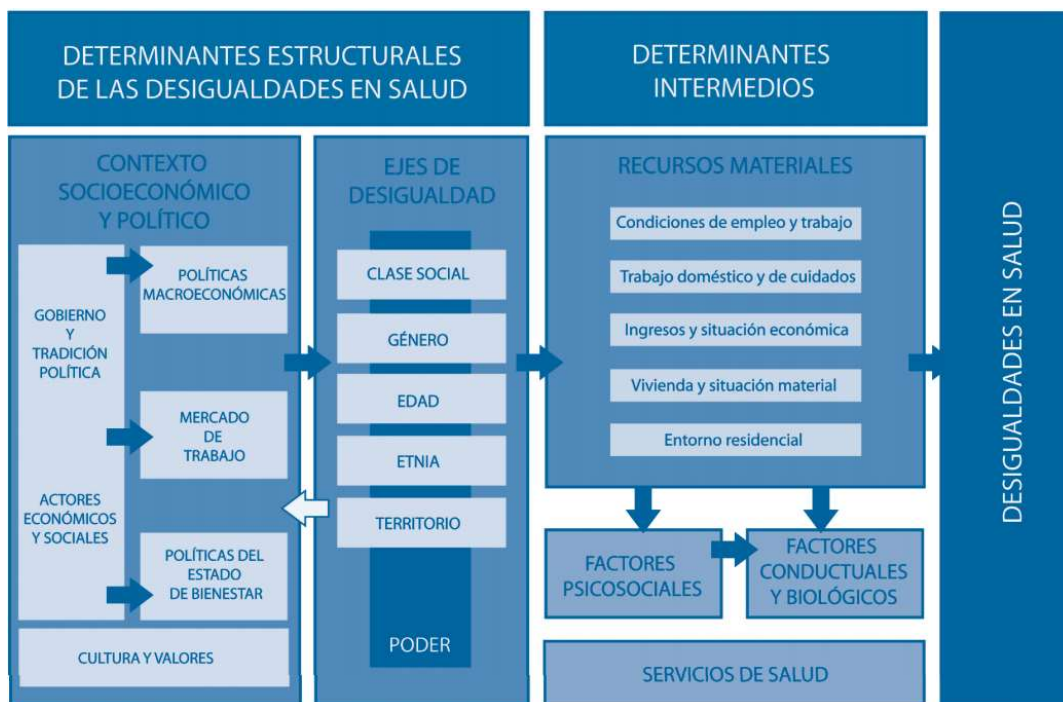
DEFINICIÓN DE CONSUMIDOR VULNERABLE

Es el consumidor de energía eléctrica o de usos térmicos que se encuentra en situación de pobreza energética y cumple con las condiciones para percibir 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 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 otros³.





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 salud⁴ 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 frío 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 °C 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 ^{5, 6, 7, 8, 9, 10, 11}. 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.

⁵<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>

⁶<http://www.sophie-project.eu/pdf/conclusions.pdf>

⁷<https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/Consumo/NuevaWeb/pobreza%20energ%C3%A9tica/Estudio%20Pobreza%20energ%C3%A9tica%204%20febrero%202017.pdf>

⁸<https://jech.bmj.com/content/jech/57/10/784.full.pdf>

⁹<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/15819747>

¹⁰<https://academic.oup.com/jpubhealth/article/35/3/361/1567028>

¹¹ Healy, J. Excess winter mortality in Europe: a cross country analysis identifying key risk factors. *J Epidemiol Community Health* 2003; 57:784-789

- ❖ 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 seguros 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 oculten su situación de pobreza energética a profesionales o vecinos/as.

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

- ✚ Las personas mayores, las menores y las que presentan discapacidad, ya que sus condiciones fisiológicas pueden tener menor resistencia, requiriendo una especial protección.
- ✚ Las personas con nivel cultural más bajo, que les dificulta el acceso a los recursos sociales existentes bien por la dificultad 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.

Asimismo, debe considerarse el concepto de **equidad en salud**¹². 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.

¹²https://www.mscbs.gob.es/profesionales/saludPublica/prevPromocion/promocion/desigualdadSalud/jornadaPresent_Guia2012/docs/Guia_metodologica_Equidad_EPAs.pdf

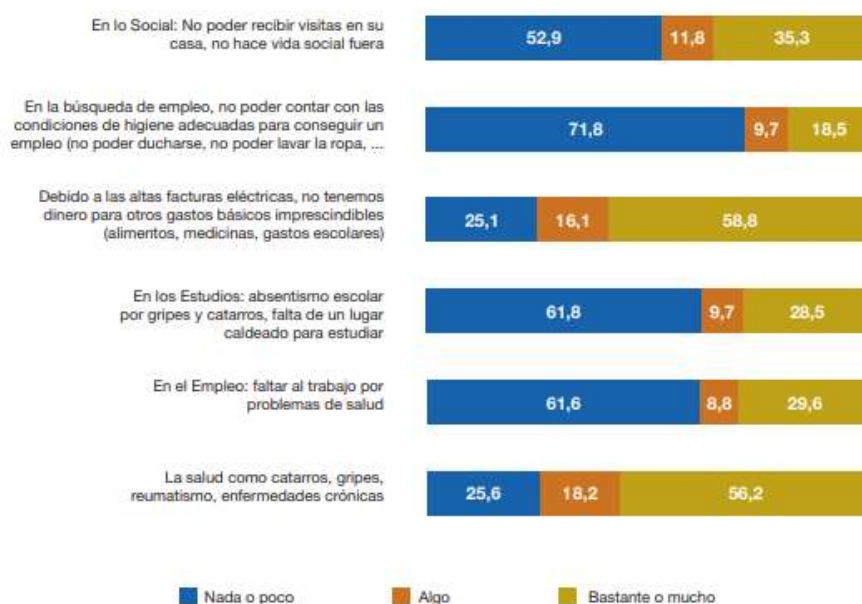
La equidad en Salud implica que todas las personas pueden desarrollar su máximo potencial de salud independientemente de su posición social u otras circunstancias determinadas por factores sociales.

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



Fuente: Boletín de Vulnerabilidad Social nº17. Cruz Roja española (diciembre 2018)¹³

2.1.2 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

¹³ https://www.cruzroja.es/principal/documents/449219/2262485/CR_Bolet_Vuln_2018_web.pdf/4b2901c0-eaf0-adfe-174a-158c14357eb3

medición de la pobreza energética con el efecto 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 miembros remiten a Eurostat los indicadores seleccionados, asegurando así una metodología contrastada que garantiza su homogénea aplicación.

El EOPV 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 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.

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.

- 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.

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) **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.

- 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) **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.

- 4) **Incapacidad para mantener la vivienda a una temperatura adecuada:** porcentaje de la población que no puede mantener su vivienda a una temperatura adecuada.

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?*".

INDICADORES PRIMARIOS UTILIZADOS PARA MEDIR LA POBREZA ENERGÉTICA EN ESPAÑA	
INDICADORES PRIMARIOS OBTENIDOS DEL OBSERVATORIO EUROPEO CONTRA LA POBREZA ENERGÉTICA (EPOV)	
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)
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	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	Incapacidad para mantener la vivienda a una temperatura adecuada: porcentaje de la población que no puede mantener su vivienda a una temperatura adecuada.

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 puede parecer 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

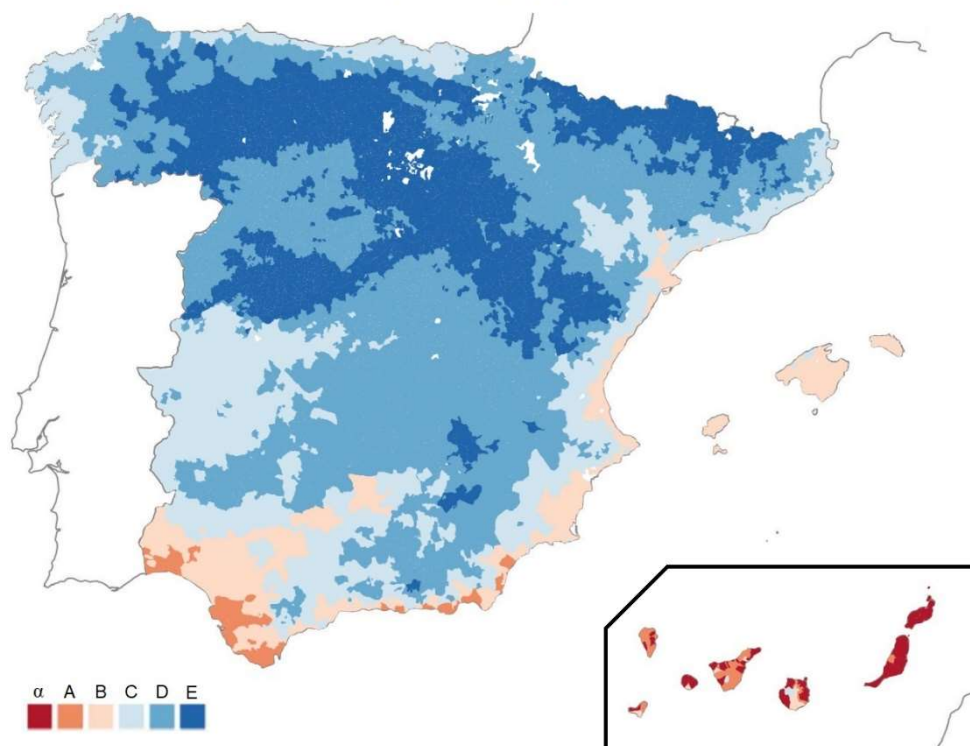
La climatología es una variable fundamental para caracterizar correctamente la demanda energética típica en un área, especialmente la dedicada a usos térmicos, por lo que resulta de vital importancia analizar su influencia sobre la manifestación de la pobreza energética en España y su incorporación al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

MAPA DE ZONAS CLIMÁTICAS DE INVIERNO CTE



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

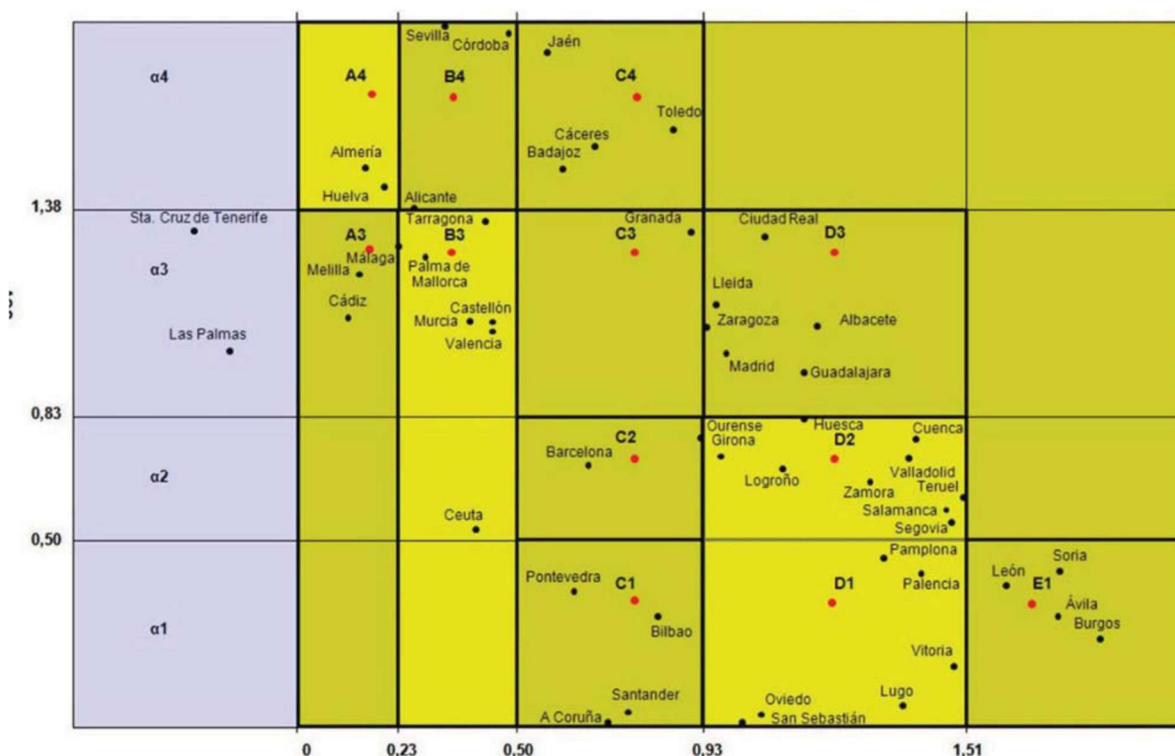
Estas zonas climáticas y los intervalos del parámetro denominado Severidad Climática Invernal son los elementos utilizados en el Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores y concretamente para el cálculo de las cuantías 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 17 zonas climáticas**, 5 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 C del DB-HE: **cada capital de provincia tiene asignada una zona climática y se calcula la del municipio en cuestión según la altitud sobre el nivel del mar en relación a la capital**. El mecanismo es robusto y proporciona una caracterización ajustada de la severidad climática invernal y de verano en cada localidad.

Lógicamente, 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. En todo caso, en aras de la proporcionalidad, se considera adecuada la metodología del CTE para los propósitos de esta Estrategia.

En el cuadro inferior se observa el resultado de la zonificación climática para las capitales de provincia.



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 día 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 15°C, se computa la diferencia entre los 18°C 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 24°C, se computa la diferencia entre los 21°C como máximo que deberían registrarse en un interior con la temperatura media en el exterior.

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 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 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. 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 **fuentes de energía utilizada**.

2.1.3 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 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 VARIABLE DE CARACTERIZACIÓN	A+G	Último año disponible	Profundizar en el estudio del indicador primario de temperatura inadecuada en la 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.
INTERSECCIÓN 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	C+I	Último año disponible	Profundizar en el estudio del indicador primario de pobreza escondida,

VARIABLE DE CARACTERIZACIÓN			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 posibilitan 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
TEMPERATURA INADECUADA DE LA VIVIENDA	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
POBREZA ENERGÉTICA ESCONDIDA (HEP)	14,6	13,2	12,2	12,6	11,5
GASTO DESPROPORCIONADO (2M)	15,9	16,6	16,6	16,7	17,3

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 el grado de desvío respecto a las condiciones de confort, además de estar condicionado por la percepción que pueda tener la población que responde a la encuesta.

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% 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 virulencia 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) Temperatura inadecuada de la vivienda (ECV 2017)

Temperatura inadecuada de la vivienda

La evolución reciente de este indicador muestra con claridad el deterioro del grado de confort en las viviendas 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	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.

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

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%).

Personas que no pueden permitirse mantener la vivienda con una temperatura adecuada en los meses de invierno por tamaño del hogar	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

Existe una fuerte correlación entre el nivel de renta y la incapacidad de mantener una temperatura adecuada en la vivienda: 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 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 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

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

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 factura es más reducida existe un mayor porcentaje de población que no puede afrontar su pago. 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.

Se puede concluir que en áreas de clima más benigno existe una mayor presencia de población en situación de vulnerabilidad. Además, el potencial impacto del corte del suministro es menor, por lo que la energía podría presentar un menor grado de prioridad entre los gastos del hogar.

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

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 población)	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

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.

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.

La tendencia es similar con independencia de que la vivienda principal esté equipada de calefacción o no, aunque en el caso de los hogares que disponen de calefacción el indicador parece haber sufrido un descenso más brusco en el último periodo 2016-2017 (ha pasado de 10,5% en 2016 a 8,9% en 2017), mientras que para el mismo periodo el porcentaje de hogares sin calefacción con pobreza escondida ha aumentado del 10,8% al 11,1%.

Pobreza energética escondida respecto a gastos (gastos energía menor que la mediana/2)					
Calefacción en la vivienda principal	2013	2014	2015	2016	2017
Total	14,6%	13,2%	12,2%	12,6%	11,5%
Si	13,8%	12,9%	11,3%	10,5%	8,9%
No	13,5%	12,1%	11,7%	10,8%	11,1%

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 números 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	1056,5	990,3	994,2	1004,5	1041,3
No	720,00	678,76	690,00	660,00	717,71

La media en el periodo de tiempo 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	1096,1	1035,4	1032,1	1000,6	1045,1
Si	1268,2	1201,2	1197,7	1150,6	1198,1
No	825,68	768,71	770,02	750,89	793,34

No se ha observado correlación entre la renta del hogar y un gasto anormalmente bajo. Se observan porcentajes de población similares en esta situación para distintos niveles de renta, siendo lo más destacable el descenso más brusco experimentado por los hogares que se sitúan en el quintil de renta más alta (la población situada en este quintil ha pasado de un 15,4% de pobreza escondida en 2013 a un 9,9% de pobreza escondida en 2017).

% de hogares poblacionales con pobreza energética escondida (gasto en energía inferior a la mediana/2) en función de la renta					
Quintil	2013	2014	2015	2016	2017
Total	14,6%	13,2%	12,2%	12,6%	11,5%
Primer quintil	15,0%	13,5%	13,7%	12,7%	13,2%
Segundo quintil	15,9%	14,2%	12,3%	13,9%	12,0%
Tercer quintil	14,1%	12,6%	11,7%	10,5%	10,5%
Cuarto quintil	13,8%	11,5%	10,3%	11,3%	10,0%
Quinto quintil	15,4%	11,6%	11,3%	11,5%	9,9%

Cuando se analiza el indicador primario de pobreza escondida con el tamaño del hogar, se observan porcentajes sensiblemente más elevados en los hogares en los que vive una persona sola y en aquellos en los que conviven 5 o más miembros, frente a los hogares con 2, 3 ó 4 miembros. La tendencia general es la misma que sigue el indicador general en todos los casos, es decir, descendiente desde el año 2013 hasta el año 2017, si bien existen más fluctuaciones en los años intermedios.

Pobreza energética escondida respecto a gastos (gastos energía menor que la mediana/2) en función del tamaño del hogar					
Tamaño del hogar	2013	2014	2015	2016	2017
Total	14,6%	13,2%	12,2%	12,6%	11,5%
1 miembro	14,0%	11,8%	13,3%	13,2%	12,2%
2 miembros	12,7%	10,6%	9,1%	10,7%	9,7%
3 miembros	12,9%	11,4%	10,2%	8,8%	8,2%
4 miembros	10,7%	9,7%	9,0%	9,1%	7,4%
5 o más miembros	11,9%	12,3%	12,6%	12,0%	10,8%

Se ha analizado igualmente la influencia de determinadas tipologías de hogares en la pobreza escondida. Los resultados no resultan muy concluyentes. Se observa, no obstante, que hasta el año 2014 el porcentaje de población en las tipologías de hogar estudiadas (pareja sin hijos con al menos un miembro de 65 o más años, persona sola de 65 o más años y familias monoparentales o monomarentales) en pobreza escondida se encontraba por debajo del porcentaje del total de la población en esta situación. Sin embargo, desde el año 2015, el colectivo de personas que viven solas y tienen 65 o más años, parece haber acusado más los efectos de este indicador que el total de la población (por ejemplo, en el año 2016 la diferencia es de más de 2 puntos porcentuales).

Pobreza energética escondida respecto a gastos (gastos energía menor que la mediana/2) en función del tipo de hogar					
Tipo de hogar	2013	2014	2015	2016	2017
Total	14,6%	13,2%	12,2%	12,6%	11,5%
Pareja sin hijos con al menos uno de 65 o más años	12,8%	11,6%	11,2%	11,1%	10,4%
Persona sola de 65 o más años	13,3%	13,1%	13,5%	14,7%	12,1%
Un adulto con hijos	12,8%	12,8%	9,9%	10,7%	11,2%

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	2015	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%

El estudio por zonas climáticas parece apuntar porcentajes algo más elevados en las zonas con climatología más severa (zonas D y E), pero las diferencias no son concluyentes. La tendencia general sigue siendo, para el conjunto de zonas climáticas, una disminución de este indicador en el año 2017 respecto al año de partida 2013.

Pobreza energética escondida respecto a gastos (gastos energía menor que la media quinquenal de medianas/2) en función de la zona climática					
Zona climática	2013	2014	2015	2016	2017
Total	13,2%	14,1%	13,4%	13,1%	10,5%
A	11,5%	11,3%	8,7%	10,6%	10,6%
B	12,9%	14,2%	13,8%	12,8%	9,8%
C	12,5%	13,9%	13,1%	13,7%	11,1%
D	13,4%	15,1%	14,0%	12,1%	9,9%
E	13,6%	18,0%	13,8%	13,5%	13,4%
a	10,5%	10,6%	10,7%	9,2%	8,8%

Resulta interesante el análisis de este indicador en función del tipo de fuente de energía o combustible empleado para la calefacción, es decir, comparando el gasto de cada hogar con la mediana de gasto de los hogares que utilizan la misma fuente de energía.

Pobreza energética escondida (solo hogares con calefacción) (gastos energía menor que la media quinquenal de medianas/2) por fuente de energía

Fuente de energía para calefacción	2013	2014	2015	2016	2017
TOTAL	12,1%	14,0%	12,7%	11,0%	8,4%
ELECTRICIDAD	12,2%	11,8%	11,2%	12,8%	9,1%
GAS NATURAL	9,4%	11,3%	10,1%	7,6%	6,4%
GAS LICUADO	13,6%	18,5%	15,7%	18,4%	12,6%
OTROS COMBUSTIBLES LÍQUIDOS	21,5%	23,8%	23,0%	17,4%	13,2%
COMBUSTIBLES SÓLIDOS	14,0%	15,9%	14,5%	14,0%	13,4%
OTRAS	3,8%	4,2%	0,0%	5,9%	13,1%
NO CONSTA	42,4%	0,0%	.	.	.

Como resultado, se observa una mayor incidencia entre los hogares cuyo sistema de calefacción consume gases licuados del petróleo (GLP) (especialmente butano), otros combustibles líquidos (destacando el gasóleo) y combustibles sólidos (carbón, leña, etc.). Por el contrario, la incidencia entre los consumidores de gas natural es especialmente reducida.

Excepto en el caso de otros combustibles líquidos, la elección de estas fuentes de energía no implica necesariamente un gasto mayor por hogar. Es decir, la mediana de gasto no es más elevada para un combustible como el GLP que para el gas natural. Así que puede ser la propia elección de la fuente de energía la que esconde un sesgo de vulnerabilidad: por ejemplo, la presencia del gas natural en el hogar parece ser muestra de una capacidad de gasto mayor.

3) 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. Este hecho se debe parcialmente a que la aplicación de un umbral móvil (la mediana de cada año), diluye las variaciones en función de la mejoría o empeoramiento de la situación económica, ya que desplaza la mediana en el mismo sentido.

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

La inexistencia de calefacción en la vivienda principal no parece tener un efecto importante sobre este indicador.

2M (% gasto energético/ingresos mayor que 2*mediana)					
Calefacción en la vivienda principal	2013	2014	2015	2016	2017
Total	17,3%	16,6%	16,6%	16,7%	17,3%
Si	17,3%	16,8%	16,1%	17,1%	17,2%
No	16,8%	15,0%	15,5%	14,9%	15,1%

Sin embargo, la progresión seguida por el indicador 2M no se corresponde exactamente con la evolución de la mediana nacional, que desciende paulatinamente desde el año 2013 hasta el año 2017.

Evolución de la mediana % gastos de energía/ingresos					
Calefacción en la vivienda principal	2013	2014	2015	2016	2017
Total	3,1	3,0	3,0	2,7	2,7
Si	2,8	2,7	2,7	2,4	2,3
No	3,7	3,6	3,5	3,3	3,4

Cuando la variable se afecta por las diferentes zonas climáticas, destaca el efecto sobre la zona climática E, en la que el indicador ha empeorado de manera notable entre el año 2013 (14,4%) y el año 2017 (18,5%).

2M (% gastos energéticos/ingresos mayor que 2*mediana) en función de la zona climática					
Zona climática	2013	2014	2015	2016	2017
Total	17,3%	16,6%	16,6%	16,7%	17,3%
A	17,5%	13,0%	16,7%	14,2%	18,8%
B	17,2%	15,7%	16,4%	15,5%	15,5%
C	16,4%	16,1%	15,9%	16,6%	17,4%
D	18,5%	17,9%	17,3%	17,6%	18,1%
E	14,4%	16,8%	16,6%	17,1%	18,5%
a	19,7%	17,3%	15,1%	19,1%	14,8%

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%

La progresión del indicador adaptado es muy similar en todas las zonas climáticas.

2M (% gasto energético/ingresos mayor que 2*media quinquenal de medianas)					
Zona climática	2013	2014	2015	2016	2017
A	19,3%	12,9%	15,5%	12,4%	14,9%

B	20,4%	15,5%	14,8%	12,9%	14,4%
C	20,1%	16,2%	14,8%	12,7%	14,9%
D	21,5%	19,0%	16,9%	14,1%	15,1%
E	20,0%	15,5%	16,2%	13,6%	14,1%
a	22,9%	18,2%	15,0%	16,5%	14,1%

Pobreza energética escondida respecto a gastos (gastos energía menor que la media quinquenal de medianas/2) en función de la fuente de energía					
Fuente de energía para calefacción	2013	2014	2015	2016	2017
TOTAL	17,3%	16,8%	16,1%	17,1%	17,2%
NO CONSTA	18,5%	0,0%	.	.	.
ELECTRICIDAD	17,8%	16,3%	17,4%	16,7%	16,0%
GAS NATURAL	16,7%	15,4%	15,0%	15,3%	15,2%
GAS LICUADO	14,6%	19,0%	15,7%	18,2%	16,6%
OTROS COMBUSTIBLES LÍQUIDOS	14,4%	14,9%	14,1%	15,9%	15,7%
COMBUSTIBLES SÓLIDOS	13,6%	16,6%	15,8%	16,1%	19,4%
OTRAS	26,5%	27,6%	29,6%	16,1%	15,1%

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 adecuada en la vivienda	8,0
Ambas	2,3

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 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.

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

En el diagnóstico de situación se han observado las conclusiones descritas 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 concienciación¹⁵.

Según el European Policy Centre¹⁶, 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 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 energético¹⁷

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

¹⁴ "Atlas of Energy Poverty Initiatives in Eurioe, 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

¹⁷ Ibidem

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 2030¹⁹, 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.
- ❖ **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.

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.

- ❖ **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 2011²⁰. 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 energética²¹ 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 hogar²²
- ✚ 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.

La estrategia ha sido continuada por La estrategia para combatir la pobreza energética 2016-2019²³, 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.

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)

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>

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 Précarité Énergétique – ONPE²⁶ (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'ANAH²⁷ (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.

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

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/>

²⁸ <http://www.anah.fr/proprietaires/proprietaires-occupants/etre-mieux-chauffe-avec-habiter-mieux/>

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 (Áticas 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.

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.

²⁹ <http://www.anah.fr/proprietaires/proprietaires-occupants/les-conditions-de-ressources/>

³⁰ ibidem

³¹ ibidem

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.

3. 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 en el período 2024 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 2024. De manera general, el objetivo para cada indicador es doble:

- Mejorar el indicador más bajo de la serie 2008-2017, generalmente el del ejercicio 2008, previo al inicio de la recesión económica.
- Mejorar el indicador de la media de la UE en el año en cuestión. En este caso se trata de un indicador móvil pero que está destinado a garantizar la convergencia comunitaria.

OBJETIVOS DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA

Para cada uno de los indicadores del EPOV: mejorar tanto los valores mínimos del período 2008-2017 como la media de la UE

En la tabla inferior pueden compararse los objetivos (el segundo de ellos es orientativo, ya que es móvil) y el indicador en España durante el ejercicio 2017.

INDICADOR (%)	MÍNIMO 2008-2017	MEDIA UE 2016	2017
TEMPERATURA INADECUADA DE LA VIVIENDA	5,9	7,8	8,0
RETRASO EN EL PAGO DE LAS FACTURAS	4,6	7,0	7,4
POBREZA ENERGÉTICA ESCONDIDA (HEP)	11,5	n/d	11,5
GASTO DESPROPORCIONADO (2M)	15,9	n/d	17,3

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.

4. LA ESTRATEGIA NACIONAL CONTRA LA POBREZA ENERGÉTICA EN ESPAÑA

4.1 RÉGIMEN JURÍDICO EN MATERIA DE POBREZA ENERGÉTICA EN ESPAÑA

REGIMEN 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. La Declaración 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 humano.

REGIMEN JURIDICO DE LA POBREZA ENERGETICA EN LA UE

El tratamiento de la pobreza energética en España debe enmarcarse en el contexto de los avances que en esta materia se están produciendo 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, instó desde su aprobación a que los diferentes Estados miembros desarrollasen planes de acción nacionales u otros marcos adecuados para luchar contra la pobreza energética 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 vertebran a lucha contra la pobreza energética, impulsando a los Estados miembros mediante su correspondiente transposición, al desarrollo de planes de lucha contra la pobreza energética y su impacto social, con el fin de reducir el número de personas que padecen dicha situación y sugiere un enfoque integrado en el marco de 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 nacionales 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 Directiva 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 (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.

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 RD Ley 15/2018 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 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 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 el propio Tribunal Constitucional³², 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.

³² Sentencias 62/2016, de 17 de marzo de 2016; 2/2018, de 11 de enero de 2018; 54/2018, de 24 de mayo de 2018; 106/2018, de 4 de octubre de 2018; 102/2018, de 4 de octubre de 2018 y 5/2019, de 17 de enero de 2019.

³³ Sentencia 62/2016, de 17 de marzo.

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 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, considera³⁴ 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 comercializadoras 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.

³⁴ STC 62/2016, de 17 de marzo de 2016, FJ5

4.2 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.

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 gas 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_E³⁵

- 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

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

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 un cambio estructural para la reducción de la pobreza energética.

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.

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 pobreza energética como situación existente en las modernas sociedades. Si los distintos actores públicos y privados

Aquí 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 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, 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.

El INE remitirá la información al organismo 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
- ✚ 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.

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.

Esto se desarrollará en el apartado de Gobernanza de la Estrategia.

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.

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

El Instituto para la Diversificación y el Ahorro de la Energía (IDAE) es una entidad pública empresarial adscrita al Ministerio para la Transición Ecológica, a través de la Secretaría de Estado de Energía, de quien depende orgánicamente. Entre sus principales misiones 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 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 y del IDAE, conforme a lo establecido 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.

Esta 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
<p>Se publicará, a más tardar el 15 de octubre de cada año, la evolución de los indicadores, como mínimo en la web del Ministerio para la Transición Ecológica y el IDAE y en la web pobrezaenergetica.gob.es e incluirán, al menos, la siguiente información:</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ 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. <p>Se realizará la máxima difusión posible a la población de la evolución de los indicadores, remitiendo dicha información a los medios de comunicación y demás vías que se consideren.</p>
ORGANISMO/S RESPONSABLE/S
<p>Ministerio para la Transición Ecológica. Instituto para la Diversificación y el Ahorro Energético (IDAE)</p>
PLAZO DE EJECUCIÓN Y DURACIÓN
<p>Inicio de ejecución de la medida durante el año 2019. Duración indefinida</p>
¿SE REQUIEREN INSTRUMENTOS NORMATIVOS? EN CASO AFIRMATIVO PRECISAR
<p>No</p>
FINANCIACIÓN
<p>No necesaria. Con el presupuesto ordinario de los organismos implicados.</p>

LINEA 3. Profundización en el conocimiento del gasto energético requerido.

El objetivo fundamental de la presente Estrategia consiste en reducir el gasto energético 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 por los hogares, analizando para ello las siguientes variables:

- ❖ La tipología de vivienda
- ❖ Las características constructivas de la vivienda
- ❖ El tamaño de la vivienda
- ❖ El número de ocupantes
- ❖ La zona climática en la que se ubica la vivienda

- ❖ La instalación de climatización
- ❖ 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:

USOS FINALES	FUENTES ENERGÉTICAS													ELECTRICIDAD MWh	
	CARBÓN		PRODUCTOS PETROLÍFEROS			GAS	ENERGÍAS RENOVABLES						ELECTRICIDAD		
	Antracita	GLP	Gasóleo	Otros	TOTAL	GN	Solar Térmica	Geotérmica	Biomasa						TOTAL
									Carbón Vegetal	Leñas y Ramas	Pellets	Otra Biomasa Sólida			
TJ	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 y sus datos remiten al ejercicio 2010, habiéndose producido importantes cambios en el parque de viviendas, en sus instalaciones 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 c-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.

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.

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 del 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).

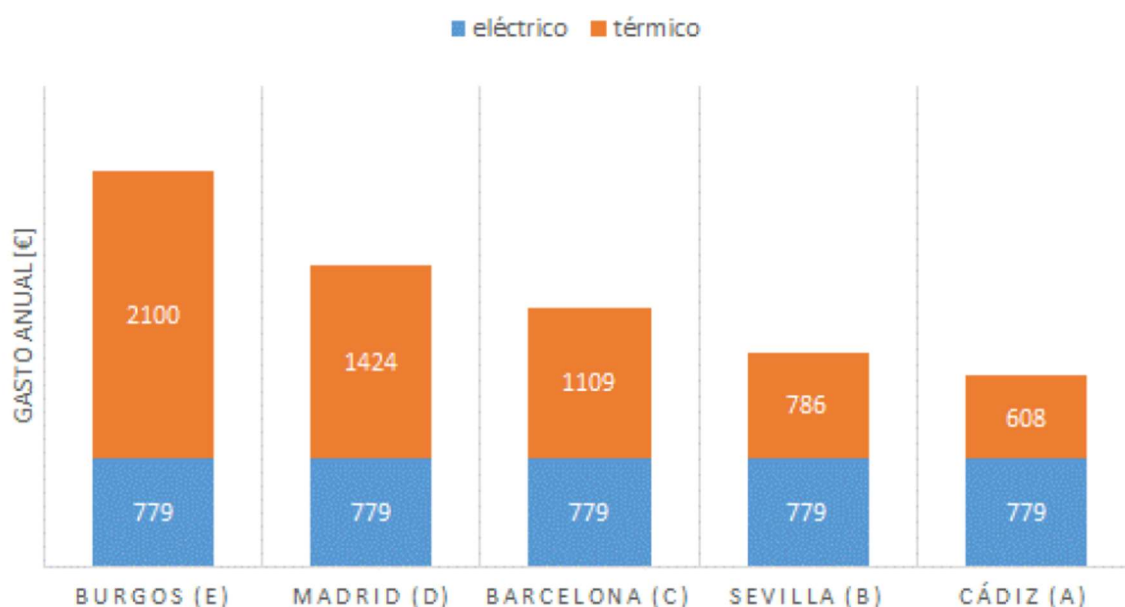
Como ejemplo del carácter incompleto del informe de 2011 para los objetivos de esta estrategia, en la figura inferior se observa la desagregación del consumo de energía por usos finales y las tres zonas climáticas seleccionadas:

USOS FINALES	CONSUMO FINAL POR ZONAS CLIMÁTICAS			TOTAL ESPAÑA
	Atlántico Norte	Continental	Mediterráneo	
	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
<i>Frigoríficos</i>	4.475	14.290	22.069	40.834
<i>Congeladores</i>	1.622	2.003	4.459	8.083
<i>Lavadoras</i>	2.487	4.997	8.328	15.812
<i>Lavavajillas</i>	1.019	2.950	4.113	8.083
<i>Secadoras</i>	418	1.058	2.993	4.469
<i>Horno</i>	1.759	4.056	5.207	11.022
<i>TV</i>	1.206	6.642	8.416	16.263
<i>Ordenadores</i>	912	3.504	5.491	9.906
<i>Stand-by</i>	1.906	4.815	7.572	14.292
<i>Otro Equipamiento</i>	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.

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.



Estimación del gasto anual eléctrico y térmico requerido en capitales de provincia ubicadas en distintas zonas climáticas del CTE (Universidad Pontificia Comillas, 2019)

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).

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. "

- ✓ El gasto por el consumo eléctrico de los hogares en distintas áreas españolas es parecido.
- ✓ El gasto térmico es superior 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 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
- ❖ 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
<p>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.</p> <p>El estudio analizará de forma permanente un panel de hogares vulnerables para comprobar</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ 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

<ul style="list-style-type: none"> ❖ 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 <p>El estudio se publicará en la web pobrezaenergetica.gob.es y en la web del Ministerio para la Transición Ecológica y el IDAE.</p>
ORGANISMO/S RESPONSABLE/S
Ministerio para la Transición Ecológica
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, 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 el pago de las facturas de electricidad o medidas más generales adoptadas dentro del sistema de seguridad social.

En virtud de 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, en la línea de lo plasmado en los estudios anteriormente citados, 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 ha realizado en los primeros meses de 2019.

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 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, conforme a lo establecido en el Real Decreto-ley 6/2009, fueron los de 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, Precio Voluntario para el Pequeño Consumidor, al que se pueden acoger todos los consumidores con suministros que no superen los 10 kW de potencia contratada. La ley también 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.

- ✓ **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).**
- ✓ **La tarifa de último recurso (TUR) es el precio que paga el consumidor vulnerable, tras habersele aplicado el descuento por bono social sobre su factura a PVPC.**

Requisitos para obtener el bono social eléctrico y térmico.

Los requisitos para obtener los descuentos por bono social eléctrico y térmico 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 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 (pensionistas del Sistema de la Seguridad Social que perciban las cuantías mínimas por jubilación e incapacidad y familias numerosas).

Los umbrales de renta por debajo de los cuales se tiene derecho al bono social son más elevados para personas con circunstancias especiales de discapacidad reconocidas, víctimas de violencia de género o de terrorismo, dependientes 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. se permite que pueda 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 que de la categoría a la que pertenezca el consumidor vulnerable, existiendo dos 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 de ese límite el consumidor paga íntegramente lo facturado con su PVPC.

Este límite de consumo fue ampliado en octubre de 2018. 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**, tiene los mismos requisitos que para ser consumidor vulnerable, pero se reducen los umbrales de renta para ser beneficiario del bono social de electricidad. 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%. También en este caso aplica el límite de consumo.

- ✚ **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 (las matrices de empresas que realizan la actividad de comercialización, o las propias comercializadoras en caso de que no formen parte de un grupo empresarial).

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 deviene 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.

En este caso, el consumidor queda 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%	Todos los miembros de la unidad familiar pensionistas con pensión mínima ***	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 riesgo de exclusión social	Si el beneficiario cumple con los requisitos para ser considerado consumidor vulnerable severo y, además, los servicios sociales sufragan, al menos, la mitad del importe de la factura eléctrica, no tendrán que hacer frente al pago. **								
Límite consumo anual con descuento	1.932kWh	1.380kWh	1.932kWh	2.346kWh	4.140kWh				

Financiación del bono social de electricidad.

El coste inferido de los descuentos en las facturas por bono social de electricidad I 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 a 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, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores, 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 16 años o que se encuentren, ellos o una persona 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%.

Desde el punto de vista de la efectiva operativa para tramitar el bono social, los desarrollos reglamentarios que se hicieron de este real decreto-ley previeron la obligación de que la solicitud de bono social, 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, sea presentada por éste ante las comercializadoras de referencia (COR), que son las únicas con las que se puede contratar el PVPC.

Las COR 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 COR 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.

La resolución de los conflictos que se generen en relación con la determinación del cumplimiento de los requisitos por parte de los consumidores corresponde a los organismos competentes de consumo de cada Comunidad Autónoma, si bien la norma prevé determinados tipos sancionadores de infracciones relacionadas con las conductas de las COR 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 la recibir un bono que les permita sufragar otros usos energéticos del hogar distintos de la electricidad.

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 XX 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 con Estatuto de Autonomía, 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.

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.

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 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 una discapacidad reconocida igual o superior al 33 %, todo ello en los términos establecidos en la normativa.

- ✚ Aquellos 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.
- ✚ Aquellos en los que, o bien el titular, o alguno de los miembros de la unidad familiar se encuentre en situación de dependencia reconocida de grado II o III, o bien tenga una discapacidad reconocida igual o superior al 33%, todo ello en los términos establecidos en la normativa.

Para impedir el corte del suministro, en estos supuestos la situación de vulnerabilidad del consumidor debe ser acreditada mediante certificado expedido por los servicios sociales.

Con independencia de lo anterior, la Ley del Sector Eléctrico prevé a día de hoy la posibilidad de que el suministro del consumidor que no se encuentre entre una de las categorías anteriores, se pueda ver interrumpido.

Así, se contempla la posibilidad de que pueda ser suspendido el suministro de energía eléctrica a los consumidores acogidos a PVPC o TUR 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**.

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	Requisitos	Precio²	Protección ante impago³
<i>Pequeño consumidor</i>	≤10kW	PVPC	2 meses
<i>Consumidor vulnerable</i>	Los del art.3.2 y 3.3	0,75 x PVPC	4 meses
<i>Consumidor vulnerable severo</i>	Los del art.3.4 (entre otros, 50% de los umbrales de renta fijados para el vulnerable)	0,6 x PVPC	4 meses
<i>Consumidor vulnerable severo en riesgo de exclusión social</i>	Vulnerable severo al que los servicios sociales financien al menos el 50% de la factura	0,6 x PVPC	Suministro esencial (sin suspensión)

² Se establecen unos límites de energía consumida con derecho a descuento

³ Plazo para el inicio del procedimiento de suspensión

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 ambos bonos sociales 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.

en el sistema que requieren la adopción de medidas que contrarresten los aspectos que están impidiendo a día de hoy que esta ayuda, y la que se derive de los nuevos mecanismos que se diseñen, llegue a un mayor número de consumidores vulnerables.

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 COR 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 en la segunda pregunta planteada en la misma. la operativa concreta de solicitud del bono social ante la COR, 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 COR.

La condición de entidad privada de la COR 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 que 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 resume la documentación que debe ser presentada a día de hoy ante el COR:

DOCUMENTACIÓN	¿REQUISITO OBLIGATORIO?
1. Formulario de Bono Social firmado por el consumidor todos los miembros de la unidad familiar mayores de 14 años.	Si

2. Fotocopia del DNI o NIE del titular y de cada uno de los miembros de la unidad familiar incluidos los menores de 14 años que dispongan de él.	Si
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").	Si
4. Certificado de empadronamiento en vigor del titular y de todos los miembros de la unidad familiar.	Si. En el caso de familias numerosas, sólo es necesario para comprobar la condición de vulnerabilidad severa
5. Fotocopia del título de familia numerosa.	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 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 COR.

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 COR, 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 del consumidor.
- ❖ La necesidad de recabar certificados de los servicios sociales para presentar ante la COR cuando el consumidor o alguno de los miembros de su unidad familiar se encuentra en una circunstancia especial, al objeto de que el COR 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 16 años, 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 COR 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 COR 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 ha ido siendo subsanado posteriormente. La comprobación de los requisitos a través de la aplicación telemática desarrollada por el Ministerio para la Transición Ecológica es a día de hoy todavía imposible 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, 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 dificultades para afrontar las facturas del suministro de energía eléctrica, siendo 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 solicitudes 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.

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 esta 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 trasladar la inoperatividad 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 por parte de los comercializadores 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, 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. 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 debilidades 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 realizada sobre la Estrategia Energética:

- 🏠 Universalidad de fuentes de suministro
- 🏠 Automatización
- 🏠 Cooperación



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. 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.

2) AUTOMATIZACIÓN

Muchas de las observaciones recibidas durante el trámite de 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 la consulta pública previa y demás operadores que han participado en esta Estrategia, en mayor o menor medida, ponen el énfasis en la dificultad en el 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 el mecanismo actual no sea fácil de gestionar.

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) e intradministrativa (dentro de la propia Administración) 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 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, los ingresos de los hogares con 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 situaciones de pobreza, exclusión social o riesgo de estarlo.

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 población 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.

3) GESTIÓN COORDINADA

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 trascendental 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 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.

Todas las medidas transversales que se puedan adoptar por las Comunidades Autónomas para aumentar la protección de los consumidores va a redundar, en definitiva, en el avance indiscutible hacia la consecución de los objetivos 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, las administraciones locales han reclamado su papel como agentes fundamentales de la lucha contra la pobreza energética, 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. Verdaderos canales de información cercanos a los consumidores, podrán asesorarles y acompañarles 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 última instancia, estos organismos deberían estar capacitados para determinar, de manera justificada, la imposibilidad de corte de suministro eléctrico en un hogar que se enfrente a dificultades económicas y se encuentre en manifiesta situación de vulnerabilidad.

Se debe profundizar en las medidas que garantizan este principio de precaución. Así, establecer un Suministro Mínimo Vital que se mantendría aun en caso de impago evitando la desconexión total al 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.

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 el papel de supervisión de los servicios sociales.

Para que puedan llevar a cabo esta tarea de manera plena y efectiva, será necesario garantizar que estos organismos 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 o riesgo de padecerla, se configurará como un acto de prescripción facultativa, es decir, añadiéndose a las herramientas prestacionales de los profesionales de los servicios sociales de referencia para el usuario. 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.

Igualmente, debe quedar al criterio facultativo del profesional o del equipo de los servicios sociales de referencia para el usuario y el grado de participación de la unidad familiar en el coste del suministro.

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, destinados 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 °C mientras que para hacerlo por temperaturas mínimas es suficiente que el termómetro se sitúe por debajo de -1°C. Sin embargo, en el Pirineo oscense las alertas amarillas se declaran con temperaturas superiores a 34°C o mínimas inferiores a -6°C.

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 medidas 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.

MEDIDA 4. PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES EN SITUACIONES METEOROLÓGICAS EXTREMAS.
DESCRIPCIÓN DE LA MEDIDA
<p>Se prohibirá la interrupción del suministro energético en situaciones meteorológicas extremas.</p> <p>1) <u>Instrumento legal para la prohibición</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Valorar fuentes de energía cuya interrupción de suministro se debe prohibir. - Identificar sujetos obligados. - Identificar normativa a modificar. <p>2) <u>Definición de situación meteorológica extrema</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Identificar variables - Definir niveles de aviso para la activación de la interrupción <p>3) <u>Establecimiento de canales de información entre AEMET y los sujetos obligados</u></p> <p>4) <u>Monitorización de la obligación.</u></p>
ORGANISMO/S RESPONSABLE/S
<p>Ministerio para la Transición Ecológica AEMET (fase 2)</p>
PLAZO DE EJECUCIÓN Y DURACIÓN
<p>Durante el año 2019/2020 Duración indefinida</p>
¿SE REQUIEREN INSTRUMENTOS NORMATIVOS? EN CASO AFIRMATIVO PRECISAR
<p>Sí. Modificaciones de normas de rango de ley y reglamentario.</p>
FINANCIACIÓN
<p>No necesaria.</p>

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, con vistas a que no suba más de un grado y medio, respecto a los niveles preindustriales.

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.

Las nuevas reglas ponen a los ciudadanos en el centro de la transición energética, en términos de 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 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 insta 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 Europeas 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 establece. 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 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 profundas, 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 CO₂ 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

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 2017³⁶. 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 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 concreto 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

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>

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. Depende de la voluntad de las CCAA.

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 dirigida 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, pudieran ser susceptibles de ser utilizadas a la hora de paliar la pobreza energética de los consumidores vulnerables.

Análisis parque edificado.

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 (ERESE)³⁷ indica el comportamiento positivo que en los últimos años ha experimentado España en términos de rehabilitación³⁸. 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.

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 de eficiencia directa, 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 pasando a estar regulada 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 - 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

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

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**.

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 como 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, la mejora en las condiciones del parque de viviendas en España no ha mejorado todo lo correspondiera, 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 no ha mejorado todo lo necesario lo que se explicaría con factores como un parque de viviendas todavía antiguo, una 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

Parece clara 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 de 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 de coste eficientes.

MEDIDAS A CORTO PLAZO

IMPULSO DE MEDIDAS DE REHABILITACIÓN EXPRES PARA HOGARES VULNERABLES.

Como hemos visto, dentro de la multiplicidad de factores que indican 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 que hemos visto 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 públicas 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, además de con los medios propios de cada administración, o con los 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 realicen las medidas más coste eficientes dentro de una batería de medidas tipificadas en un catálogo en línea con lo establecido en otro tipo de medidas dirigidas a mejorar la eficiencia energética. De esta forma, en la gestión de las ayudas se podrán promover formas innovadoras de colaboración público privada con el fin de dar participación de forma eficiente a todos los actores implicados.

MEDIDA 5 REHABILITACIONES EXPRES EN VIVIENDAS
DESCRIPCIÓN DE LA MEDIDA
<p>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.</p> <p>Para ello se realizarán actuaciones del tipo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cambio de-equipos térmicos • Modificación de determinados elementos de la envolvente de la vivienda. <p>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.</p> <p>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.</p> <p><i>Modalidad de la ayuda:</i> 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</p>
ORGANISMO/S RESPONSABLE/S
<p>Ministerio para la Transición Ecológica IDAE Comunidades Autónomas y/o Entidades Locales</p>
PLAZO DE EJECUCIÓN Y DURACIÓN
<p>Inicio de la implementación de la medida: 2019/2020 Duración: indefinida.</p>
¿SE REQUIEREN INSTRUMENTOS NORMATIVOS? EN CASO AFIRMATIVO PRECISAR
<p>No.</p>
FINANCIACIÓN
<p>Fondo Nacional de Eficiencia Energética, fondos propios de las administraciones implicadas y , en su caso con Fondos Europeos</p>

Esta medida se formula en línea con el estudio realizado por la Fundación Naturgy, que se señala a continuación como buena práctica.

BUENA PRÁCTICA 2. REHABILITACIÓN EXPRES PARA HOGARES VULNERABLES. FUNDACIÓN NATURGY

El trabajo Re-habilitación exprés para hogares vulnerables (soluciones de bajo coste) de la Fundación Naturgy 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/>

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.

La situación particular del 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 Finance³⁹ 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.

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.

El autoconsumo térmico y eléctrico.

Entre las medidas a considerar a medio plazo en el ámbito de la lucha contra la pobreza energética debe tenerse en cuenta, en primer lugar, la **promoción del autoconsumo térmico y/o eléctrico**.

³⁹ <https://www.gdfc.co.uk/>

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, y muchos otros, serán detallados próximamente mediante nuevos desarrollos normativos.

El autoconsumo puede plantearse desde 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.

SUSTITUCIÓN DE EQUIPOS POR OTROS MÁS EFICIENTES ENERGÉTICAMENTE

A su vez se proponen medidas en línea con los distintos planes renovables 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.

MEDIDA 6
SUSTITUCIÓN DE EQUIPOS POR OTROS MÁS EFICIENTES ENERGÉTICAMENTE
DESCRIPCIÓN DE LA MEDIDA
<p>Las Administraciones gestionarán programas de ayudas dirigidos a la sustitución de electrodomésticos por otros más eficientes energéticamente.</p> <p>Serán elegibles dentro de estos programas de ayudas los costes de adquisición de estos electrodomésticos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Frigorífico/Congelador • Equipos térmicos • Lavadora. • Horno eléctrico/ Placa de cocina. • Caldera <p>El electrodoméstico que se adquiera deberán estar entre aquéllas de las mejores calificaciones energéticas.</p> <p><i>Modalidad de la ayuda:</i> subvención. Para los consumidores vulnerables o en riesgo de exclusión social el porcentaje de ayuda pública podrá llegar al máximo permitido por la ley.</p>
ORGANISMO/S RESPONSABLE/S
<p>Ministerio para la Transición Ecológica IDAE Comunidades Autónomas y/o Entidades Locales</p>
PLAZO DE EJECUCIÓN Y DURACIÓN
<p>Inicio de la implementación de la medida: 2020. Duración: indefinida.</p>
¿SE REQUIEREN INSTRUMENTOS NORMATIVOS? EN CASO AFIRMATIVO PRECISAR
<p>No.</p>
FINANCIACIÓN
<p>Fondos propios de las administraciones implicadas y, en su caso, Fondos Europeos.</p>

REHABILITACIÓN DE VIVIENDAS HABITADAS POR PERSONAS DEL COLECTIVO AL QUE SE DIRIGE LA ESTRATEGIA

A través de esta medida se pretende impulsar la rehabilitación del parque edificatorio de viviendas (unifamiliares y en edificios residenciales colectivos) habitadas fundamentalmente por aquellas personas que pertenecen al colectivo al que está dirigido la Estrategia.

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 la posibilidad de incorporar otras exigencias técnicas que luchen contra la pobreza energética.

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.

Con esta actuación 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.

MEDIDA 7
REHABILITACIÓN DE VIVIENDAS HABITADAS POR PERSONAS DEL COLECTIVO AL QUE SE DIRIGE LA ESTRATEGIA
DESCRIPCIÓN DE LA MEDIDA
Se fomentará la sustitución de equipos como calderas, mejorar el aislamiento de ventanas y de la superficie envolvente en general, entre otras medidas [...]. El objetivo es que, impulsando medidas de bajo coste, se puedan lograr unos retornos de ahorro energético relevantes.
ORGANISMO/S RESPONSABLE/S
Ministerio de Fomento Ministerio para la Transición Ecológica/ IDAE Comunidades Autónomas/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
Fondo Nacional de Eficiencia Energética, fondos propios de las administraciones implicadas y, en su caso con Fondos Europeos.

En esta línea, se señala como buena práctica las ayudas del Programa de rehabilitación de viviendas para personas en situación de vulnerabilidad del Ayuntamiento de Barcelona.

<i>BUENA PRÁCTICA 3. AYUDAS DEL PROGRAMA DE REHABILITACIÓN DE VIVIENDAS PARA PERSONAS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD DEL AYUNTAMIENTO DE BARCELONA (2017)</i>
<i>Se trata de una medida del Ayuntamiento de Barcelona 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.</i>
https://w30.bcn.cat/APPS/portaltramits/portal/channel/default.html?&stpid=20170001265&style=ciudadano&language=es

MEDIDAS A LARGO PLAZO

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 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 críticas 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 largo 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.

REHABILITACIÓN INTEGRAL EDIFICIOS UBICADOS EN AREAS DE REGENERACIÓN Y RENOVACIÓN URBANAS

No obstante, es preciso adoptar medidas de carácter más profundo y estructural, que se dediquen a la rehabilitación integral de edificios.

Es importante potenciar la rehabilitación integral de edificios de viviendas en mal estado de conservación donde residan habitantes vulnerables que pertenezcan al colectivo al que se dirige esta Estrategia en áreas de regeneración y renovación urbanas.

Estas acciones habrán de dirigirse a edificios de tipología residencial colectiva en los que residan habitantes vulnerables, aunque existan en el edificio hogares constituidos por habitantes no vulnerables. Para no menoscabar el objeto fundamental de la medida, deberá actuarse sobre el conjunto de todo el edificio.

Estas actuaciones no solo han de dirigirse a edificios en los que residan consumidores vulnerables previamente identificados, sino que podrán dirigirse también a edificios en los que existe una notable necesidad de mejorar la eficiencia energética para rebajar las facturas de los consumidores que en ellos habitan.

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 público privada.

MEDIDA 8
REHABILITACIÓN INTEGRAL EDIFICIOS UBICADOS EN AREAS DE REGENERACIÓN Y RENOVACIÓN URBANAS
DESCRIPCIÓN DE LA MEDIDA
<p>Dirigidas a edificios en áreas de regeneración y renovación urbanas 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.</p> <p>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.</p> <p>Estas acciones se pueden articular a través de Planes Estatales o en forma de convenios con la administración central, autonómica o local.</p>
ORGANISMO/S RESPONSABLE/S
<p>Ministerio para la Transición Ecológica IDAE Comunidades Autónomas y/o Entidades Locales</p>
PLAZO DE EJECUCIÓN Y DURACIÓN
<p>Inicio de la implementación de la medida: 2020 en adelante Duración: indefinida</p>
¿SE REQUIEREN INSTRUMENTOS NORMATIVOS? EN CASO AFIRMATIVO PRECISAR
No.
FINANCIACIÓN
Fondo Nacional de Eficiencia Energética, fondos propios de las administraciones implicadas y , en su caso con Fondos Europeos.

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.

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 ahora al reto, dado los cambios introducidos en el contenido de la Estrategia por la Directiva 2018/844, de dar una respuesta específica a aquella población que se encuentra en situación de pobreza energética, por lo que en la misma se deben recoger algunas medidas encaminadas a la rehabilitación energética para estas situaciones especialmente críticas.

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 9
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 en el edificio de diferente naturaleza y da libertad a los residentes para elegir qué cuestiones priorizar, de manera que no se les obliga a actuar sobre la eficiencia energética si lo que prefieren es instalar un ascensor en la finca.

<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 10. ELABORACIÓN DE PROTOCOLO PARA DETECTAR SITUACIONES DE POBREZA ENERGÉTICA POR PARTE DE LOS PROFESIONALES DE ATENCIÓN PRIMARIA

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 primaria⁴⁰.**
- Cuando se haya detectado una situación de pobreza energética, los profesionales implicados informarán a la persona de las medidas existentes para mejorar su situación, o le derivarán a los servicios sociales correspondientes para la ayuda en su situación.**

Este protocolo se realizará en colaboración con las Comunidades Autónomas y se debe aprobar en el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud.

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>

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
No.
FINANCIACIÓN
Con presupuesto ordinario de los distintos organismos implicados.

APOYO A LAS ACTUACIONES DE PROFESIONALES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS CUYA LABOR ESTÉ RELACIONADA CON LA POBREZA ENERGÉTICA.

En coherencia con la medida incluida en la línea 4 del Eje II relativa al establecimiento de actuaciones para los consumidores vulnerables en riesgo de exclusión social y en coherencia 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 prestará 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, contempla como nuevo principio de

En este sentido, **en línea con la ya creada Tarjeta Social Universal (TSU⁴¹)**, 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

41

<https://www.tarjetasocialuniversal.es/>

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 11 HOMOGENIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN.
DESCRIPCIÓN DE LA MEDIDA
<p>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.</p> <p>Se promoverá que las medidas propuestas en la Estrategia se ejecuten teniendo en cuenta los parámetros establecidos en la Tarjeta Social Universal (TSU),</p> <p>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.</p> <p>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.</p>
ORGANISMO/S RESPONSABLE/S
<p>Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social. Ministerio para la Transición Ecológica</p>
PLAZO DE EJECUCIÓN Y DURACIÓN
<p>Desde el momento en que se cuente con la infraestructura de apoyo Duración indefinida</p>
¿SE REQUIEREN INSTRUMENTOS NORMATIVOS? EN CASO AFIRMATIVO PRECISAR
<p>En función de las medidas específicas</p>
FINANCIACIÓN
<p>Con presupuesto ordinario de los distintos organismos implicados.</p>

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 12. ESTABLECIMIENTO DE MECANISMOS DE SENSIBILIZACIÓN Y GENERACIÓN DE CONCIENCIA COLECTIVA DEL PROBLEMA DE LA POBREZA ENERGÉTICA EN ESPAÑA.
DESCRIPCIÓN DE LA MEDIDA
<p>Los poderes públicos, y especialmente el Ministerio 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.</p> <p>Esta concienciación podrá articularse por diversos medios, entre otros:</p> <ul style="list-style-type: none">- Campañas de publicidad o de sensibilización de colectiva.- 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
<p>Ministerio para la Transición Ecológica Pueden realizarse en colaboración con entidades públicas o privadas.</p>
PLAZO DE EJECUCIÓN Y DURACIÓN
<p>Desde el inicio de la ejecución de la Estrategia, según decisión de los órganos competentes. Duración indefinida</p>
¿SE REQUIEREN INSTRUMENTOS NORMATIVOS? EN CASO AFIRMATIVO PRECISAR
<p>No.</p>

FINANCIACIÓN

Con presupuesto ordinario de los distintos organismos implicados.

MEJORA DE LA INFORMACIÓN Y FORMACIÓN DE LOS CONSUMIDORES VULNERABLES.

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

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 cuatro 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 asegurar 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.

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 por puesta a disposición de folletos o trípticos.



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 denominada **pobrezaenergetica.gob.es**.

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 energética, 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 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.

Esta web centralizará la información

MEDIDA 13. PÁGINA WEB QUE FUNCIONE COMO PUNTO DE ACCESO GENERAL DE INFORMACIÓN SOBRE POBREZA ENERGÉTICA.
DESCRIPCIÓN DE LA MEDIDA
<p>Se creará una página web denominada <u>pobrezaenergetica.gob.es</u>.</p> <p>- La web contendrá apartados específicos para los ciudadanos, la Administración y los profesionales y contendrá la siguiente información:</p> <ol style="list-style-type: none"> 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 14. REALIZACIÓN DE ACCIONES DE COMUNICACIÓN SOBRE EL USO DE CONTADORES INTELIGENTES
DESCRIPCIÓN DE LA MEDIDA
<p>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.</p> <p>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.</p> <p>La web centralizada pobrezaenergetica.gob.es, incluida en la Medida XXX incorporará una sección sobre el uso de este tipo de contadores.</p> <p>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.</p>
ORGANISMO/S RESPONSABLE/S
Ministerio para la Transición Ecológica
PLAZO DE INICIO DE EJECUCIÓN Y DURACIÓN
<p>Inicio de ejecución: en cuanto sea necesario</p> <p>Duración indefinida</p>
¿SE REQUIEREN INSTRUMENTOS NORMATIVOS? EN CASO AFIRMATIVO PRECISAR
No.
FINANCIACIÓN
Con presupuesto el organismo implicado.

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.

Dicha información 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 15. INFORMACIÓN SOBRE HÁBITOS DE CONSUMO, AHORRO ENERGÉTICO Y MEJORA DE LA EFICIENCIA ENERGÉTICA.
DESCRIPCIÓN DE LA MEDIDA
<p>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.</p> <p>La web centralizada pobrezaenergetica.gob.es, incorporará una Sección de información de hábitos de consumo y salud, con información sobre esta materia.</p> <p>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).</p> <p>Se valorará la distribución tanto por medios electrónicos como mediante envíos postales o puesta a disposición de folletos o trípticos</p>
ORGANISMO/S RESPONSABLE/S
Ministerio para la Transición Ecológica
PLAZO DE INICIO DE EJECUCIÓN Y DURACIÓN
<p>Inicio de ejecución: al inicio de la ejecución de la Estrategia</p> <p>Duración indefinida</p>
¿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 16. 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
<p>El Ministerio para la Transición Ecológica establecerá un canal de comunicación permanente para transmitir las novedades en materia de pobreza energética a los ciudadanos.</p> <p>Este canal incluirá los siguientes mecanismos:</p> <ul style="list-style-type: none">- 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 <p>Este medio se articulará en coherencia con el resto de mecanismos de colaboración y coordinación con actores públicos y privados establecido en la Estrategia.</p>
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

LÍNEA 9: Mejoras regulatorias para la de 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, es preciso 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 17. INCLUSIÓN, EN LA NORMATIVA RELATIVA A CONSUMIDORES ENERGÉTICOS, 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.

5. 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

5.1 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. Se ha creado un grupo de trabajo interministerial, con representantes de distintos ministerios y organismos, que se ha reunido periódicamente.
5. Se ha celebrado una consulta pública previa, cuyo detalle se incluye en el apartado específico.
6. Se ha informado del proceso de elaboración de la Estrategia en diversos foros de cooperación autonómica.
7. Se han celebrado reuniones de colaboración con la FEMP.
8. Se ha elaborado Elaboración de un borrador de Estrategia nacional que ha sido objeto de consulta pública.
9. Se ha finalización de 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).

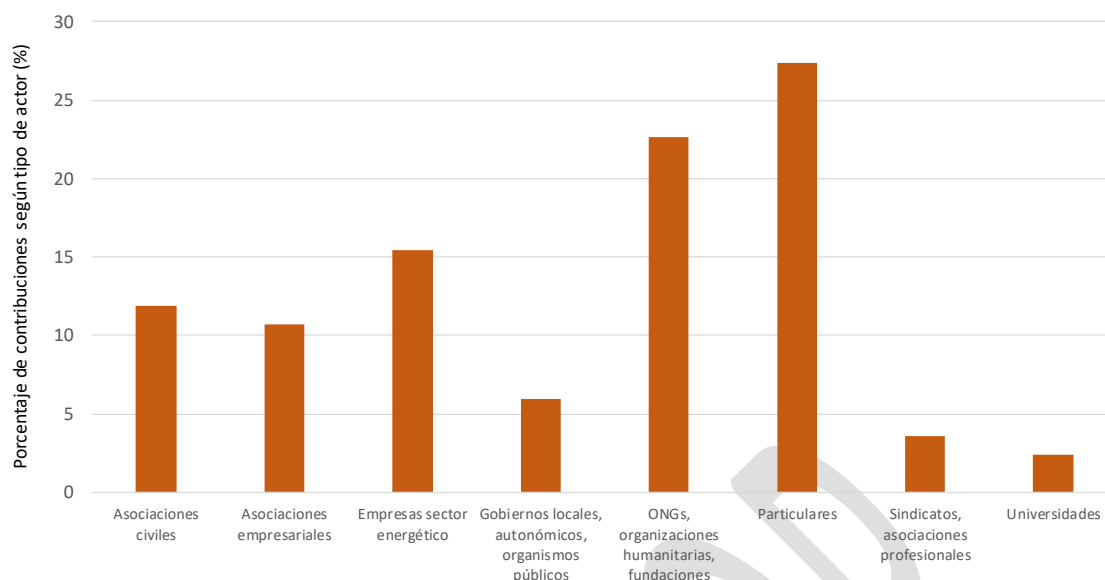
El origen de las aportaciones ha resultado muy diverso en cuanto al tipo de participantes. Por ello, y con el objeto de representar la diversidad existente en la participación de la consulta pública previa, los actores se han clasificado de acuerdo a las siguientes tipologías:

1. Asociaciones civiles.
2. Asociaciones empresariales.
3. Empresas sector energético (incluyendo también grandes/medios consumidores de energía).
4. Gobiernos locales, autonómicos y organismos públicos.
5. ONGs, organizaciones humanitarias y fundaciones.
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.

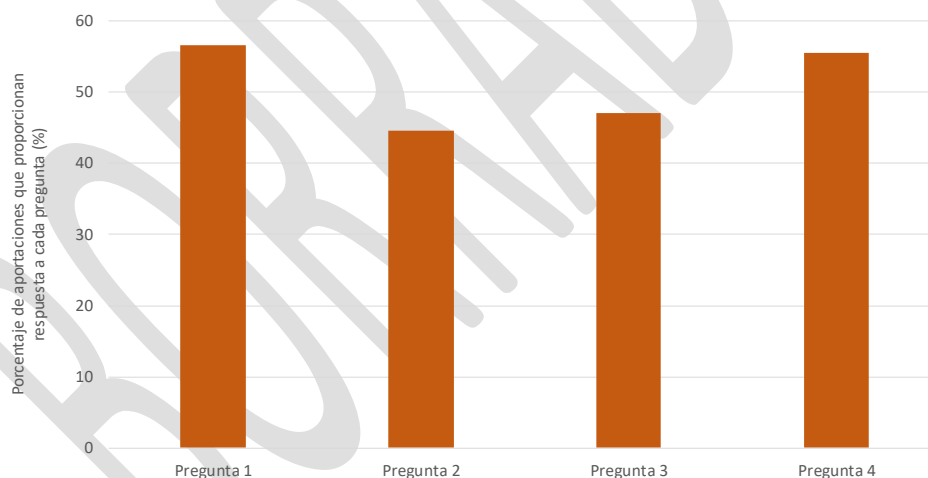
Como puede observarse, tanto las aportaciones recibidas por parte de particulares, así como por parte de ONGs, organizaciones humanitarias y fundaciones han supuesto en su conjunto aproximadamente la mitad contribuciones recibidas en la consulta; mientras que empresas del sector energético, asociaciones civiles y asociaciones empresariales 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 como los gobiernos locales, autonómicos y organismos públicos; sindicatos y asociaciones profesionales, así como 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, también 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.

Por ello, existen aportaciones muy relevantes en cuanto al desarrollo de la presente Estrategia Nacional que pudieran no estar reflejadas en el análisis mostrado en esta sección.

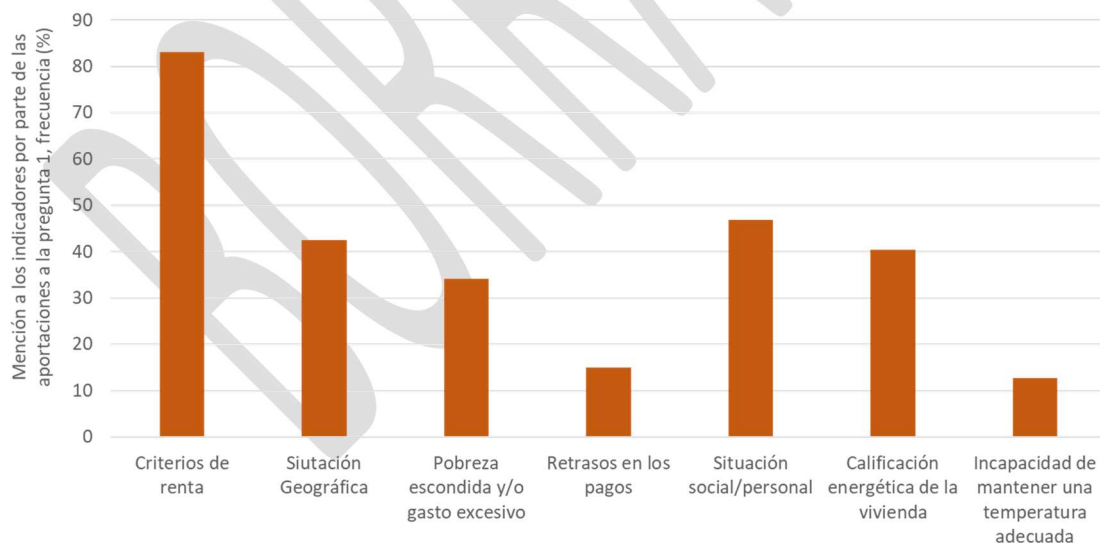
El gráfico mostrado a continuación representa el porcentaje de ocurrencia de los diferentes aspectos más destacados en el conjunto de las respuestas a la primera cuestión.

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, ubicación geográfica de la vivienda, calificación energética y también la posibilidad de establecer indicadores que sean capaz 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.

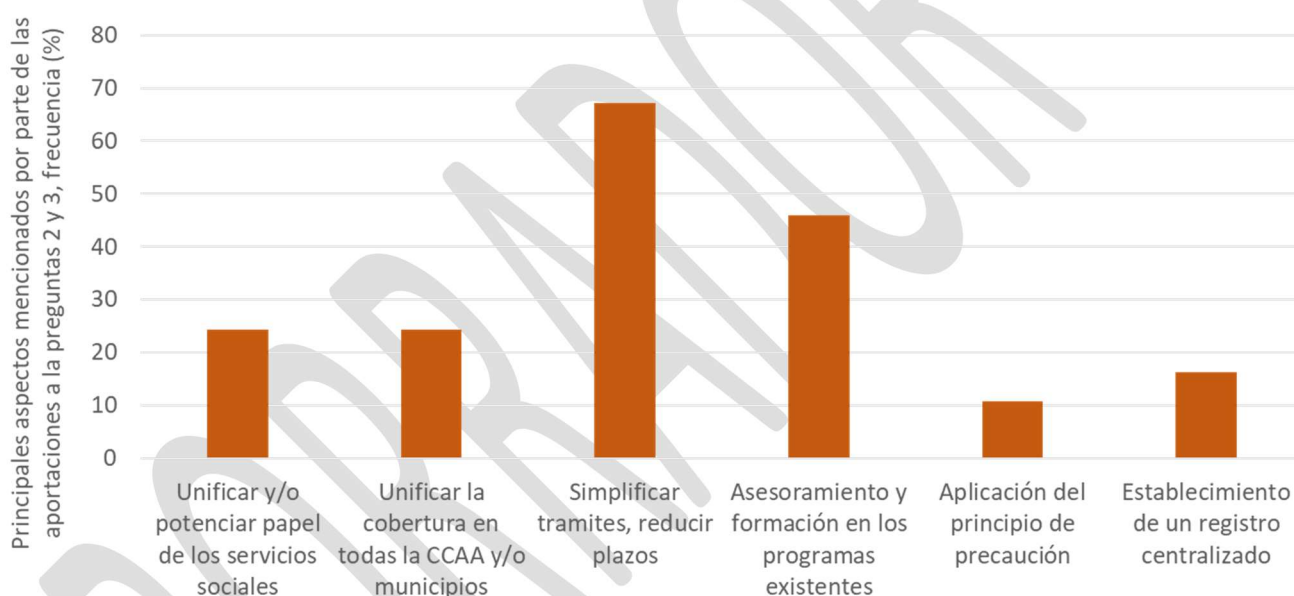


Principales asuntos y aspectos señalados por parte de las contribuciones en respuesta a la primera cuestión planteada en la consulta pública previa para la elaboración de la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética (resultados expresados en porcentaje de ocurrencia con respecto a las aportaciones 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 autónómicas 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, creación de un Observatorio Nacional para la pobreza energética o establecer un límite máximo de la potencia contratada para poder optar a las ayudas referentes al bono social de electricidad.



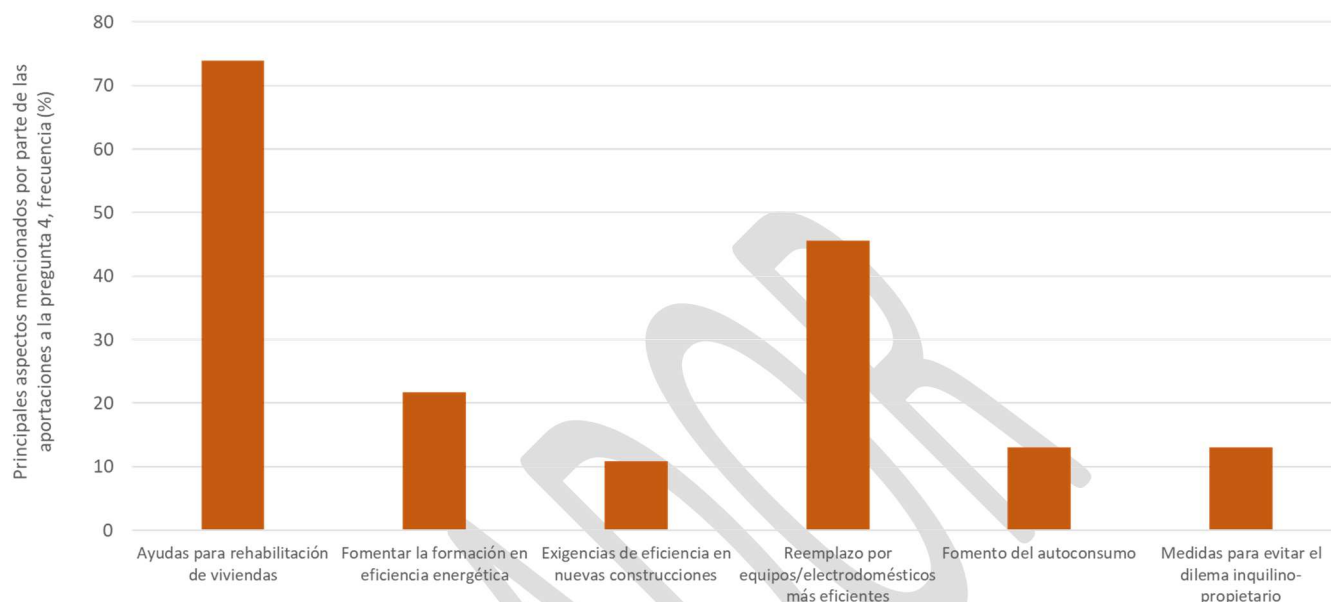
Principales asuntos y aspectos señalados por parte de las contribuciones en respuesta a la segunda y tercera cuestión planteadas en la consulta pública previa para la elaboración de la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética (resultados expresados en porcentaje de ocurrencia con respecto a las 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 más. 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 potencial en la mejora de la eficiencia energética mediante pequeñas o micro-reformas.

Otro aspecto que también se ha destacado de forma asidua en las contribuciones realizadas a esta cuestión 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).

5.2 EJECUCIÓN DE LA ESTRATEGIA

La Estrategia se configura como un marco de actuación, que debe ejecutarse y desarrollarse.

Por esta razón, y con el fin de desplegar la Estrategia, se podrán elaborar y aprobar planes operativos dirigidos por el Ministerio para la Transición que incluirán, al menos:

- ✚ 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.
- ✚ El presupuesto asignado.
- ✚ Actualización de los indicadores

Los planes operativos, que en su caso se elaboren, 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 y 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 7.3 de la misma.

No obstante, la elaboración de los planes se realizará contemplando un proceso de consulta u 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.

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.

El Ministerio para la Transición Ecológica podrá convocar las reuniones que considere precisas con distintos Departamentos ministeriales para compartir información, realizar seguimiento de la ejecución de la estrategia y las actuaciones de la Administración General del Estado. A este respecto, podrá crearse un grupo de trabajo permanente para realizar un seguimiento de la Estrategia y las actuaciones de pobreza energética en el ámbito de la Administración General del Estado.

Asimismo, en el seno de la ejecución de la estrategia se fomentará la colaboración y cooperación permanente con las Comunidades Autónomas, velando por alinear los distintos instrumentos existentes de lucha contra la pobreza energética para explotar las sinergias y obtener el mejor resultado acumulado posible.

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

El Ministerio para la Transición Ecológica también velará por mantener una interlocución permanente con las distintas organizaciones y asociaciones con actividad en materia de pobreza energética, para actualizar el estado de situación de dicho fenómeno en nuestro país y obtener sus contribuciones en la materia.

A este respecto, podrá crearse una Mesa social de pobreza energética, que incluya a los principales actores de estos colectivos, con funciones consultivas y de apoyo en relación a la ejecución de la Estrategia.

También se velará por mantener una comunicación fluida con las asociaciones empresariales, empresas y otros actores con incidencia en la materia.

5.4 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.

5.5 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 anual de la ejecución de la Estrategia.
- ✚ Evaluación final de la Estrategia una vez que finalice su periodo total de vigencia.

SEGUIMIENTO ANUAL 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:

En el caso de elaborar planes operativos, 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 y a los objetivos y metas establecidos en ella.

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 los Indicadores de Seguimiento a lo largo de la e