Pobreza energética en España: aproximación jurídica y económica a sus causas y causantes

Pablo Sanz Bayón

Profesor de Derecho Mercantil en la Universidad Pontificia Comillas. Miembro propio de la Cátedra de Energía y Pobreza.

1. Introducción

La pobreza energética es un concepto que ha entrado de lleno en nuestra realidad sociopolítica y también jurídico-económica. Su utilidad semántica es la de expresar una manifestación de la pobreza que se da en torno al acceso a un suministro tan básico como la energía. Es un concepto que ya no es una moda. Ha venido para quedarse.

El presente trabajo se centra sobre todo en el examen de los factores del mercado energético español que condicionan e incluso determinan que un creciente sector de la sociedad esté o pueda estar próxima a una situación de pobreza energética. Por tanto, la discusión que se ofrece en este artículo no se hace desde la perspectiva de las medidas puramente paliativas, como el bono social eléctrico. Los mecanismos prestacionales (bonos sociales, ayudas al pago de suministros) deben articularse como instrumentos de transición que paulatinamente vayan dejando paso a medidas institucionales y estructurales que busquen afrontar el problema de raíz y a largo plazo, meta que exige observar y reformar los condicionantes mercantiles y regulatorios que hacen que el precio de la electricidad sea inasumible para amplios y crecientes grupos sociales.

En este sentido, **este artículo busca sentar algunas bases y premisas para un examen crítico y propositivo de política legislativa sobre el mercado eléctrico y la regulación y supervisión de sus actores a fin de contrarrestar las causas directas de la pobreza energética,** comenzando por la moderación económica y transparencia del precio de la electricidad y la tutela jurídica de los consumidores vulnerables.

2. Concepto y contexto de la pobreza energética en España

La Estrategia Nacional para la Pobreza Energética ha definido la pobreza energética como la situación en la que se encuentra un hogar en el que no pueden ser satisfechas las necesidades básicas de suministros de energía, como consecuencia de un nivel de ingresos insuficiente y que, en su caso, puede verse agravada por disponer de una vivienda ineficiente energéticamente[1].

La pobreza energética podrá manifestarse 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. Por su parte, el concepto de consumidor vulnerable se refiere al consumidor de energía eléctrica o de usos térmicos que se encuentra en situación de pobreza energética, pudiendo ser beneficiario de las medidas de apoyo establecidas por las administraciones públicas.

La pobreza energética compromete la dignidad de la persona porque menoscaba la calidad de vida y puede afectar a la salud de los habitantes de la vivienda, especialmente menores y ancianos[2]. 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[3]. Sin embargo, desde el año 2014 se ha constatado una mejora relativa en algunos de ellos como consecuencia de la recuperación económica.

A las puertas de un incipiente contexto de desaceleración y posible recesión de las economías europea y española, resulta preocupante que entre el 7,4% y el 17,3% de la población española se encuentre en situación de pobreza energética. En base a los datos facilitados por el Instituto Nacional de Estadística, correspondientes a 2017, 8,1 millones de españoles presentan un gasto desproporcionado en relación con sus ingresos; 5,1 millones de personas sufren pobreza energética escondida; unos 3,7 millones de personas pasan el invierno a temperaturas inadecuadas y 3,5 millones de personas han de afrontar retrasos en el pago de sus facturas[4].

La pobreza energética tiene una naturaleza multifactorial y compleja. En primer lugar, es evidente que la pobreza energética está conectada con situaciones de pobreza general y de exclusión social, que pueden deberse a situaciones de desempleo, precariedad laboral y marginación con una multiplicidad y heterogeneidad de formas, o por ejemplo, a situaciones vinculadas a la demanda térmica de determinados hogares o con la edificación de viviendas antiguas con poca eficiencia energética. Cualquiera de estas circunstancias o su concurrencia pueden dificultar a muchos ciudadanos el poder calentar sus viviendas adecuadamente en invierno o cubrir sus necesidades básicas para una habitabilidad digna. También hay un factor geográfico condicionado por la ubicación de las viviendas y las zonas climáticas dentro del territorio español, lo cual incide en que ciertos colectivos puedan ser más propensos a sufrir una situación de pobreza energética. Caracterizar a los colectivos con vulnerabilidad de pobreza energética exige, por tanto, recabar múltiples datos de distintas variables y manejar un conjunto de indicadores

estadísticos actualizados periódicamente, en función de los ingresos, el precio de la energía o las propias temperaturas de una geografía específica.

En los últimos años ha habido un gran avance para la conceptualización jurídica y la medición de la pobreza energética, con indicadores subjetivos y objetivos que permiten clasificar como vulnerables en materia energética a determinadas personas y hogares, como los establecidos por el Observatorio Europeo de Pobreza Energética.

3. ¿Un derecho universal a la energía?

La pobreza energética plantea una dificultad conceptual que es la que establecer qué energía es necesaria para la climatización de una vivienda habitual en condiciones de confort. Es decir, **requiere consensuar legalmente un derecho a la energía en virtud de un gasto teórico normal para un hogar medio,** lo cual puede depender de múltiples factores sociales, individuales, familiares o medioambientales.

El derecho a la energía no es nuevo ni ajeno al derecho español. El artículo 25 de 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***. El Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 profundiza en este aspecto en su artículo 11 al reconocer el derecho a una vivienda adecuada y el ***derecho al acceso a energía para la cocina, la iluminación y la calefacción*** **en el que** ***los gastos derivados del uso del hogar deberían ser de un nivel que no impida ni comprometa la satisfacción de otras necesidades básicas***. Ello conforma un parámetro jurídico esencial para informar los ordenamientos de los Estados en el ámbito de la pobreza energética. Resulta interesante, asimismo, traer a colación la Declaración sobre la Utilización del Progreso Científico y Tecnológico en

Interés de la Paz y en Beneficio de la Humanidad (Resolución 3384 de la Asamblea General 72 de la Organización de Naciones Unidas, de 10 de noviembre de 1975) que establece el derecho de uso de la electricidad, debiendo los Estados garantizar el disfrute de la energía eléctrica como avance científico y técnico, a través de las medidas normativas correspondientes.

Más recientemente, la ONU aprobó en 2015 la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible cuyo Objetivo nº 7 se dedica a ***Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos***[5]. En la Constitución Española de 1978 no hay una referencia expresa 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.

Más allá de otras actuaciones públicas, el reconocimiento de un derecho universal a la energía nos sitúa en el compromiso político de regular el mercado eléctrico para que sus precios finales sean acordes a la capacidad de pago de la mayoría de los habitantes y no sólo el de procurar medidas paliativas de bonificación de precios. Este segundo haz de medidas puede tener una justificación a corto plazo, pero cualquier visión a largo plazo que pretenda la sostenibilidad de las cuentas públicas y un bienestar social duradero debería enfocarse en la primera línea de actuación, que pasa por una reforma en profundidad de la ordenación y supervisión del mercado eléctrico, la regulación y transparencia de la formación de los precios oficiales y el fortalecimiento de la tutela del consumidor eléctrico. A este objetivo va dirigido precisamente la reflexión que se ofrece en este artículo.

4. Más allá de las medidas paliativas contra la pobreza energética

Las medidas de intervención social propuestas para combatir la pobreza energética, comenzando por los organismos públicos competentes, se han centrado sobre todo en medidas de índole paliativa, como el bono social eléctrico. Esto es, en medidas de política legislativa encaminadas a subsidiar o subvencionar la factura energética de unos concretos colectivos sociales cuya vulnerabilidad e incapacidad de pago, debidamente parametrizada, les hace beneficiarios de dicha bonificación (descuento sobre la factura)[6].

El bono social eléctrico y ahora también el bono térmico, regulados actualmente por el Real Decreto Ley 15/2018 son el paradigma de esta concepción reduccionista y limitada, tanto en su alcance como en su efectividad práctica, a pesar de los notables avances conseguidos desde su implantación en 2009[7]. Al mismo tiempo que la factura eléctrica se ha ido encareciendo para todos los ciudadanos en los últimos años, la bonificación se ha tenido que ir ampliando y mejorando. Ahora bien, los mecanismos de gestión del bono social, aunque han sido mejorados en la última reforma, siguen dependiendo de una burocracia vinculada a la solicitud individual del bono social a las empresas comercializadoras. Ello hace que se siga dificultado de facto el ejercicio de los derechos legalmente reconocidos a los clientes vulnerables, quienes deben gastar tiempo y recursos en su tramitación. **La creación de un sistema de bonificación reconocido automáticamente por vía de una concesión directa al beneficiario e interoperable entre las administraciones públicas es el siguiente paso pendiente,** a efectos de no condicionar la solicitud individual del derecho a la tramitación y plazos de las empresas comercializadoras, lo cual además supone actualmente una carga administrativa para el solicitante que se encuentra en situación de vulnerabilidad, máxime cuando se producen discrepancias o se obstaculiza la concesión del bono social[8].

Desde un punto de vista general, las medidas prestacionales de carácter paliativo pueden tener una relativa utilidad social para los actores involucrados. Sin embargo, no debería ser ni la única ni la principal medida para afrontar la realidad de fondo del fenómeno de la pobreza energética. 2018 cerró como el segundo año con el precio medio del mercado eléctrico más caro desde 1998. En concreto, el segundo semestre de 2018 fue el más caro desde que Eurostat realiza sus estadísticas. Las oscilaciones creadas por el sistema de subasta y las cargas impositivas que contiene la factura hacen que el precio de la electricidad sea cada vez más inasumible para varios millones de habitantes. ¿Tiene sentido una medida paliativa basada en bonificar unos precios cada vez más altos? ¿Será sostenible en el tiempo como siga esta tendencia alcista?

En este sentido, los servicios y los trabajadores sociales que intervienen en la gestión de soluciones a la pobreza energética con colectivos vulnerables deberían no sólo enfocarse en las medidas paliativas, es decir, en la gestión de los efectos o consecuencias del problema. Antes bien, deberían centrarse en las causas, en los factores que determinan esa alza del precio de la electricidad que provoca que bastantes consumidores no puedan pagarlo. Un cambio de perspectiva a este respecto implica necesariamente **orientar algunos esfuerzos en observar y analizar la configuración del mercado eléctrico y exigir la adopción de medidas estructurales que favorezcan una mayor competitividad y transparencia de las empresas eléctricas y una efectiva apertura del mercado, para garantizar una factura eléctrica más barata, más estable y fácil de comprender y pagar.**

Los agentes sociales deberían pues introducirse en los aspectos regulatorios y examinar qué puede hacerse desde la defensa del consumir eléctrico, en orden a instar que los poderes públicos competentes adopten las reformas del mercado eléctrico que coadyuven a la rebaja de la factura eléctrica, no sólo a su bonificación. La bonificación es una

socialización del precio cuya alza es causada por una estructura del mercado oligopólica derivada de una política energética que no ha previsto los efectos antisociales de su configuración y dinámica. Es pues necesario que **los trabajadores que están en la intervención social contribuyan de forma efectiva al empoderamiento de los colectivos sociales en el orden político y jurídico, para la consecución de un mercado eléctrico nacional justo y orientado a la defensa y bienestar de todos los consumidores eléctricos**[9].

Un ejemplo de lo anterior está en el hecho de que en España se han incumplido reiteradamente las Directivas de la Unión Europea de Electricidad y Gas de 2009 (Directivas 72/2009 y 73/2009), en las que se establece que los Estados deben garantizar el suministro necesario para los colectivos vulnerables, y en las que se establece la prohibición de desconexión en periodos críticos[10]. Hace falta una mayor supervisión que garantice la eficacia de lo recogido en el art. 53.2 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, que excluye en el caso de impago la posibilidad de suspender el suministro a los clientes acogidos a la tarifa de último recurso[11].

A este respecto, donde más sentido puede tener la intervención social en materia de pobreza energética, más allá de las medidas paliativas, es en el ámbito autonómico, promoviendo una regulación que permita a las agencias autonómicas de consumo exigir a las empresas eléctricas unas medidas estables y estrictas para garantizar el suministro, como así se ha conseguido en Cataluña, con la Ley 24/2015 o en la Comunidad Valenciana, con la Ley 3/2017. Sendas leyes recogen el principio y las obligaciones jurídicas que la legislación nacional general debería haber transpuesto hace diez años, dando eficacia al mandato de las Directivas Europeas. En Cataluña, por ejemplo, se evitaron 39.000 cortes de luz entre julio de 2015 y diciembre de 2016. El derecho administrativo autonómico y municipal está en posición de hacer lo que no se

ha hecho a nivel estatal, que es obligar a las empresas eléctricas a consultar a los servicios sociales antes de efectuar cortes de suministro para evitar que se realicen desconexiones a personas vulnerables. El siguiente paso ha de ser el establecimiento de tarifas sociales mínimas que prácticamente garanticen un acceso universal a este suministro básico.

Ciertamente, la recién aprobada Estrategia Nacional ha introducido unas medidas muy positivas como la prohibición de cortar el suministro en situaciones climatológicas extremas, como puede ser una ola de frío o de calor. Esta restricción se suma a las ya existentes: no es posible cortar el suministro a familias en riesgo de exclusión social y beneficiarios del bono social en los que en la unidad familiar haya un menor de 16 años, una persona con discapacidad igual o superior al 33% o con grado de dependencia II o III. Además, la Estrategia Nacional ha ampliado el periodo previo al corte de suministro en caso de impago. Hasta ahora, para los consumidores vulnerables acogidos al bono social, la normativa habilitaba un plazo de cuatro meses antes de que el suministrador pudiera interrumpir el servicio. La Estrategia ha aumentado el plazo otros cuatro meses, durante los cuales el consumidor recibirá un suministro mínimo vital que se fijará atendiendo a las diferentes situaciones de vulnerabilidad. Desde el nivel municipal o local, los servicios sociales deberían extremar la supervisión de los convenios entre los ayuntamientos y las empresas eléctricas para asegurar el verdadero cumplimiento y la efectividad de la garantía de suministro y evitar los cortes ilegales y las situaciones de abuso contra los consumidores vulnerables de su municipio.

5. Pobreza energética y mercado eléctrico español

La política energética de los últimos gobiernos ha incidido terminantemente en el encarecimiento de la electricidad en

España. Cuando nos referimos a la pobreza energética no puede desconocerse que hay una correlación bastante estrecha entre el precio final que no puede asumir el consumidor y las causas estructurales, mercantiles, regulatorias y políticas que hicieron que ese alto precio final acabe siendo inasumible de facto para extensos grupos sociales. A este respecto, es preciso apuntar que una de las grandes dificultades en la comprensión de la pobreza energética, y por tanto en la imposibilidad de pago de la factura eléctrica por parte de dichos colectivos sociales, **es la complejidad intrínseca que presenta el funcionamiento del propio mercado eléctrico,** un mercado muy regulado pero al mismo tiempo muy opaco.

- **Situación oligopólica**

El funcionamiento del mercado eléctrico exige conocer la estructura interna del mismo. El mercado eléctrico se organiza en grupos societarios integrados verticalmente (generación-distribución-comercialización) donde las barreras de entrada a nuevos competidores son muy altas. La distribución es la que más beneficios ofrece y es la que de facto presenta una situación oligopólica, porque sólo hay cinco grandes empresas a nivel nacional. Las tres mayores compañías eléctricas en España, Endesa, Iberdrola y Naturgy, mantienen su dominio en el negocio de comercialización de luz, con una cuota de mercado (libre y regulado) que alcanzó a cierre de 2018 el 85,4%, equivalente a 25,12 millones de clientes[12]. El mercado presenta un problema de concentración, con riesgo de conductas colusorias entre sus escasos competidores o de posiciones de dominio que pueden conllevar a ciertos abusos de mercado. Fortalecer la actividad supervisora e inspectora de la Comisión Nacional del Mercado y de la Competencia (CNMC) es más necesario que nunca para detectar y sancionar situaciones de manipulación de precios en el mercado eléctrico, como sucedió en 2014 con Iberdrola y que llevó a la Fiscalía a abrir diligencias[13].

En primer lugar, es preciso partir del hecho de la situación

oligopólica que se da actualmente en el mercado español de la energía, que cuenta con aproximadamente 28,2 millones de contratos. Como ha expuesto la CNMC, el 82% de los consumidores del sector eléctrico pertenece al mismo grupo empresarial que las distribuidoras de la zona, exactamente, 23 millones de los 28,2 millones de consumidores conectados a redes de las principales empresas de distribución, las comercializadoras (libres o reguladas). Estas cifras apenas han variado en los últimos cinco años, cuando este porcentaje se situaba en el 88%. En el sector gasista, Gas Natural Fenosa suministra al 73% de los consumidores conectados a las redes de distribución del grupo. Esto es, 4 millones de los 5,4 millones de puntos conectados a sus redes de distribución en 2017. La variación ha sido aún menor que en la electricidad, dado que hace cinco años representaba el 79,4%. Durante el periodo 2013-2017 se han producido 2,7 millones de altas, el 90% de las cuales (2,4 millones) se han producido en las comercializadoras del grupo industrial de la zona. Durante el último año este porcentaje se situó en el 83%. Por lo que se refiere al sector gasista, las comercializadoras de Gas Natural Fenosa suministraron el 63% de las nuevas altas en su zona de distribución.

Otro dato a tener en cuenta es que, durante el año pasado, el 70% de los consumidores dejó el precio regulado para cambiar a la comercializadora del mercado libre del mismo grupo empresarial (857.459 personas). En los últimos cinco años han cambiado del comercializador de referencia al mercado libre casi 7 millones de consumidores (6,94 millones), de los cuales el 77% ha pasado a la comercializadora perteneciente al mismo grupo empresarial (5,3 millones). En el sector gasista, el 47% eligió a la comercializadora libre del mismo grupo empresarial (79.777 consumidores). En los últimos cinco años 590.675 consumidores han dejado el precio regulado y han pasado al mercado libre, el 55% de ellos (323.506) ha elegido a las comercializadoras libres del mismo grupo empresarial.

Los pasos en la corrección de esta tendencia problemática han sido mínimos pero muy significativos. Entre ellos destaca la aprobación por parte de la CNMC de una Decisión Jurídicamente Vinculante (DJV/DE/001/18) por la que obliga a varias sociedades de los principales grupos energéticos integrados a que cambien su imagen de marca para que los consumidores puedan identificar claramente a su compañía. Esta medida va dirigida a las empresas distribuidoras de gas y electricidad (en el sector eléctrico las de más de 100.000 clientes) y comercializadores de referencia y/o de último recurso. El objetivo es evitar la confusión a los consumidores. Para ello, ahora están obligadas a realizar cambios en la información, presentación de marca e imagen de marca respecto a la filial del mismo grupo empresarial que comercializa en el mercado libre. De esta forma, los consumidores podrán identificar correctamente en sus facturas qué comercializadora le ofrece el servicio y saber si están en el mercado libre o regulado, como exige la normativa europea[14].

- **Precio de la electricidad y poder adquisitivo en España**

De acuerdo con Eurostat, España es el quinto país europeo con la electricidad más cara, detrás de Dinamarca, Alemania, Bélgica e Irlanda. Pero si se tiene en cuenta el poder adquisitivo de cada país, los datos de Eurostat reflejan una situación aún peor, pues España queda como el tercer país en el que los hogares más sufren para poder pagar su factura de electricidad, por detrás de Portugal y Alemania. De hecho, España se ha revelado como el país europeo con la electricidad más cara en el supuesto de viviendas con consumos inferiores a 1000 kWh, penalizados por los elevados costes fijos de la factura eléctrica[15].

En 2017 y 2018 la factura eléctrica subió un 12% mientras que la renta de los hogares se ha ido reduciendo desde la irrupción de la crisis de 2008. En aquel año un 5,9% de las familias reconocían su incapacidad para mantener la temperatura de su hogar en invierno, mientras que en 2016,

esta cifra ascendía al 10,1%. Este dato, de por sí elocuente, resalta aún más si conocemos la rentabilidad del sector eléctrico, que pasó del 6,5% en 2013 al 8,16% en 2016[16]. El 88% de este beneficio se distribuye vía dividendo a los accionistas de las empresas eléctricas. E**l fenómeno de la pobreza energética tiene un reverso que es el enriquecimiento monetario de algunos actores del mercado gracias a una regulación que ampara y cronifica esta situación de desigualdad y asimetría de poderes e información.** La realización de una auditoría rigurosa e independiente del sector eléctrico español debería ser el punto de arranque de cualquier reforma.

La formación de los precios finales y la extracción de los crecientes beneficios por parte del oligopolio de las empresas eléctricas es una materia extraordinariamente compleja que implica examinar la conformación de los ingresos de la distribución, unos ingresos que dependen de una tasa de retribución financiera (6,5%) a la que se suma la amortización de los activos de la red. Dicha tasa se calcula con la suma de los rendimientos de los bonos del Estado a 10 años más 200 puntos básicos (2%). En cuanto al precio final de la electricidad, el 55% de la factura son costes regulados y el 10% depende en gran medida del mercado gasista, cuya producción es cara y España tiene una alta dependencia del exterior, sujeto a unas variables internacionales y exógenas que no se pueden controlar. Ambos costes, el regulado y el del gas, han dependido mayormente de la política energética establecida por nuestros gobernantes, están suponiendo un encarecimiento determinante de la factura y se han trasladado directamente al consumidor final. De hecho, el grueso del beneficio de las empresas eléctricas está en la parte regulada del precio (el 55%), que es lo que permite a dicho oligopolio extraer un rendimiento seguro, con poco riesgo. Esto a su vez les permite atraer inversores internacionales y realizar operaciones lucrativas vinculadas a sus recursos e infraestructuras con fondos de inversión internacionales.

- **Abusos en la comercialización de la electricidad**

Otro punto de obligada referencia al tratar los problemas acuciantes del mercado eléctrico español es la de los abusos en la comercialización de la electricidad, que han sido sistemáticos, como lo atestigua la reiteración de resoluciones sancionadoras de la CNMC. Hay que recordar que en febrero de 2019 la CNMC sancionó con un total de 70.000 euros a las compañías Iberdrola Clientes S.A.U y EDP Energía S.A.U por incumplir los procedimientos de contratación que deben seguir las compañías de gas y electricidad cuando captan un nuevo cliente. La CNMC también multó a Endesa Energía, S.A con 260.000 euros, al no poder acreditar el consentimiento expreso de 17 clientes para cambiar de compañía; y por haber formalizado un cambio de comercializador de electricidad sin el consentimiento de un particular. Además, en enero de este año le impuso una sanción de 30.000 euros por incumplir los requisitos de contratación con sus clientes y en diciembre de 2018, otra de 120.000 euros, por dar de alta a clientes sin contar con su consentimiento. Meses antes, esta compañía también fue multada con 30.000 euros por una práctica similar. Adicionalmente, en 2017 el mismo organismo multó a cuatro comercializadoras de electricidad y gas natural (Endesa Energía, S.A.U., Iberdrola Clientes, S.A.U., Gas Natural Servicios, SDG, S.A. y Viesgo Energía, S.L.) con un total de 155.000 euros por formalizar contratos de gas y electricidad sin el consentimiento de varios clientes.

Lo anterior hace aconsejable una reforma de la tipificación establecida en el artículo 66.1 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico para que las prácticas de incumplimiento de los requisitos de contratación con clientes no se consideren infracciones leves sino graves y supongan una mayor multa.

- **La privatización del mercado eléctrico y sus efectos antisociales**

En España la entidad titular de las infraestructuras de transmisión (alta tensión) y de administrar el sistema, en el sentido de coordinar la producción al instante de todas las centrales e instalaciones generadoras, es la empresa Red Eléctrica Española, SA, que originariamente era una empresa pública y posteriormente se privatizó, aunque el Estado sigue teniendo una parte de las acciones (20% es de la SEPI[17]). La entidad que administra o gestiona el mercado eléctrico es la Operadora del Mercado de Electricidad Español, SA (OMEL) que organiza jurídica y físicamente el que los agentes contratadores (generadoras y comercializadoras) lleven a cabo sus compraventas, actuando como cámara de compensación entre ellos. Se creó también como empresa pública, como parte del desarrollo de la ley que ordenó el sector y estableció el primer marco regulador (Ley 54/1997) y posteriormente se privatizó.

España ha construido en las últimas décadas un mercado energético nacional con una alta dependencia financiera al dejar un sector tan estratégico sujeto a las influencias, injerencias e intereses de otras potencias y poderes corporativos extranjeros. La liberalización y privatización del sector eléctrico, con la retrospectiva de más de dos décadas, ha sido un error y es uno de los puntos centrales del problema de la pobreza energética, al haber contribuido al encarecimiento del precio de la energía gracias a una regulación muy favorable para la extracción de riqueza por parte de un oligopolio de empresas en cuyos consejos de administración han tenido y siguen teniendo cabida numerosos políticos, algunos de los cuales habían ostentado el cargo de ministros. Las denominadas “puertas giratorias” entre política y empresas eléctricas demuestran que la gestión pública de la energía ha estado no infrecuentemente alejada de los fines e intereses generales que se la presumen[18].

En un estudio de 2007 titulado ***La competencia en los mercados energéticos,*** el Grupo Intergubernamental de Expertos en

Derecho y Política de la Competencia de Naciones Unidas ya afirmaba que la liberalización del sector eléctrico puede redundar en un aumento de los precios y asimismo que la privatización no suele contribuir a alcanzar los objetivos de electrificación rural. Además, el aumento de la eficiencia de las antiguas empresas estatales de servicios públicos puede entrañar la pérdida de muchos puestos de trabajo, concluyendo que ***la experiencia acumulada en materia de liberalización de los mercados energéticos demuestra que no existe un único modelo de mercado adecuado para introducir una competencia efectiva en esos mercados***[19].

En efecto, la privatización del sector eléctrico español a finales de los años 90 disparó el precio de la electricidad, creando un mercado que pronto se orientó hacia unos intereses alejados y no alineados con el bien común de la sociedad española. La mera proposición de una (re)nacionalización total o incluso parcial del sector eléctrico español parece hoy en día un tema tabú dentro del debate sobre las políticas públicas en materia energética. Lo mismo puede decirse del impulso a las cooperativas de energía y a la regulación del fenómeno de la micro-cogeneración y del autoconsumo con energías libres y renovables, que supondría una verdadera revolución del mercado y que abriría múltiples posibilidades para la autogestión y soberanía social de la energía.

No obstante, a lo anterior, caben medidas intermedias, como la **constitución de una empresa pública de electricidad que ofreciera servicios de suministro básico asequible** contribuyendo a desconcentrar el mercado y estimular la competitividad. Otra propuesta podría ser la de **recuperar la gestión pública de las centrales hidroeléctricas cuyas concesiones para la explotación privada vayan caducando.** Esta medida permitiría complementar la producción eléctrica cuando otras tecnologías renovables tengan valles, sin que interfieran intereses económicos privados, así como compensar a los territorios que soportan las centrales y sufren las

consecuencias de la desigualdad territorial.

6. Hacia unos nuevos horizontes de reflexión y actuación sobre la pobreza energética

La creciente y alarmante pobreza energética en España nos pone de relieve la necesidad de una mayor audacia en la comprensión y orientación de las políticas públicas al respecto, en numerosas ocasiones afectadas por un cortoplacismo y reduccionismo que ha impedido la obtención de resultados notables hasta la fecha. La Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética, ya en marcha, cubre algunas lagunas que existían y facilita nuevos escenarios para la intervención y solución, pero no contiene un horizonte realmente transformador ni integral que permita terminar eficazmente con la pobreza energética.

Es necesario un enfoque más omnicomprensivo y transversal, que se principie desde las causas mercantiles y no sólo desde los efectos sociales del fenómeno de la pobreza energética. Las diversas organizaciones sociales que trabajan en este ámbito están en posición de jugar un papel clave y directo en la intervención y solución de este problema. Ello implica necesariamente ir más allá de las medidas meramente paliativas. Las políticas de bonificación de la factura eléctrica o de eficiencia energética en hogares vulnerables pueden ser, ciertamente, medidas oportunas, pero no suficientes ni centrales para la resolución de esta problemática socioeconómica. Examinar más profundamente el fenómeno de la pobreza energética implica replantear las bases estructurales del mercado eléctrico, sobre todo la formación y transparencia de los precios, así como los fines de la política energética actual, cuya operatividad impide aún la garantía de un suministro asequible para muchos hogares españoles en situación de vulnerabilidad.

Hablar de pobreza energética implica reconocer jurídicamente un derecho universal a la energía, es decir, una garantía de suministro mínimo vital y una prohibición de desconexión. La dignidad humana, afectada por la pobreza energética, presupone, antes de ello, reconocer un pleno derecho a la vivienda, porque éste quedaría ineficaz si en la vivienda no hay un suministro eléctrico mínimo asegurado. De poco sirve que se reconozca constitucionalmente un derecho a la vivienda si la vivienda carece de energía. De la misma forma, de nada sirve el reconocimiento legal de un derecho a la energía si una parte de la población no tiene acceso real a la vivienda, por motivo del encarecimiento del mercado de venta y alquiler de las primeras viviendas. Es preciso tener en cuenta el alto grado de endeudamiento que afrontan las familias españolas para el acceso a la primera vivienda, así como los grupos de población que habitan en hogares sin título de propiedad o con arrendamientos irregulares.

En este sentido, **se hace inaplazable el fomento de un potente parque de vivienda pública en alquiler social** con subvención para los gastos de suministros energéticos para colectivos especialmente vulnerables. Lo mismo puede afirmarse del derecho al trabajo, habida cuenta de que España, de acuerdo con los últimos datos publicados por el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, tiene una cifra total de parados registrados de 3.065.804. Energía, vivienda y empleo están interrelacionados, y cualquier medida de política social debería contemplar la coordinación territorial y administrativa de todas ellas.

La situación oligopólica del mercado eléctrico y la política energética desde la privatización del sector en los 90 hasta las recientes medidas gubernamentales han agravado las desigualdades sociales en este aspecto, impactando de lleno en colectivos de por sí vulnerables, por tratarse la pobreza energética de un tipo pobreza que se suele yuxtaponer a la pobreza general monetaria y a situaciones de desempleo, bajas

rentas y exclusión social. El precio de la energía en España es de los más caros de la UE y la opacidad y regulación de dicho precio es uno de los núcleos centrales del problema de la pobreza energética, que no sólo afecta a los colectivos vulnerables sino indirectamente a la competitividad y productividad de las empresas españolas, encareciendo las exportaciones. La política energética de los últimos gobiernos ha sido errática por haber estimulado con ayudas de Estado el sector de las renovables, ayudas que posteriormente fueron anuladas por las autoridades europeas, recibiendo el Estado español numerosas sanciones y multas al respecto.

Luchar contra la pobreza energética sin tener en cuenta la estructura actual del mercado eléctrico y las consecuencias prácticas que se arrastran en perjuicio del bienestar de la población es no abordar el problema en sus términos adecuados. De ahí que mientras siga subiendo el precio de la electricidad y persista el actual esquema asistencialista en torno al fenómeno de la pobreza energética, la vía será la de aumentar los fondos presupuestarios, porque se irán sumando más ciudadanos a los colectivos vulnerables con incapacidad de pago.

Una regulación realmente orientada a las causas y no sólo a los efectos debería contemplar una desconcentración del mercado eléctrico y un endurecimiento del régimen de sanciones por infracción del derecho de la competencia. También debería incluir incentivos fiscales para la incorporación de tecnologías de autogeneración, autoconsumo y de eficiencia energética (como los contadores inteligentes), así como mecanismos de tutela judicial para empoderar a los consumidores energéticos, mejorar la claridad del lenguaje administrativo y de los contratos de suministro energético con supervisión y prevención de clausulados abusivos predispuestos por las empresas eléctricas. A ello habría que sumar decididamente la exención del IVA a los colectivos vulnerables y la aplicación del tipo superreducido del 4% y no del general

del 21% al resto de la facturación eléctrica. Tampoco deberían contemplarse en las facturas sobrecostes derivados de las ayudas al carbón y las primas a las renovables[20]. Estos sobrecostes no deberían figurar en la factura a pagar por el consumidor sino introducirse en los presupuestos generales del Estado. Existen varias palancas (de política tributaria y presupuestaria) con las que reducir materialmente los importes de la factura eléctrica en beneficio de todos los consumidores eléctricos. Repensar la factura eléctrica requiere voluntad política y ésta puede activarse con reivindicaciones sociales y sectoriales concretas en dicha dirección.

Junto al replanteamiento de la factura eléctrica se encuentra la cuestión del pago. La energía se paga más por la potencia contratada que por el consumo efectivo. El término fijo no debería ser superior al 25 % de la factura y, respecto a lo que se paga en función de la energía consumida, los primeros kWh (que son imprescindibles para llevar una vida digna) deberían tener un precio bastante más bajo, que aumentaría en los siguientes hasta penalizar el despilfarro. Debería instarse una reforma normativa para evitar que esto fuera así, porque ello desincentiva el ahorro energético. Y lo que es peor, se desincentiva el I+D+i en tecnología de ahorro energético, como la micro-cogeneración mediante energías verdes y renovables como el biogás y la biomasa, o en materia de educación y climatización de viviendas nuevas o usadas, estimulando la rehabilitación energética para mejorar el aislamiento de las mismas. La rehabilitación de viviendas para promover la eficiencia energética debería ser una prioridad política, incluyendo el aislamiento térmico, la instalación de sistemas de calefacción y agua caliente eficientes y la iluminación de bajo consumo. Las subvenciones deberían ser prioritarias para los hogares y zonas más vulnerables, conforme a las garantías de justicia social y territorial. En definitiva, las soluciones a la pobreza energética podrían servir como acicate para el impulso de una economía más justa pero también más descarbonizada.

7. Bibliografía

[1] La Estrategia da cumplimiento al mandato establecido en el artículo 1 del Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores, que encomienda al Gobierno la aprobación de una Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética.

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

[3] https://www.energypoverty.eu/

[4] Según la Encuesta de Condiciones de Vida de 2017, 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.http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176807&menu=ultiDatos&idp=1254735976608

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

[6] Según el Ministerio para la Transición Ecológica, los últimos datos disponibles sobre los bonos sociales eléctricos arrojan la cifra de 1.436.268 solicitudes completas recibidas, de las cuales 1.041.612 son bonos sociales activos. De esta última cifra, 544.570 bonos corresponden a consumidores en situación de vulnerabilidad, 494.372 a consumidores en

situación de vulnerabilidad severa y 2.670 a personas en riesgo de exclusión social. Para el año 2018, el coste del bono social eléctrico fue de unos 200 millones de euros según datos de la CNMC. Para el año 2019, han sido destinados a la financiación del bono social término 80 millones de euros.

[7] El bono térmico es una ayuda -una única cantidad- que concede el Ministerio para la Transición Ecológica a los beneficiarios del bono social eléctrico, para ayudarles a pagar los gastos del combustible que utilicen para calefacción, agua caliente sanitaria o cocina en la época invernal. Los beneficiarios del bono social eléctrico reciben una única aportación en metálico según su nivel de renta y de la zona climática donde esté la vivienda.

[8] La condición de entidad privada de la comercializadora de referencia conlleva la aportación de documentación inicial por parte del consumidor para acreditar que solicita el bono social para su vivienda habitual (certificado de empadronamiento) y que forma parte, si es el caso, de una unidad familiar (libro de familia o documento que certifique el estado civil del solicitante). Este aspecto se vería simplificado en el caso de que la solicitud fuese presentada ante una administración pública habilitada para la consulta de determinados registros y bases de datos obrantes en otras administraciones, previa suscripción de los correspondientes acuerdos y convenios entre las administraciones. Por otro lado, sería aconsejable un endurecimiento del régimen sancionador de las infracciones relacionadas con las conductas de las comercializadora que supongan un entorpecimiento de la operativa prevista, sobre todo en lo relativo a la resolución de discrepancias regulado por el artículo 8.2. párrafo 3º del Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre.

[9] Debería replantearse la forma en que se presta el apoyo voluntario a los colectivos afectados por la pobreza energética. La Ley 45/2015, de 14 de octubre, de voluntariado, exige que los voluntarios de las entidades de voluntariado

(empresas, ONG, entidades sin ánimo de lucro, etc.) tengan que estar asegurados (artículo 10). Esta obligación de aseguramiento supone a dichas organizaciones sociales incurrir en un coste fijo y operativo que puede hacer inasumible el servicio social que prestan.

[10] Artículo 3.3: *Member States shall take appropriate measures to protect final customers, and shall, in particular, ensure that there are adequate safeguards to protect vulnerable consumers. In this context, each Member State shall define the concept of vulnerable customers which may refer to energy poverty and, inter alia, to the prohibition of disconnection of electricity (gas) to such customers in critical times*.

[11] 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.

[12] https://www.cnmc.es/ambitos-de-actuacion/energia/cambio-de-comercializador

[13] https://www.eleconomista.es/energia/noticias/8352315/05/17/Como-Iberdrola-presuntamente-manipulo-los-precios-de-la-electricidad.html

[14] https://www.cnmc.es/expedientes/djvde00118

[15] https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Electricity_price_statistics/es

[16]https://www.eldiario.es/alternativaseconomicas/estragos-fa

lso-mercado-electrico_6_735686444.html

[17] https://www.ree.es/es/accionistas-e-inversores/la-accion/accionariado

[18]https://www.yoibextigo.lamarea.com/wpcontent/uploads/2018/09/YOIBEXTIGOPUERTASGIRATORIAS.pdf

[19] https://unctad.org/es/Docs/c2clpd60_sp.pdf

[20] Véase a este respecto, el interesante trabajo de Mastropietro, P., "Who should pay to support renewable electricity? Exploring regressive impacts, energy poverty and tariff equity", *Energy Research & Social Science*, Volume 56, October 2019.