



El marco jurídico de la pobreza energética

Octubre de 2017



www.ararteko.eus

El marco jurídico de la pobreza energética

ararteko

Herriaren Defendatzailea
Defensoría del Pueblo

Índice

1. Definición.....	pág. 1
2. Legislación europea	pág. 7
A. Normas sobre la pobreza energética y el mercado interior de servicios energéticos	
B. Normas sobre la eficiencia energética	
3. Legislación nacional.....	pág. 9
A. Normas sobre la pobreza energética y el mercado interior de servicios energéticos	
B. Normas sobre la eficiencia energética	
4. Legislación en el País Vasco.....	pág. 11
A. Normas sobre prestaciones sociales	
B. Normas sobre la eficiencia energética	
C. Normas sobre los consumidores	
5. Legislación en Cataluña	pág. 13
A. Normas sobre la pobreza energética	
6. Medidas en la Comunidad Autónoma del País Vasco ...	pág. 14
A. Medidas para prevenir la pobreza energética mediante políticas de rehabilitación y programas de sustitución	
B. Medidas para prevenir la pobreza energética mediante políticas de información y asesoramiento	
C. Otras medidas en relación con la pobreza energética	

7. Jurisprudencia en relación con la pobreza energética ..pág. 15

A. La pobreza energética dentro del derecho a la vida

B. La pobreza energética dentro del derecho a una vivienda adecuada



1. Definición

En la actualidad, no existe una definición de pobreza energética aceptada a nivel mundial.

En el plano europeo, la pobreza energética se ha definido como “la dificultad o la incapacidad de mantener la vivienda en unas condiciones adecuadas de temperatura, así como de disponer de otros servicios energéticos esenciales a un precio razonable”¹.

En términos generales, la pobreza energética se ha definido en España como una situación en la que un hogar “es incapaz de pagar una cantidad de energía suficiente para la satisfacción de sus necesidades domésticas y/o cuando se ve obligado a destinar una parte excesiva de sus ingresos a pagar la factura energética de su vivienda”².

2. Legislación europea

A. Normas sobre la pobreza energética y el mercado interior de servicios energéticos

A nivel europeo, la **Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE y la Directiva 2009/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural y por la que se deroga la Directiva 2003/55/CE** son las piedras angulares en la lucha contra la pobreza energética. De estas Directivas se pueden destacar las siguientes cuestiones:

- Definen las obligaciones de servicio universal y los derechos de los consumidores. Los Estados Miembros (EM) podrán imponer a las empresas eléctricas obligaciones de servicio público relativas a la seguridad (incluida la seguridad de suministro), la regularidad, la calidad, el precio de los suministros, la protección del medio ambiente (incluida la eficiencia energética) y la protección de los consumidores domésticos, especialmente los consumidores vulnerables. Los EM deberán garantizar que todos los clientes disfruten del derecho a un servicio universal (de una calidad determinada, a un precio razonable y no discriminatorio).
- Establecen normas comunes relativas a la protección de los consumidores. Obliga a los EM a que adopten las medidas necesarias para la protección de los clientes finales, especialmente a los consumidores vulnerables. Los EM deberán definir el concepto de “cliente vulnerable” mediante referencia a la situación de pobreza energética y a la prohibición del corte de suministro en periodos críticos. Los EM deberán garantizar la aplicación de los derechos y obligaciones relacionados con los clientes vulnerables. Asimismo, deberán

¹ Consejo Económico Social Europeo. *Por una acción europea coordinada para prevenir y combatir la pobreza energética*, Dictamen TEN/516, 18 de septiembre de 2013.

² Tirado Herrero, S. et al., *Pobreza energética en España, Potencial de generación de empleo directo de la pobreza derivado de la rehabilitación energética de viviendas*. Madrid: Asociación de Ciencias Ambientales, 2012, p.21.

adoptar medidas tales como planes nacionales de acción en materia de energía, prestaciones en el marco de regímenes de seguridad social para garantizar el suministro de energía necesario para los clientes vulnerables o el apoyo a mejoras de la eficiencia energética para la vivienda. Finalmente, los EM deberán crear puntos de contacto únicos para ofrecer la información necesaria a los consumidores, así como un mecanismo independiente destinado a la solución extrajudicial de conflictos.

B. Normas sobre la eficiencia energética

Cada vez resulta más importante para la Unión Europea (UE) la reducción del consumo y el derroche de energía. En 2006, se estableció el objetivo de reducir, para el 2020, el consumo anual de energía de la UE en un 20%³. En vista de la imposibilidad de alcanzar ese objetivo, la UE elevó las cuestiones relacionadas con la eficiencia energética a la categoría de objetivos principales de la Estrategia Europa 2020 y elaboró un nuevo Plan de Eficiencia Energética 2011⁴. En el 2016 se presentó el paquete de propuestas “Energía limpia para todos los europeos” cuyo objetivo es el de adoptar la legislación en materia de energía a los nuevos objetivos energéticos y climáticos para 2030⁵.

La **Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012 relativa a la eficiencia energética, por la que se modifican las Directivas 2009/125/CE y 2010/30/UE, y por la que se derogan las Directivas 2004/8/CE y 2006/32/CE** fija obligaciones sobre eficiencia energética. De esta Directiva se pueden señalar las siguientes cuestiones:

- Establece un marco común de medidas para fomentar la eficiencia energética dentro de la UE y dispone acciones concretas para alcanzar el objetivo principal de reducir el uso de energía un 20% menos en 2020.
- Inversión en eficiencia energética para evitar la pobreza energética. Propone que los EM impulsen mecanismos de financiación que concedan los recursos necesarios para ejecutar acciones destinadas a fomentar la eficiencia energética.
- Dispone la prioridad de medidas de eficiencia energética en hogares afectados por pobreza energética. Los EM podrán incluir requisitos con finalidad social en las obligaciones de ahorro que implanten, como la aplicación prioritaria de medidas en hogares afectados por la pobreza energética o en viviendas sociales.
- Plantea auditorías energéticas para los clientes finales. Prevé un procedimiento de evaluación del consumo de energía existente de un edificio para calcular el ahorro y la mejora energética de los clientes finales.
- Introduce programas de información y habilitación de los consumidores. Exige la adopción de medidas (incentivos fiscales, ayudas, contadores inteligentes) para el uso eficiente de la energía por parte de los pequeños clientes, incluidos los hogares.

La **Directiva 2010/31/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, relativa a la eficiencia energética de los edificios** contempla la mejora de la eficiencia energética de los edificios tanto nuevos como existentes. Establece requisitos relacionados con: el marco común para el cálculo de la eficiencia energética de los edificios; la aplicación de requisitos mínimos de eficiencia energética en los edificios nuevos y en las reformas importantes de los ya existentes; la certificación de la eficiencia energética de edificios; y la inspección periódica de las instalaciones de edificios. Como parte del paquete de propuestas “Energía limpia para todos los europeos” se propuso la revisión de esta Directiva para ayudar a alcanzar los objetivos energéticos y climáticos para el 2030⁶. Asimismo, se presentó la iniciativa “Financiación inteligente para edificios inteligentes” que analiza la forma de estimular tanto la inversión pública como privada en la eficiencia energética de los edificios⁷.

³ Comisión de las Comunidades Europeas. *Plan de acción para la eficiencia energética: realizar el potencial*, Comunicación COM(2006) 545 final, 19 de octubre de 2006.

⁴ Comisión Europea. *Plan de Eficiencia Energética 2011*, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones COM(2011) 109 final, 8 de Marzo de 2011.

⁵ European Commission. *Clean Energy for all Europeans*, Communication COM(2016) 860 final, 30 November 2016.

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*, Annex I.

3. Legislación nacional

A. Normas sobre la pobreza energética y el mercado interior de servicios energéticos

La **Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico** modificada por el **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** recoge las figuras del consumidor vulnerable y bono social. De esta Ley se pueden destacar las siguientes cuestiones:

- Define al consumidor vulnerable como aquellos consumidores de electricidad que sean personas físicas en su vivienda habitual y que cumplan las características sociales, de consumo y poder adquisitivo que se determinen reglamentariamente por el Gobierno. El Gobierno deberá determinar la definición, categorías, requisitos y medidas a adoptar respecto al consumidor vulnerable⁸. La definición podrá incluir distintos colectivos de vulnerables atendiendo a sus características sociales, poder adquisitivo y a los umbrales de renta que se establezcan. Define al consumidor vulnerable en riesgo de exclusión como los consumidores vulnerables severos acogidos a tarifas de último recurso (TUR) y que estén siendo atendidos, respecto a estos suministros por los servicios sociales de las Administraciones Públicas competentes, por hallarse, debido a su renta, en riesgo de exclusión social⁹.
- Entre las medidas para garantizar una protección adecuada a los consumidores vulnerables recoge el derecho a un bono social. El bono social cubrirá la diferencia entre el valor del precio voluntario para el pequeño consumidor (PVPC) y un valor base, que se denominará tarifa de último recurso (TUR) y será aplicado por el comercializador de referencia en las facturas de los consumidores¹⁰.
- Dispone que el bono social y la asunción del coste de cofinanciación del suministro de energía eléctrica de los consumidores vulnerables en riesgo de exclusión se considerarán obligaciones de servicio público que deberán ser asumidas por las sociedades comercializadoras de energía eléctrica¹¹.
- Establece que transcurridos dos meses desde que se hubiera realizado el requerimiento y el pago no se hubiera hecho efectivo, podrá suspenderse el suministro de electricidad a los consumidores. En el caso de los consumidores vulnerables, amplía el plazo a cuatro meses¹². No obstante, considera como suministro esencial y por tanto no se podrá suspender el suministro, aplicar recargos o afectar el pago a los consumidores vulnerables en riesgo de exclusión¹³.
- Considera el establecimiento de puntos de contacto únicos para ofrecer a los consumidores toda la información necesaria relativa a sus derechos, a la legislación vigente y a los procedimientos de solución de conflictos disponibles¹⁴. Asimismo, establece la creación de un registro administrativo de puntos de suministro que correspondan a consumidores vulnerables severos.
- Obliga a las sociedades comercializadoras de energía a tomar las medidas adecuadas de protección al consumidor y a informar a sus clientes sobre sus derechos y de las vías de resolución de conflictos disponibles. Asimismo, exige el establecimiento de un servicio de atención a los consumidores y de un sistema para solicitar información sobre el suministro contratado.

⁸ Artículo 45.1 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (BOE nº 310, 27 de diciembre de 2013).

⁹ *Ibid.*, Artículo 52.4 j).

¹⁰ *Ibid.*, Artículo 45.3.

¹¹ *Ibid.*, Artículo 45.4.

¹² *Ibid.*, Artículo 52.3.

¹³ *Ibid.*, Artículo 52.4 j).

¹⁴ *Ibid.*, Artículo 43.3.

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 desarrolla reglamentariamente el Real Decreto-ley 7/2016, de 23 de diciembre. Los aspectos destacables de la norma son los siguientes:

- Regula la figura del consumidor vulnerable y sus categorías, así como los requisitos que debe cumplir y acreditar. Define al consumidor vulnerable como “*el titular de un punto de suministro de electricidad en su vivienda habitual que, siendo persona física, esté acogido al precio voluntario para el pequeño consumidor (PVPC)*”¹⁵. Asimismo, para ser considerado consumidor vulnerable, deberá cumplir *alguno* de los requisitos siguientes:
 - Que su renta anual, o la de la unidad familiar en el caso de formar parte de una unidad familiar, sea igual o inferior a unos determinados umbrales referenciados al Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM), que varían en función del tamaño del hogar.
 - Poseer el título de familia numerosa.
 - Que el propio consumidor, o todos los miembros de la unidad familiar que tengan ingresos, sean pensionistas por jubilación o incapacidad permanente, con pensiones mínimas y no tengan otros ingresos.

El umbral se incrementará para el caso de personas con discapacidad y para víctimas de violencia de género o de terrorismo¹⁶. Cuando se acrediten los requisitos, al consumidor vulnerable se le aplicará el bono social que supondrá un descuento del 25% sobre su factura de suministro eléctrico¹⁷. Cuando la renta del consumidor o de la unidad familiar sea igual o inferior a la mitad de los umbrales establecidos, el consumidor se considerará *vulnerable severo* y se ampliará el descuento hasta el 40%¹⁸. Será considerado *consumidor en riesgo de exclusión* aquél que, cumpliendo los requisitos para ser vulnerable severo, esté siendo atendido por los servicios sociales de una Administración autonómica o local que financie al menos el 50% del coste de su factura¹⁹.

- Regula las condiciones de suspensión del suministro, así como los supuestos en los cuales no se podrá proceder a su suspensión. Prevé una serie de comunicaciones adicionales vencido el periodo de pago antes de proceder a la suspensión del suministro del consumidor. Al igual que el Real Decreto-ley 7/2016 dispone la prohibición del corte de suministro a los consumidores vulnerables en riesgo de exclusión por considerarse un suministro esencial.
- Establece las condiciones y el procedimiento de solicitud y revocación del bono social, así como los precios de las TUR aplicables. El procedimiento de solicitud, la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos, y los mecanismos de comprobación de los requisitos se recogen en la **Orden ETU/943/2017, de 6 de octubre, por la que se desarrolla 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**.
- Define el sistema de financiación, cálculo y regularización del bono social, así como el coste del suministro del consumidor vulnerable severo en riesgo de exclusión social. Regula la obligación a las empresas comercializadoras (o sus matrices, en el caso de grupos empresariales) de financiar el bono social, en función de su cuota de clientes y el coste de la cofinanciación del suministro de electricidad de los consumidores en riesgo de exclusión social²⁰. Establece que el coste del suministro de electricidad del consumidor en riesgo de exclusión social será cofinanciado en un 50% por la Administración correspondiente

¹⁵ 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 (BOE nº 242, 7 de octubre de 2017), Artículo 3.1.

¹⁶ *Ibid.*, Artículo 3.3.

¹⁷ *Ibid.*, Artículo 6.

¹⁸ *Ibid.*, Artículo 3.4.

¹⁹ *Ibid.*, Artículo 4.1

²⁰ *Ibid.*, Artículo 13.

y por las empresas comercializadoras²¹. Se establecen, además, unos límites máximos de consumo eléctrico a los que será aplicable el descuento del bono social con la finalidad de asegurar la eficiencia en el consumo energético. Asimismo, establece el método para regularizar las cantidades aportadas por los distintos sujetos obligados²². Prevé un sistema de revisión del mecanismo de financiación del bono social y del coste de la cofinanciación del suministro de los consumidores vulnerables severos²³.

- Establece medidas para reforzar la protección de los consumidores, mejorando la transparencia en la contratación y la información. Obliga a las empresas comercializadoras a advertir a los consumidores que cumplan los requisitos de la posibilidad que tienen de acogerse al PVPC y de solicitar el bono social²⁴. Asimismo, en el caso de consumidores a los que ya se les aplique el bono social, la empresa comercializadora deberá advertir al consumidor el vencimiento del bono, su posible renovación y los cambios en las condiciones que den derecho a su percepción²⁵.

B. Normas sobre la eficiencia energética.

El Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana recoge expresamente la rehabilitación de edificios para luchar contra la pobreza energética. Pretende impulsar la sostenibilidad en el parque de vivienda edificado y acercarse al marco normativo europeo en cuanto a los objetivos de eficiencia, ahorro energético y lucha contra la pobreza energética. De este Real Decreto Legislativo se deben señalar los siguientes puntos:

- Obliga a los poderes públicos a formular políticas públicas que prioricen el uso de energías renovables frente a las fuentes de energía fósil y a que combatan la pobreza energética con medidas a favor de la eficiencia y el ahorro energético como la intervención urbanística.
- Prevé el Informe de Evaluación de los Edificios como un instrumento que asegure la calidad y sostenibilidad del parque edificado. El Informe acreditará el cumplimiento de la normativa vigente sobre el grado de eficiencia energética e incluirá una certificación de la eficiencia energética del edificio. Esta certificación, desarrollada en el **Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios** deberá contener una calificación que exprese la eficiencia energética del edificio, así como recomendaciones para las mejores energéticas que podrían realizarse. Asimismo, se podrá incluir información relativa a auditorías energéticas e incentivos financieros.

4. Legislación en el País Vasco

A. Normas sobre prestaciones sociales

La **Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social modificada por la Ley 4/2011, de 24 de noviembre, de modificación de la Ley para la Garantía Ingresos y para la inclusión Social**, regula los instrumentos existentes para prevenir y paliar las situaciones de exclusión personal, social y laboral. Esta Ley prevé las siguientes prestaciones económicas:

- La Renta de Garantía de Ingresos (RGI) es una prestación económica periódica, dirigida a las personas que no disponen de ingresos suficientes, destinada a cubrir tanto gastos asociados a las necesidades básicas como a los gastos derivados de un proceso de inclusión social o laboral. Presenta dos modalidades: la renta básica para la inclusión y protección social y la renta complementaria de ingresos de trabajo.

²¹ Ibid., Artículo 12.

²² Ibid., Artículo 16.

²³ Ibid., Artículo 17.

²⁴ Ibid., Artículo 5.

²⁵ Ibid., Artículos 10 y 11.

- Las Ayudas de Emergencia Social (AES) son una prestación económica no periódica destinada a personas con recursos insuficientes para cubrir gastos específicos, de carácter ordinario o extraordinario, para prevenir o paliar situaciones de marginación social. Se incluyen dentro de estas ayudas los gastos de energía y los gastos necesarios para la habitabilidad y el equipamiento básico de la vivienda o alojamiento habitual, así como los gastos por endeudamiento. Su concesión está condicionada a la existencia de presupuesto; y únicamente puede destinarse a cubrir determinados conceptos.

Hasta enero de 2017, dentro de la partida para gastos de la vivienda o alojamiento habitual, se incluía una línea de ayudas para cubrir de manera general, las facturas de energía, agua, alcantarillado, basuras, etc. Sin embargo, el **Decreto 16/2017, de 17 de enero, de modificación del Decreto de ayudas de emergencia social** establece un concepto específico para gastos de energía que incluye los gastos de suministro eléctrico. Con ello se pretende mejorar la distribución de esta prestación y combatir nuevas realidades y necesidades no cubiertas como la pobreza energética.

B. Normas sobre la eficiencia energética

La **Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo** destaca el desarrollo sostenible entre los principios generales de urbanismo. Establece que la ordenación urbanística fomentará entre otras la utilización y aprovechamiento de energías renovables y la eficiencia energética²⁶. En este sentido, las ordenanzas municipales se esforzarán por introducir criterios de eficiencia energética²⁷.

La **Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda** reconoce como derecho subjetivo la ocupación legal de una vivienda digna y adecuada²⁸ y establece subsidiariamente la posibilidad de que la satisfacción de este derecho se realice mediante el establecimiento de un sistema de prestaciones económicas²⁹. Dispone que la política de vivienda deberá incluir medidas de acción positiva a favor de los colectivos vulnerables³⁰. En materia de intervención en la edificación para su adaptación o adecuación, incluye como principios reguladores la optimización y reducción del consumo energético, así como el cumplimiento de los requisitos y condiciones de eficiencia energética y consumo energético³¹. En este sentido, exige que la adecuación de los edificios a las exigencias de calidad relativas a la seguridad, salubridad y eficiencia energética, se acredite mediante inspecciones técnicas³².

El **Decreto 241/2012, de 21 de noviembre, por el que se regula la Inspección Técnica de Edificios en la Comunidad Autónoma del País Vasco, modificado por el Decreto 80/2014, de 20 de mayo, de modificación del Decreto por el que se regula la Inspección Técnica de Edificios en la Comunidad Autónoma del País Vasco** establece que la obligación de someter los edificios a la Inspección Técnica de Edificios (ITE) recae sobre los propietarios de los mismos³³ y será realizada por el personal inspector habilitado para ello³⁴. La ITE consta de un informe-cuestionario y de un posterior dictamen³⁵ con el que se pretende conocer el estado de deterioro del edificio, evaluar los daños atendiendo a su gravedad y elaborar un plan de intervención³⁶. Asimismo, el dictamen deberá incluir la certificación de la eficiencia energética del edificio, con el contenido y mediante el procedimiento establecido para la misma en la normativa vigente.³⁷ En función del dictamen, los servicios técnicos municipales deberán priorizar y graduar las intervenciones de necesaria realización³⁸. En caso de incumplimiento del deber de elaboración de la ITE o de la obligación de ejecutar obras dirigidas a eliminar los riesgos detectados, correspondientes a los grados de intervención inmediata, muy urgente y urgente³⁹, los Ayuntamientos podrán

²⁶ Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo (BOE nº 266, 4 de noviembre de 2011), Artículo 3.3 a).

²⁷ *Ibid.*, Artículo 75.4.

²⁸ Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda (BOE nº 166, 13 de julio de 2015), Artículo 7.

²⁹ *Ibid.*, Artículo 9.2.

³⁰ *Ibid.*, Artículo 2 e).

³¹ *Ibid.*, Artículo 40 e) y f).

³² *Ibid.*, Artículo 52.1.

³³ Decreto 241/2012, de 21 de noviembre, por el que se regula la Inspección Técnica de Edificios en la Comunidad Autónoma del País Vasco (BOPV nº 241, 14 de diciembre de 2012), Artículo 6.1.

³⁴ *Ibid.*, Artículo 7.

³⁵ *Ibid.*, Artículo 11.1.

³⁶ *Ibid.*, Artículo 12.

³⁷ Decreto 80/2014, de 20 de mayo, de modificación del Decreto por el que se regula la Inspección Técnica de Edificios en la Comunidad Autónoma del País Vasco (BOPV nº 101, de 30 de mayo de 2014), Artículo 4.

³⁸ Decreto 241/2012, de 21 de noviembre, por el que se regula la Inspección Técnica de Edificios en la Comunidad Autónoma del País Vasco (BOPV nº 241, 14 de diciembre de 2012), Artículo 16.3.

³⁹ *Ibid.*, Artículo 17.

dictar órdenes de ejecución⁴⁰. La ITE resultará obligatoria para los titulares de edificios que pretendan acogerse a ayudas públicas de rehabilitación, independientemente de la antigüedad del edificio⁴¹.

C. Normas sobre los consumidores

La **Ley 6/2003, de 22 de diciembre, de Estatuto de las Personas Consumidoras y Usuarias** regula los derechos de las personas consumidoras y usuarias en Euskadi. Entre los derechos esenciales de los consumidores se encuentran la protección frente a los riesgos que puedan afectar a su salud y seguridad y la protección de sus legítimos intereses económicos y sociales. Asimismo, se incluyen el derecho a la información y a la educación y formación en materia de consumo. La Ley establece que cuando los derechos de los consumidores afecten a colectivos de especial protección en situaciones de inferioridad, subordinación o indefensión, éstos deberán protegerse prioritariamente⁴². En relación al derecho a la protección de los intereses económicos y sociales, prohíbe el corte de suministro sin constancia fehaciente de recepción previa por el consumidor de una notificación que le conceda un plazo suficiente para subsanar el motivo del corte y sin las previas autorizaciones administrativas o judiciales correspondientes. En materia de información, las Administraciones públicas de Euskadi deberán evitar y rectificar la publicidad ilícita cuando afecte a los derechos de los colectivos de especial protección⁴³. En materia de consumo, el Gobierno Vasco deberá elaborar y publicar material didáctico de apoyo a la educación y formación dirigido a los colectivos de especial protección⁴⁴. Asimismo, prevé que las actuaciones de inspección deberán realizarse preferentemente sobre los productos que pudieran afectar los intereses de los colectivos de especial protección⁴⁵.

5. Legislación en Cataluña

A. Normas sobre la pobreza energética

Mediante el **Decreto-ley 6/2013, de 23 de diciembre, por el que se modifica la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de consumo de Cataluña** la Generalitat aprobó una reforma del Código de Consumo catalán que impedía el corte de suministro eléctrico en determinados periodos críticos (entre los meses de noviembre y marzo) a las familias que certificaran su vulnerabilidad con un informe de los servicios sociales⁴⁶. Las deudas no se condonaban, si no que se aplazaban con las condiciones que ambas partes acordasen⁴⁷. Asimismo, establecía una definición de las personas en situación de vulnerabilidad económica⁴⁸. El Gobierno lo recurrió en septiembre de 2014 y el Tribunal Constitucional procedió a su suspensión y posteriormente declaró la nulidad de la medida⁴⁹. Los motivos alegados por el Constitucional radicaban en que la legislación básica estatal del sector eléctrico y de hidrocarburos regula la protección del consumidor vulnerable y puesto que la norma impugnada introducía un régimen diferente, entendía que contradecía las bases estatales. Según los artículos 149.1.13 y 149.1.25 de la Constitución Española el Estado tiene competencia exclusiva en materia de ordenación general de la actividad económica y de régimen energético por lo que el legislador catalán habría invadido sus competencias.

El Gobierno catalán llevó a cabo otra reforma legal - **Ley 20/2014, de 29 de diciembre, de modificación de la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de Consumo de Cataluña, para la mejora de la protección de las personas consumidoras en materia de créditos y préstamos hipotecarios, vulnerabilidad económica y relaciones de consumo** –donde se volvía a definir al consumidor vulnerable⁵⁰ y a establecer la excepción a la

⁴⁰ Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo (BOE nº 266, 4 de noviembre de 2011), Artículo 203.

⁴¹ Decreto 80/2014, de 20 de mayo, de modificación del Decreto por el que se regula la Inspección Técnica de Edificios en la Comunidad Autónoma del País Vasco (BOPV nº 101, de 30 de mayo de 2014), Artículo 11.

⁴² Ley 6/2003, de 22 de diciembre, de Estatuto de las Personas Consumidoras y Usuarias (BOPV nº 254, de 30 de diciembre de 2003), Artículo 5 b).

⁴³ *Ibid.*, Artículo 17.2.

⁴⁴ *Ibid.*, Artículo 25.2 a).

⁴⁵ *Ibid.*, Artículo 44.1.

⁴⁶ Decreto-ley 6/2013, de 23 de diciembre, por el que se modifica la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de consumo de Cataluña (BOE nº 69, de 21 de marzo de 2014), Artículo 2.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*, Artículo 1.

⁴⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional 62/2016, de 17 de Marzo de 2016 (BOE nº 97, 22 de abril de 2016).

⁵⁰ Ley 20/2014, de 29 de diciembre, de modificación de la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de Consumo de Cataluña, para la mejora de la protección de las personas consumidoras en materia de créditos y préstamos hipotecarios, vulnerabilidad económica y relaciones de consumo (BOE nº 18, de 21 de enero de 2015), Artículo 3.

suspensión del suministro⁵¹ y se creaba el Fondo de atención solidaria de suministros básicos⁵². Este Fondo pretendía cubrir las facturas de suministro impagadas de familias vulnerables mediante aportaciones de las empresas suministradoras y las administraciones públicas. En octubre de 2015, el Gobierno recurrió la modificación y la aplicación de esta norma quedó suspendida.

En la actualidad, está vigente la **Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética** que surge de una iniciativa de legislación popular. Esta Ley prevé que las empresas suministradoras, de manera previa a suspender el suministro, deben solicitar un informe a los servicios sociales sobre la situación en la que se encuentran las familias⁵³. En caso de encontrarse en situación de exclusión residencial, deben garantizarse los suministros básicos y concederse ayudas mediante acuerdos entre las empresas de suministro y las administraciones públicas⁵⁴. Esta ley únicamente fija directrices de actuación y no establece obligaciones a las empresas suministradoras ya que los acuerdos son de carácter voluntario entre las partes. Tras la aprobación de la ley, la Generalitat publicó un protocolo con su desarrollo. El Protocolo ha sido recurrido por empresas suministradoras y actualmente se encuentra en suspensión cautelar por un Juzgado de Barcelona hasta que se dicte sentencia.

6. Medidas en la Comunidad Autónoma del País Vasco

A. Medidas para prevenir la pobreza energética mediante políticas de rehabilitación y programas de sustitución

El **Programa Renove de Rehabilitación eficiente de Viviendas y Edificios** fue aprobado por el Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco con el objetivo de incentivar la ejecución de medidas de mejora de la eficiencia energética. Los proyectos de intervención se realizarán en edificios cuyo uso principal sea de vivienda y cuya fecha de construcción sea anterior a 1980. Los proyectos de intervención deben estar encaminados a la mejora de la certificación energética del edificio, alcanzando una certificación energética C mediante actuaciones pasivas integrales sobre la envolvente de los edificios reduciendo, un 30% la demanda energética anual de calefacción y mediante mejoras activas que reduzcan el consumo anual de energía primaria no renovable del edificio un 30%⁵⁵. Asimismo, prevé subvenciones para la monitorización energética que permitan la comprobación y cuantificación de la mejora en la eficiencia energética del edificio rehabilitado.

El **Ente Vasco de la Energía**, dependiente del Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad del Gobierno Vasco, dispone programas de ayuda anuales dirigidas a la sustitución de electrodomésticos, ventanas y calderas en viviendas particulares con el objetivo de mejorar la eficiencia energética mediante la reducción del consumo de energía eléctrica en el sector doméstico. Estas ayudas son de carácter universal y tienen un límite presupuestario.

B. Medidas para prevenir la pobreza energética mediante políticas de información y asesoramiento

Kontsumobide es un organismo autónomo, adscrito al Departamento de Turismo, Comercio y Consumo del Gobierno Vasco y creado por la **Ley 9/2007, de 29 de junio, de creación de Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo**. Sus objetivos son los de definir, planificar, impulsar y ejecutar las políticas de gobierno en materia de defensa y protección de las personas consumidores y usuarios⁵⁶. Realiza las funciones de información, orientación y formación de las personas consumidores acerca de temas de consumo relacionados con la protección de sus derechos y obligaciones, con especial atención a los colectivos especialmente protegidos⁵⁷. Asimismo, realiza una labor de protección legal de los consumidores mediante la recepción y gestión de las reclamaciones o denuncias

⁵¹ Ibid., Artículo 17.

⁵² Ibid., Disposición adicional primera.

⁵³ Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética (BOE nº 216, de 9 de septiembre de 2015), Artículo 6.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Orden de 28 de diciembre de 2016, del Consejero de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, por la que se convoca y regula para el año 2017, el Programa Renove Rehabilitación eficiente de Viviendas y Edificios, para la elaboración de Proyectos de Intervención en el Patrimonio Edificado, de la Comunidad Autónoma del País Vasco y la ejecución de las obras derivadas de los mismos (BOPV nº 248, 30 de diciembre de 2016), Artículo 2 a).

⁵⁶ Ley 9/2007, de 29 de junio, de creación de Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo (BOE nº 258, de 26 de octubre de 2011), Artículo 3.1.

⁵⁷ Ibid., Artículo 4.

presentadas por estos⁵⁸. Informa a los consumidores de servicios energéticos sobre sus derechos y obligaciones recogidas en la normativa vigente y sobre las condiciones del servicio eléctrico y de gas.

C. Otras medidas en relación con la pobreza energética

Por su parte, el Parlamento Vasco en la **Proposición no de Ley 31/2014, en relación con la erradicación de la pobreza energética** y en la **Proposición no de Ley 38/2015, relativa a la habilitación de la partida prevista para atender casos de pobreza energética no atendidos por las AES** ha instado al Gobierno Vasco a que establezca medidas e iniciativas para combatir la pobreza energética. Propone establecer un sistema de precios más justos de la energía. Pide el establecimiento de medidas para impedir los cortes de suministro por impago cuando existan razones de insuficiencia económica y la mediación con las empresas eléctricas para renegociar la deuda acumulada por las familias. Asimismo, solicita la implantación de medidas de ahorro y eficiencia energética.

El **Convenio de Colaboración del Gobierno Vasco y Cruz Roja de 6 de octubre de 2015** contra la pobreza energética está destinado a familias que no cumplen los requisitos para acceder a las AES o a la RGI. Se destina una ayuda para impulsar un proyecto de pobreza energética y ayuda a familias en situación vulnerable o en riesgo de exclusión social afectadas por la crisis en materia de vivienda. Permite que familias con bajos ingresos económicos puedan recibir ayudas para cubrir parte de los gastos de vivienda y suministros. Asimismo, informa sobre la disponibilidad de otros recursos para paliar sus necesidades más básicas y las medidas de ahorro energético.

El Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián a través de la sociedad municipal de Fomento ha lanzado el proyecto **Smartkalea** con el fin de fomentar la sostenibilidad medioambiental, la eficiencia energética y la participación ciudadana. Este proyecto plantea la monitorización de consumos energéticos y de agua de varias familias residentes para adoptar medidas que permitan la reducción de sus facturas. Asimismo, el proyecto aconseja sobre cuestiones energéticas y proporciona directrices sobre buenas prácticas en materia de eficiencia energética, ahorro económico y concienciación medioambiental.

Finalmente, los Ayuntamientos de Bilbao y de Vitoria/Gasteiz han suscrito **convenios con empresas suministradoras de energía** con el objetivo de proteger a los consumidores vulnerables. Los convenios pretenden establecer mecanismos para evitar la suspensión de suministro energético por impago de las facturas. Además, las empresas se ofrecen a facilitar información y asesoramiento en materia de eficiencia energética.

7. Jurisprudencia en relación con la pobreza energética

Los derechos humanos proporcionan un conjunto de normas diseñadas para proteger la dignidad humana. La pobreza energética puede afectar al disfrute de varios derechos básicos, incluyendo el derecho a la vida, a la sanidad, a no ser sometido a un trato inhumano o degradante, a la alimentación, a la educación y a una vivienda adecuada. En el plano internacional, el derecho a la energía no se encuentra expresamente recogido en ningún instrumento legal. No obstante, se discute la posibilidad de enmarcarlo dentro del derecho a la vida contemplado en el Artículo 2 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) de 1950 o del derecho a una vivienda adecuada recogido en Artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas de 1966.

A. La pobreza energética dentro del derecho a la vida

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos entiende que el derecho a la vida establecido en el Artículo 2 del CEDH obliga a los estados a tomar las medidas adecuadas para prevenir muertes tanto intencionadas como accidentales⁵⁹. En este sentido, los estados tienen la obligación positiva de salvaguardar las vidas de quienes se hallan dentro de su jurisdicción⁶⁰. Las muertes acaecidas en los meses de invierno están estrechamente vinculadas a las bajas temperaturas dentro del hogar. A pesar de que estas muertes son de carácter accidental, la

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ *Wöckel v. Germany* (1998) 25 EHRR CD 156; *Oneryıldız v. Turkey*, Application No 48939/99, Judgement, 30 November 2004, párrafos 65 y 71.

⁶⁰ Ibid.

amenaza que supone la pobreza energética para el derecho a la vida debería situarla dentro del ámbito de aplicación del Artículo 2. No obstante, el Tribunal ha confirmado que el CEDH no contiene el derecho a disfrutar de un nivel de vida determinado ni a percibir ayudas económicas del estado, aunque ha argumentado que cualquier amenaza a la vida o a la salud puede traer demandas de pobreza bajo el ámbito de aplicación del Artículo 2⁶¹. Sin embargo, el Tribunal ha aclarado que la situación de miseria debe ser tal, que ponga en riesgo la vida del individuo⁶² y que el Estado, a pesar de ser consciente de un riesgo real e inminente, no hubiera tomado las medidas oportunas⁶³. Asimismo, el Tribunal ha interpretado que se podrá responsabilizar al Estado por las acciones de entidades no estatales⁶⁴.

Una demanda de pobreza al amparo del Artículo 2 se presentó en el asunto *Nencheva contra Bulgaria* (2013), donde 15 niños y adultos jóvenes con diversidad funcional murieron en un centro de asistencia durante los inviernos de 1996 y 1997, debido a la falta de comida, calefacción y cuidados básicos. El Estado era consciente del riesgo que esta situación suponía para los niños pero no ofreció la ayuda suficientemente necesaria para evitar sus muertes⁶⁵. El Tribunal estimó que se había producido una violación del Artículo 2 puesto que las víctimas eran personas en situación de vulnerabilidad, estaban bajo el cuidado del Estado, que estaba al corriente del peligro, y no se trataba de un suceso inesperado⁶⁶.

B. La pobreza energética dentro del derecho a una vivienda adecuada

Cabe destacar que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es un compromiso político y por tanto difiere de las obligaciones recogidas en la CEDH que son legalmente vinculantes para los Estados Parte. En este sentido, el Artículo 2.1 del Pacto establece que los Estados Parte “*se comprometen a adoptar medidas*”. La Observación General Nº 3: La índole de las obligaciones de los Estados Partes del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales interpreta el Artículo 2.1 del Pacto y establece que cada Estado Parte tiene “*una obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos*”.

Una de las causas de la pobreza energética radica en la ineficiencia energética de los hogares, y por lo tanto, guarda cierta relación con el derecho a una vivienda adecuada. La vivienda es esencial para el disfrute de otros derechos básicos, proporcionando seguridad, privacidad y protección.

El Artículo 11 del Pacto carece de claridad respecto a la extensión del derecho pero el Comité, en su Observación General Nº 4: El derecho a una vivienda adecuada, ha ofrecido una detallada interpretación al respecto. En este sentido y en relación con la pobreza energética, se estima que una vivienda cumplirá los requisitos de adecuación cuando: disponga de servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición, como por ejemplo el acceso a agua potable, a energía, a calefacción y a alumbrado; los gastos de la vivienda no comprometan la satisfacción de otras necesidades, es decir, que sean proporcionales a su nivel de ingresos; y que sea habitable, siendo capaz de proteger a sus ocupantes del frío, el calor, la lluvia, etc. El requisito de que los gastos sean soportables resulta relevante, puesto que la pobreza energética radica en la incapacidad de afrontar los gastos de suministro. En este sentido, la pobreza energética amenaza el requisito de que los gastos de suministro no comprometan otras necesidades puesto que muchas familias en situación de pobreza energética deben elegir entre comer o poner la calefacción. Asimismo, el requisito de habitabilidad obliga a que la vivienda proteja a sus ocupantes de amenazas para la salud y de vectores de enfermedad. Viviendas energéticamente ineficientes se encuentran a menudo frías y húmedas, por lo que amenazan más que protegen las vidas de sus ocupantes.

⁶¹ *Wasilewski v. Poland*, Application No 32734/96, Admissibility, 20 April 1999, párrafo 3.

⁶² *Sokur v Ukraine*, Application No 29439/02, Merits, 26 November 2002, párrafo 1.

⁶³ *Burke v. United Kingdom*, Application No 19807/06, Merits, 11 July 2006, párrafo 1.

⁶⁴ *Budayeva and Others v Russia*, (2014) 59 EHRR 2.

⁶⁵ *Nencheva and Others v. Bulgaria* (2013) ECHR 554, párrafo 4.

⁶⁶ *Ibid.*

ararteko

Herriaren Defendatzailea
Defensoría del Pueblo

Oficinas de atención directa

En Álava

Prado, 9 • 01005 Vitoria - Gasteiz
Tel.: 945 13 51 18 • Fax: 945 13 51 02

En Bizkaia

Edificio Albia. San Vicente, 8 - Planta 11
48001 Bilbao
Tel.: 944 23 44 09

En Gipuzkoa

Avda. de la Libertad, 26 - 4º
20004 Donostia - San Sebastián
Tel.: 943 42 08 88