



Save the Children

POBREZA ENERGÉTICA EN FAMILIAS CON HIJOS E HIJAS A CARGO EN ESPAÑA

**#Crecer
Malviviendo**

Qué es la pobreza energética

La pobreza energética es aquella situación en la que los hogares no pueden permitirse un uso normal de la energía o bien el gasto que realizan con un uso cotidiano es muy superior a sus ingresos.

En concreto, en la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2019-2024, se define la pobreza energética de las siguientes maneras:

- » **Gasto desproporcionado 2M:** porcentaje de hogares cuyo gasto energético en relación con sus ingresos es más del doble de la mediana nacional. Este tipo de pobreza supone una desproporción de los recursos destinados a la energía.
- » **Pobreza energética escondida HEP:** porcentaje de hogares cuyo gasto energético absoluto es inferior a la mitad de la mediana nacional. Este tipo de pobreza supone una infrautilización de la energía.
- » **Temperatura adecuada en la vivienda en invierno:** porcentaje de población que no puede mantener su vivienda a una temperatura adecuada. Con el cambio climático, esta pobreza también se evidenciará en verano.
- » **Retraso en el pago de facturas:** porcentaje de población que tiene retrasos en el pago de facturas de suministros en la vivienda. Esta situación pone en riesgo la continuidad del suministro y aumenta los problemas de estrés y salud mental en las familias.

¿A cuántos niños, niñas y adolescentes afecta en España?

A continuación, se muestra una tabla de evolución de los indicadores arriba citados en los últimos años, referidos a población en general. Antes de exponer los datos, es importante señalar que los distintos indicadores hacen referencia a diferentes aspectos, consecuencias o percepciones de la pobreza energética que se dan de manera diferente en los hogares. Es decir, un hogar puede tener retrasos en las facturas y gasto desproporcionado, otro vivir con temperaturas inadecuadas y otro no sufrir retrasos porque consume por debajo de sus necesidades (pobreza energética escondida).

Se observa un crecimiento sostenido y preocupante del indicador que hace referencia a la temperatura mientras que la población que tiene retrasos en las facturas se mantiene y tampoco mejora substancialmente. Aun así, teniendo en cuenta que 2020 fue el primer año de pandemia, confinamientos, etc., y por lo tanto un año atípico, si comparamos el indicador que hace referencia a los retrasos en las facturas con el cálculo de 2019, vemos un incremento preocupante de casi tres puntos, que se mantiene.

Tabla 1: Evolución de los cuatro indicadores de pobreza energética.
Elaboración propia a partir de la ENPE 2019-2024 y datos de la ECV 2021.

Indicador primario	2017	2018	2019	2020	2021
Gasto desproporcionado 2M (% hogares)	17,3	16,9	16,7	16,8	-
Pobreza energética escondida HEP (% hogares)	10,7	11,0	10,6	10,3	-
Temperatura inadecuada en la vivienda en invierno (% población)	8,0	9,1	7,6	10,9	14,3
Retraso en pago de facturas de suministros de la vivienda (% población)	7,4	7,2	6,6	9,6	9,5

En la actualidad, **se estima que:**

- » **6.780.000 personas no pueden mantener su casa a una temperatura adecuada.** El 13,1% de niñas, niños y adolescentes en España viven en estos hogares.
- » **4.500.000 pagan sus facturas con retraso** por dificultades económicas.
- » **1.707.000 personas tienen a la vez algún impago y temperaturas inadecuadas.** De estas, 1.422.000 personas declaran más de un impago.

Estos datos suponen que **el 20,2% del total de la población española** podrían hallarse en una u otra situación.

Además:

- » **El 17% de las familias tiene un gasto desproporcionado en energía.**
- » Más de **un 10% no enciende radiadores, calefactores o el aire acondicionado** para evitar facturas altas.
- » **Solo el 16% de los hogares que no puede calentar su casa tiene derecho al bono social.**

Por composición del hogar, la pobreza energética se reparte de la siguiente manera:

Tabla 2: Indicadores de pobreza energética según composición del hogar.
Elaboración propia a partir de los datos de la ECV 2021.

	<i>Retrasos y temperatura inadecuada</i>	<i>Retrasos en las facturas</i>	<i>Temperatura inadecuada</i>	<i>Sin pobreza energética</i>
1 adulto con 1 o más NNA	10,7	11,2	14,3	63,8
2 adultos con 3 o más NNA	8,8	12,9	8,0	70,4
Otros hogares con NNA	3,8	9,3	13,9	73,0
Total de hogares	3,5	6,0	10,7	79,8
2 adultos con 1 NNA	3,5	6,1	10,0	80,5
1 adulto	3,2	3,8	16,5	76,5
2 o más adultos	2,6	4,0	10,9	82,4
2 adultos con 2 NNA	2,4	6,0	5,8	85,8

A diferencia de los hogares constituidos solo por personas adultas, **las familias con hijos o hijas cargo tienen más situaciones de endeudamiento, pues priorizan su bienestar.** Mientras que para el gasto desproporcionado destacan los hogares monoparentales, las familias numerosas tienen un riesgo mayor de verse en una situación de pobreza energética escondida. En ambos casos, además, destacan como factores de riesgo encontrarse en el primer quintil de renta, que las personas adultas del hogar se encuentren en situación de desempleo y que la vivienda no disponga de calefacción.

Estos datos nos permiten conocer a qué situaciones se enfrentan las familias y proponer soluciones desde las políticas públicas que respondan a estos problemas. Por ejemplo: las familias monoparentales y las numerosas, especialmente aquellas en las que los adultos se encuentran en situación de desempleo, en viviendas menos eficientes, sin calefacción y con rentas más bajas, se encuentran en un grave riesgo de verse en una situación de pobreza energética. Cuando hay niños, niñas y adolescentes, el riesgo de impago –con la consecuente deuda– y el riesgo de interrupción de suministro son elevados. Es urgente que las medidas desplegadas prioricen estas situaciones.

¿Qué consecuencias tiene la pobreza energética en la infancia?

Varios estudios realizados en el Reino Unido, Irlanda, España, China o Nueva Zelanda¹ evidencian el impacto que tiene la pobreza energética en el bienestar de los niños, niñas y adolescentes, y en el cumplimiento de sus derechos. De hecho, **el impacto en la infancia y adolescencia es desproporcionado, ya que, especialmente en los primeros años de vida, los niños, niñas y adolescentes pasan más tiempo en casa que los adultos**, por lo que es probable que las carencias vinculadas a la vivienda les afecten más, directa o indirectamente.

✓ Impactos en la salud física

La salud física de niños, niñas y adolescentes se ve afectada gravemente y de múltiples maneras, dependiendo de la estrategia que sigan las familias para afrontar la pobreza energética:

- » Reducción del gasto en alimentos en respuesta al clima frío, provocando con esto un empeoramiento de la salud nutricional.
- » Aumento de las visitas al hospital.
- » Aumento de los problemas respiratorios. En concreto, un estudio realizado en Reino Unido en el que participaron 14.000 niños, niñas y adolescentes, demostró que los problemas respiratorios eran dos veces más frecuentes (15% frente al 7%) entre quienes habían vivido en hogares fríos durante al menos 3 años.

✓ Impactos en la salud mental

El estrés financiero, el endeudamiento e incluso las prácticas en ocasiones intimidatorias llevadas a cabo por las propias compañías o empresas de recobro² a las que han vendido la deuda que en ocasiones conlleva la pobreza energética, pueden provocar o agravar problemas de estrés y salud mental en las familias:

- » Aumento de la probabilidad de depresión en los padres y madres.
- » Aumento de la probabilidad de sufrir problemas de salud mental en los hijos e hijas.

1 Bhattacharya et al., 2003 ; Liddell, 2008; Ormandy 2014 ; Berger & Houle, 2016; Gonzalez Pijuan, 2020; Greta Mohan, 2021 ; Zhang et al., 2021; Centro Nacional de Investigación Social (NATCEN) en Reino Unido.

2 stces.me/3HxK1VN

- » Aumento de la probabilidad de incurrir en comportamientos de riesgo (abuso de alcohol, abuso de drogas, violencia, etc.).
- » Peor desarrollo socioemocional causado por la deuda contraída por las familias.
- » Alto nivel de estrés psicológico, especialmente en la adolescencia, asociado a la necesidad de intimidad que acompaña al periodo adolescente (más compleja cuando las condiciones de la vivienda no son adecuadas), las tensiones naturales en las relaciones con los adultos y las dificultades para acceder a las tecnologías sociales y forjar buenas relaciones entre iguales.

✓ Impactos en la educación

Varias investigaciones han demostrado que la pobreza energética puede estar asociada a cuestiones que afectan directamente al ejercicio del derecho a la educación:

- » Absentismo escolar.
- » Acoso.
- » Estigma.
- » Aislamiento social.
- » Peor rendimiento escolar.

✓ Otros efectos de la precariedad energética

Aunque limitado a situaciones muy concretas, es necesario tratar el peligro existente para la seguridad de las niñas, niños y adolescentes que viven en situaciones de ocupación o en precario. En dichas situaciones, o en general cuando no hay un contrato de alquiler, hipoteca u otros que justifiquen la situación de la familia en una vivienda, las empresas distribuidoras de energía rechazan darla de alta e instalarle un contador en condiciones. Ante esta situación, la mayoría de familias se conectan de forma irregular a la red de suministro, sin los elementos de seguridad que ofrece una conexión regular (frente a sobrecargas, incendios, etc.), o bien usan métodos alternativos para calentarse o iluminarse (velas, braseros, quema de madera, etc.).

Las dos opciones pueden provocar incendios y poner en riesgo la vida de toda la familia, en especial de los niños, niñas y adolescentes. El discurso criminalizador y estigmatizante frente a estas situaciones impide la adopción de medidas más garantistas que prioricen la seguridad de la infancia y adolescencia en estos contextos, y perpetua estas situaciones de vulnerabilidad extrema.

Qué medidas existen en España

✓ 1. Bono Social Eléctrico

Este bono es el principal mecanismo de protección de las personas en situación de pobreza energética en España desde 2009. Consiste en un descuento en la factura de la electricidad para las personas o unidades familiares que puedan ser consideradas vulnerables, en función de una serie de criterios que han ido variando a lo largo de los años. Vinculado desde siempre a la tarifa regulada por el Estado (PVPC), el coste de este descuento es asumido por todas las compañías del sector eléctrico en función de ciertos parámetros. Desde 2018, estas compañías asumen también el coste de los impagos de las unidades familiares acogidas al bono social en las que viva un menor de 16 años, una persona en situación de dependencia de grado II o III o una persona con discapacidad reconocida igual o superior al 33%, a las que no se les puede cortar el suministro, así como parte de la factura de los consumidores en riesgo de exclusión social (vulnerables severos a los que la Administración les paga la mitad de la factura).

En su regulación originaria, los colectivos con derecho a beneficiarse del bono social eran las personas físicas en su residencia habitual con potencia contratada inferior a 3 kWh, las personas incluidas en determinadas categorías de pensionistas de 60 o más años, las familias numerosas y las unidades familiares con todos sus miembros en paro.

De acuerdo con su diseño actual, es un descuento que se aplica sobre la factura sujeta a la tarifa regulada (PVPC), tanto en los términos de energía consumida como de potencia, cuyo porcentaje varía en función del grado de vulnerabilidad. Salvo las familias numerosas, que pueden seguir accediendo sin tener en cuenta su nivel de ingresos, las categorías de personas con derecho al bono social vienen definidas por los umbrales de renta, tomando en consideración la unidad de convivencia y su morfología.

Estos umbrales delimitan dos grandes categorías de consumidores protegidos: consumidores vulnerables y consumidores vulnerables severos. Aparte, los consumidores vulnerables severos que sean atendidos por servicios sociales y éstos les sufraguen parte de la factura tienen la consideración de consumidores en riesgo de exclusión social, los cuales, como veremos más adelante, tienen un plus de protección respecto a los cortes de suministro y deuda. Además, se contemplan las llamadas categorías especiales que permiten acceder a la condición de consumidor vulnerable y vulnerable severo con mayores umbrales de renta, cuando concurren determinadas circunstancias personales (violencia de género, discapacidad del 33%, víctimas del terrorismo, dependencia de grado II o III y familias monoparentales).

En contexto ordinario, los consumidores vulnerables tienen derecho a un descuento del 25% de la factura y los segundos a un descuento del 40%, porcentajes que han sido tem-

poralmente modificados en los últimos meses, a raíz de la escalada desorbitada de los precios de la electricidad en el mercado mayorista.

Al bono social solo pueden acceder las personas que estén acogidas en el mercado regulado y tengan una potencia contratada que no supere los 10 kWh, previa solicitud que debe presentarse ante las compañías comercializadoras de referencia. La cantidad de consumo objeto de descuento está sujeta a un límite. Los consumos que excedan ese límite no se benefician del descuento.

Como decíamos anteriormente, los cambios normativos recientes han ampliado la protección que ofrece el bono social sin cambiar su funcionamiento.

En septiembre de 2020, dentro de un paquete de medidas sociales en defensa del empleo, aprobado mediante Real Decreto-ley 30/2020 (RDL 30/2020), el gobierno creó una nueva categoría de consumidores vulnerables con derecho al bono social eléctrico, orientada a proteger a las personas en situación de desempleo o ERTE y a empresario/as que hubieran reducido su jornada con motivo de cuidados o hubieran experimentado una pérdida sustancial de sus ingresos.

Estas personas, de no alcanzar determinados umbrales de renta, tenían derecho al bono social eléctrico, consistente en un descuento en la factura de la electricidad, en este caso del 25% del importe total.

Esta categoría de consumidores vulnerables se creó también con una vigencia limitada, inicialmente hasta agosto de 2021, prorrogada posteriormente hasta el mismo 31 de diciembre de 2022.

El artículo 1 del Real Decreto-ley 23/2021 (RDL 23/2021) aprobaba, en octubre de 2021, un aumento del porcentaje de los descuentos del bono social, con vigencia temporal, hasta el 31 de marzo de 2022. El descuento del 25% para los consumidores vulnerables pasaba a ser del 60% y el del 40% para los vulnerables severos pasaba a ser del 70%. Esta ampliación se prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2022, aunque se ha visto recientemente modificada por el Real Decreto-Ley 18/2022 que ha aumentado los porcentajes de descuento hasta el 65 y el 85%, respectivamente.

En este mismo RDL, cuyos cambios en el bono social son vigentes hasta diciembre de 2023, se ha creado un nuevo bono al que han llamado de **justicia energética** para hogares trabajadores con bajos ingresos particularmente afectados por la crisis energética, con unos umbrales de renta superiores para acceder a él. Para acogerse a este bono sigue siendo necesario estar en mercado regulado (PVPC) y se traduce en un 40% de descuento en el consumo eléctrico en su residencia habitual.

Este decreto aumenta también el límite de consumo bonificado por el bono social en un 15%, respondiendo a una demanda de varias entidades que trabajan en la lucha contra la pobreza energética.

El bono social tiene, sin embargo, algunas **limitaciones**:

- » El requisito de acogerse al PVPC, que deja fuera a otros proveedores de energía.
- » El acceso no es automático, algo que afecta directamente en el bienestar de niños, niñas y adolescentes, que dependen de que algún adulto en el hogar realice la gestión. Esto es especialmente preocupante cuando se trata de un trámite complejo, para el que se requiere numerosa documentación.
- » La limitación del límite de consumo: si bien aumenta con la presencia de niñas, niños o adolescentes, y se ha incrementado un 15%, debería tener en cuenta características como la zona climática, si la vivienda es 100% eléctrica o tiene suministro de gas, la eficiencia energética de la misma o las necesidades energéticas específicas de las familias.

Estas limitaciones hacen que el bono no tenga toda la efectividad que sería deseable.

Según el último Boletín de indicadores eléctricos publicado por la CNMC en octubre de 2022, los hogares con bono social hasta fin de julio de 2022 eran (según criterios de acceso al bono):³

Tabla 3: Hogares acogidos al bono social en julio de 2022.
Fuente: CNMC.

Tipo	Número			Tasa de variación (%)	
	mayo 22	junio 22	julio 22	jun 22 s/ may 22	jul 22 s/ jun 22
Consumidores vulnerables	620.101	607.604	597.452	-2,0%	-1,7%
Pensionistas	72.687	71.015	69.073	-2,3	-2,7
Familias numerosas	252.015	246.203	245.345	-2,3	-0,3
Unidad familiar / Unidad de convivencia	293.402	288.375	280.985	-1,7	-2,6
COVID-19 /Art. 28 del RD-ley 11/2020, de 31 de marzo y DA 6ª del RD-ley 30/2020, de 29 de septiembre)	1.960	1.914	1.898	-2,3	-0,8
Ingreso mínimo vital	37	97	151	162,2	55,7
Consumidores vulnerables severos	630.484	649.193	656.086	3,0%	1,1%
Consumidores vulnerables	51.289	49.617	50.167	-3,3	1,1
Pensionistas	96.589	99.972	101.226	3,5	1,3
Familias numerosas	482.168	498.649	503.440	3,4	1,0
Ingreso mínimo vital	438	955	1.253	-	31,2
Total acogidos BONO SOCIAL	1.250.585	1.256.797	1.253.538	0,5%	-0,3%

3 stces.me/3HuRXqV

Es interesante observar que las familias numerosas representan el 28,2% de los hogares acogidos al bono social, mientras que en 2021 eran un 3,24% de los hogares españoles. Esto significa que al no tener en cuenta el criterio de renta para el acceso al mismo, gran número de ellas goza del bono, aunque los indicadores estudiados a partir de la ECV asignan mayores niveles de riesgo a las familias monoparentales, por ejemplo.

Para el año 2021, la ECV incluye también una nueva pregunta sobre acceso al bono social, que puede contribuir al análisis de efectividad de dicha medida. Si analizamos las respuestas proporcionadas, **solamente el 16% de los hogares encuestados que declara temperaturas inadecuadas en invierno y retrasos en las facturas tiene bono social.** Los resultados son muy similares si tenemos en cuenta solamente el criterio de la temperatura (16% de los hogares que declaran temperaturas inadecuadas tiene bono social) o de retrasos en las facturas (17% en este caso).

Si añadimos nuevas variables que hagan referencia al nivel de vulnerabilidad del hogar, como que se trate también de hogar en riesgo de pobreza o en situación de carencia material, los resultados siguen siendo preocupantes: solamente el 24% de familias que declaran temperatura inadecuada, retrasos en las facturas y que se encuentran por debajo del umbral de pobreza moderada (60% de la mediana de los ingresos del hogar por unidad equivalente) tienen bono social eléctrico y, por lo tanto, acceso al bono térmico. Asimismo, **solamente el 20% de hogares en situación de carencia material (esté o no vinculada a la pobreza energética), declaran tener bono social.**

Veamos los distintos resultados cruzando el disponer o no de bono social con distintos factores como que el hogar esté en pobreza moderada o severa, o que el hogar declare temperaturas inadecuadas, retrasos en las facturas o ambas. Es necesario tener en cuenta que a medida que se van introduciendo variables los datos disponibles en la ECV son cada vez menores; aun así, los datos nos proporcionan una clara tendencia. A partir de ahora los datos se presentan en porcentaje de población.

Si analizamos los gráficos por composición del hogar, vemos que en general el bono social llega de manera insuficiente a las familias en situación de pobreza moderada y severa. Destaca el caso de las familias numerosas, que ya hemos comentado anteriormente y acceden al descuento sin criterios de renta. Tanto las familias de dos adultos con un niño, niña o adolescente como las de dos adultos con dos niñas, niños o adolescentes en pobreza moderada o severa muestran un acceso muy bajo al bono, posiblemente debido a que los criterios de renta son restrictivos o al encarecimiento del precio en el mercado regulado de los últimos dos años (que ha generado un flujo considerable de consumidores al mercado libre, desde donde no se puede acceder al bono social). Los datos muestran que es necesario todavía un mayor apoyo a las familias formadas por una sola persona adulta y un niño, niña o adolescente dependiente.

Tabla 4: Población acogida al bono social en situación de pobreza moderada y/o severa, según composición del hogar. Elaboración propia con datos de la ECV 2021.

	Pobreza moderada con bono social	Pobreza moderada sin bono social	Pobreza severa con bono social	Pobreza severa sin bono social
1 adulto	37,2%	62,8%	34,8%	65,2%
2 o más adultos	33,8%	66,2%	20,9%	79,1%
1 adulto con 1 o más NNA	35,3%	64,7%	43,3%	56,7%
2 adultos con 1 NNA	22,2%	77,8%	29,9%	70,1%
2 adultos con 2 NNA	16,7%	83,3%	37,1%	62,9%
2 adultos con 3 o más NNA	52,6%	47,4%	44,5%	55,5%
Otros con NNA	17,3%	82,7%	23,2%	76,8%

Es interesante también cruzar los indicadores de medida de la pobreza energética de los que dispone la encuesta (retrasos en las facturas y temperatura inadecuada), con la población que accede al bono social. Los resultados son los siguientes:

Tabla 5: Población acogida al bono social en situación de pobreza energética (temperatura inadecuada o retraso en las facturas), según composición del hogar. Elaboración propia con datos de la ECV 2021.

	Temperatura inadecuada		Retraso en las facturas		Retraso + temperatura inadecuada	
	Con bono	Sin bono	Con bono	Sin bono	Con bono	Sin bono
1 adulto	17,9%	82,1%	13,1%	86,9%	15,9%	84,1%
2 o más adultos	13,1%	86,9%	16,2%	83,8%	23,2%	76,8%
1 adulto con 1 o más NNA	20,9%	79,1%	25,1%	74,9%	20,2%	79,8%
2 adultos con 1 NNA	11,1%	88,9%	14,9%	85,1%	23,9%	76,1%
2 adultos con 2 NNA	13,6%	86,4%	10,9%	89,1%	16,9%	83,1%
2 adultos con 3 o más NNA	34,3%	65,7%	35,9%	64,1%	35,1%	64,9%
Otros con NNA	15,1%	84,9%	18,0%	82,0%	18,6%	81,4%

En el caso de los indicadores de pobreza energética, la falta de cobertura del bono social sigue siendo alarmante. Ello indica que es necesario un estudio pormenorizado de estas situaciones que el bono no cubre, pero tienen impacto para los hogares para definir una herramienta que sea más efectiva.

En relación al bono social, es interesante destacar que comercializadoras como la impulsada por el Ayuntamiento de Cádiz han defendido ante el Gobierno central que el bono social pueda ser ofrecido por cualquier compañía que lo requiera, y que éste se sufrague según volumen de negocio en lugar de número de clientes. Asimismo, este operador energético público ha lanzado diversas medidas para los hogares vulnerables, como la cobertura puntual de facturas impagadas para evitar la acumulación de deuda, ayudas a pensionistas con bajos ingresos o una cobertura energética anual que se asegura a la familia en base al número de habitantes del hogar si se cumplen determinados requisitos de renta, y en coordinación con Servicios Sociales. Precisamente son los servicios sociales los que identifican a las familias que cumplen los requisitos para acceder a dicha cobertura mínima de electricidad, a coste cero siempre que no se sobrepase el consumo establecido.

✓ 2. Bono social térmico

En 2018 se observó que la cobertura del bono social eléctrico era insuficiente y se decidió ampliar la protección de las personas vulnerables a otros usos energéticos distintos a los eléctricos. Para ello se creó el bono social térmico, que consiste en una ayuda directa a cargo de los Presupuestos Generales del Estado. Esta ayuda se vehicula a través de un pago anual único, efectuado en el período invernal, con el objetivo de aligerar la factura energética de los consumidores vulnerables, que tienen que afrontar gastos por usos térmicos como calefacción, agua caliente sanitaria o cocina.

Tienen derecho a esta ayuda las personas beneficiarias del bono social eléctrico en el ejercicio anterior y en principio es un mecanismo automático gestionado por las comunidades autónomas, no sometido a solicitud previa pero sí a un trámite de notificación de los datos bancarios en el caso de que la factura no se encuentre domiciliada.

El importe de la ayuda es variable. Por lo general, se encuentra en un rango entre unos 25 y unos 124 euros, aunque se aumentó en 2022. La cuantía depende del presupuesto destinado cada año, el grado de vulnerabilidad del hogar beneficiario y la zona climática donde se encuentre. Desde 2018 y hasta 2020, el presupuesto anual consignado en esta partida había transitado entre los 75 y los 100 M€ aproximadamente, cifra que también se ha visto incrementada de manera significativa recientemente.

Mediante el Real Decreto-ley 23/2021, se aprueba con carácter excepcional, para el ejercicio 2021 y con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, la partida de 202,5 M€ destinada a la financiación del bono social térmico, lo que representa un incremento de 100 millones respecto al ejercicio anterior. Se traduce al mismo tiempo en un aumento

de la cuantía mínima de la ayuda a percibir por las y los beneficiarios, de 25 a 35 euros y un incremento de la cantidad media asignada por hogar, a 90 euros. Recientemente (octubre de 2022), esta cuantía mínima ha alcanzado los 40 euros por hogar, aumentándose así los pagos a los hogares de manera proporcional al cálculo establecido. Asimismo, se prevé un suplemento de crédito de 225 M€ a la partida presupuestaria.

Se encuentran, sin embargo, ciertas **limitaciones**:

- » Retrasos en el pago.
- » Dificultades al necesitar informar de un número de cuenta en caso de no disponer de recibos domiciliados, situación muy frecuente en las familias en situación de pobreza energética.
- » No tiene en cuenta la composición del hogar, obviando así las necesidades térmicas y energéticas específicas de niños, niñas y adolescentes.

✓ 3. Medidas fiscales

Desde junio de 2021 el Gobierno central ha impulsado, de forma escalonada, una serie de medidas para hacer frente a la subida de los precios de la electricidad en el mercado mayorista, entre ellas diversas medidas fiscales orientadas a la reducción de impuestos.

• **Rebaja del IVA**

El artículo 1 del Real Decreto-ley 12/2021 (RDL 12/2021) adoptó una rebaja del tipo impositivo del IVA en las facturas eléctricas de contratos de suministro con potencia contratada inferior a 10 kWh, con independencia del nivel de tensión del suministro y la modalidad de contratación. De acuerdo con este cambio normativo, el porcentaje de IVA aplicable al importe de la factura pasaba de ser del 21% al 10%, con algunas condiciones:

- a) En el caso de la mayoría de consumidores, cuando el precio medio aritmético del mercado diario correspondiente al último mes natural anterior al del último día del período de facturación superase los 45 €/MWh.
- b) En el caso de los consumidores vulnerables severos o en riesgo de exclusión social, en todos los períodos de facturación con independencia de la evolución media de los precios en el mercado mayorista.

Esta rebaja impositiva se aprobaba inicialmente con una vigencia limitada hasta el 31 de diciembre de 2021, que posteriormente ha sido prorrogada. Además, a finales de junio de 2022 y mediante el Real Decreto-ley 11/2022 se ampliaba la rebaja del tipo impositivo al 5% hasta el 31 de diciembre de 2022 para las dos casuísticas anteriormente descritas. Esta rebaja ha sido ampliada hasta el 31 de diciembre de 2023 (Real Decreto-ley 20/2022).

- **Suspensión temporal del impuesto sobre el valor de la producción de energía eléctrica**

El impuesto sobre el valor de la producción de energía eléctrica (IVPEE) grava las actividades de producción e incorporación de energía en el sistema eléctrico y es aplicable en todo el territorio español. El tipo impositivo de este impuesto será del 7% del importe total que corresponda percibir por la generación e incorporación de energía al sistema eléctrico.

El citado RDL 12/2021 incorpora también una exoneración temporal del IVPEE a las instalaciones que generan e incorporan electricidad al sistema eléctrico, con la que se pretende que los productores, como sujetos obligados de este tributo, puedan volver a ofrecer precios más competitivos que redunden favorablemente en los consumidores al verse reducido uno de sus costes operativos.

Inicialmente, esta suspensión temporal se aprobaba solo para el tercer trimestre de 2021; posteriormente, se han producido varias prórrogas de la medida, que a día de hoy se extenderá, como mínimo, hasta el 31 de diciembre de 2022 (Real Decreto-ley 20/2022).

- **Reducción del tipo impositivo del impuesto sobre la electricidad**

De acuerdo con la Disposición adicional sexta del Real Decreto-ley 17/2021 (RDL 17/2021), el tipo impositivo del impuesto especial sobre la electricidad, hasta entonces del 5,113%, quedaba reducido al 0,5%, sin que, en cualquier caso, las cuotas resultantes de la aplicación de este tipo puedan ser inferiores a 1 €/MWh, cuando la electricidad sea destinada a usos no industriales. De este modo, el Gobierno ajustaba este tipo impositivo al mínimo permitido por la normativa comunitaria (Directiva 2003/96/CE), inicialmente por un período de tres meses, aunque fue prorrogado recientemente por el RDL 20/2022 hasta el 31 de diciembre de 2023.

Este impuesto especial se aplica tanto al término de la potencia como al del consumo y, si bien originariamente fue creado para ayudar al sector minero, actualmente tiene como objetivo incentivar un consumo responsable de la electricidad y, en consecuencia, de los recursos limitados de los que depende su generación.

- **Reducción de los cargos**

En los distintos conceptos incluidos en la factura eléctrica, existen unos cargos que se suman a la facturación de potencia y energía consumida. El RDL 17/2021 aprobaba unos precios provisionales aplicables a los distintos segmentos tarifarios de los cargos del sistema eléctrico. Estos nuevos precios suponían una rebaja del 96% de los cargos que se venían imputando a las facturas hasta entonces.

Los cargos, junto con los peajes, se corresponden con esa parte del importe de la factura regulada y fijada, según los períodos de discriminación horaria de “picos y valles”. Mientras los peajes se destinan a los costes de las redes de transporte y distribución, los cargos se destinan a una serie de costes generados por el sistema como el fomento de las energías renovables, el mayor coste de producción en los sistemas no peninsulares o las anualidades para recuperar el déficit de tarifas.

Con esta reducción, que afectaba tanto al término de la potencia como al del consumo de energía, se pretendía disminuir significativamente los costes regulados de la factura para compensar el incesante incremento del coste de la energía. Sin embargo, esta importante rebaja solo estaría vigente hasta el 31 de diciembre de 2021. Los cargos imputados a las facturas durante el 2022 solo quedarían rebajados en un 30% respecto a los precios de antes de septiembre de 2021. En enero de 2023, sin embargo, se ha aprobado una nueva rebaja del 9,21% de dichos cargos.

- **El tope al precio del gas**

Una de las medidas más recientes para abaratar el precio de la electricidad en el mercado mayorista es la llamada excepción ibérica o el tope del precio del gas. Se trata de una medida propuesta por España y Portugal, dos países que comparten el mismo mercado mayorista de la electricidad, el MIBEL (Mercado Ibérico de la Electricidad), y un mismo regulador para éste, la OMI (Operador del Mercado Ibérico de la Energía). Su objetivo consiste en flexibilizar el sistema marginalista de fijación de precios, que, como hemos visto, obliga a que la tecnología más cara al entrar en la subasta horaria del MIBEL sea quien fije el precio de todo el resto de tecnologías.

Con el contexto actual, de crisis logística derivada de la pandemia de COVID-19 y la posterior invasión de Ucrania por parte de Rusia, el precio del gas se ha disparado en el último año y este combustible fósil es todavía necesario para generar electricidad en muchos momentos del día. Las centrales de ciclo combinado son las encargadas de quemar gas para generar energía eléctrica y, cuando en agosto de 2020 pagaban el MWh de gas en torno a los 10 euros, durante el primer trimestre de 2022 este precio rondaba los 100 €/MWh. Este coste lógicamente se veía reflejado en el precio final de la electricidad en el mercado mayorista. Con el mecanismo, se establece un tope a ese precio del gas que se utilizará para la generación de electricidad en las centrales de ciclo combinado.

En principio, se estipula una duración de un año a lo largo del cual la limitación del precio se irá flexibilizando: durante los primeros seis meses, el tope será de 40 €/MWh, para después incrementarse en 5 €/MWh cada mes hasta los 70 €/MWh al término de la vigencia de la medida. Además, se prevé una compensación para las centrales de generación –que siguen comprando el gas a un precio altísimo, pero no pueden repercutirlo en el precio posterior al mercado mayorista–, cubierto entre otros con la partida de cargos de la factura de todos los consumidores.

La medida representa una primera excepción en el sistema marginalista de fijación de precios en el mercado mayorista, regulado por la Unión Europea. Se comienza a negociar en marzo de 2022 y, tras algunas tensiones entre la Comisión Europea y algunos de los estados miembros, acaba aprobándose desde Bruselas dos meses después. El mecanismo se regula en el Real Decreto-ley 10/2022 y acaba entrando en funcionamiento el 14 de junio de 2022. Según un informe de EsadeEcPol, hasta octubre de 2022 el tope del gas había ahorrado hasta 70 euros acumulados en las facturas de consumidores en mercado regulado.⁴

- **Límite al precio del gas en el consumo doméstico**

Como se ha comentado recientemente, la crisis actual de precios de la energía ha conllevado un incremento considerable del precio del gas natural, que es indispensable para los usos térmicos de un número considerable de hogares.

Por este motivo el Gobierno fijó en octubre de 2021 una subida límite trimestral de la tarifa regulada de gas del 5% que se ha extendido hasta el 31 de diciembre de 2023. Asimismo, se ha creado en octubre de 2022 una nueva tarifa de último recurso para las calderas comunitarias de edificios de vecinos, que implicará hasta un descuento del 40% sobre el 70% del gas consumido.

✓ 4. *Mecanismos de protección para hogares en situación de pobreza energética*

Las reglas estatales de suspensión del suministro eléctrico están recogidas entre el artículo 52 de la Ley del Sector Eléctrico y el Real Decreto 897/2017 (RD 897/2017). De acuerdo con estas normas, a las personas acogidas al PVPC, en caso de impago, se les puede efectuar el corte, transcurridos dos meses desde el requerimiento fehaciente del pago. En el caso de las personas vulnerables, hasta septiembre de 2021, antes de la aprobación del mínimo vital eléctrico, que se explicará más adelante, el corte no podrá efectuarse hasta que hayan transcurrido cuatro meses desde el requerimiento.

Por otra parte, el apartado 4 del mismo artículo contempla una serie de suministros esenciales que, en principio, no pueden ser suspendidos nunca. Entre otros, se incluyen:

- » Los suministros domésticos de unidades de convivencia que acrediten, mediante informe médico, una dependencia energética destinada a la alimentación de un equipo médico que resulte indispensable para mantener la vida de una persona.
- » Los suministros de las personas en riesgo de exclusión social (vulnerables severos atendidos por servicios sociales). En virtud del artículo 20 del RD 897/2017, la prohibición de suspensión en estos casos queda condicionada a que las administraciones autonómicas o locales responsables de los servicios sociales que lo

4 stces.me/3WEQuCl

atienden se hagan cargo el 50% del importe de las facturas antes de los descuentos del bono social.

- » Los suministros de unidades de convivencia beneficiarias del bono social en las que exista un menor de 16 años, una persona en situación de dependencia reconocida en grado II o III, o bien una discapacidad reconocida igual o superior al 33%.

- **Moratoria de cortes de suministro**

Al inicio del estado de alarma declarado con motivo de la pandemia, el Gobierno central adoptó, mediante el Real Decreto-ley 8/2020 (RDL 8/2020) –complementado posteriormente por el Real Decreto-ley 11/2020 (RDL 11/2020)–, un paquete de medidas orientadas a hacer frente a los impactos sociales y económicos de la crisis sanitaria. En cuanto a la protección del derecho a los servicios básicos, este escudo social incluía dos medidas: la moratoria de cortes de suministros básicos y la ampliación de los sujetos con derecho al bono social eléctrico, vigentes hasta diciembre de 2023, después de varias prórrogas y actualizaciones.

La moratoria de cortes de suministros básicos consiste en la prohibición de la suspensión de suministros de agua, electricidad y gas, si bien su alcance se ha ido modificando desde el inicio de la pandemia. En un primer momento, el RDL 8/2020 limitaba esta protección a las personas consideradas vulnerables, vulnerables severas y en riesgo de exclusión social, según los criterios establecidos por la normativa estatal del bono social. Sin embargo, dos semanas más tarde, con la aprobación del RDL 11/2020, todos los hogares quedarían protegidos ante los cortes de los suministros básicos, con independencia de su situación económica, siempre y cuando se tratara de una residencia habitual.

La moratoria de cortes de alcance universal fue adoptada con fecha de caducidad, pues su vigencia estaba condicionada por la vigencia del estado de alarma. A finales de 2020 la sociedad civil se movilizó activamente durante más de un mes, temerosa de que, con la finalización de esa situación excepcional, la moratoria fuera derogada. Gracias a la presión social, el 22 de diciembre de 2020 el Gobierno central aprobó, mediante el Real Decreto-ley 37/2020 (RDL 37/2020), un nuevo escudo social que volvía a incluir la prohibición de suspensión de los suministros básicos, en este caso, con un alcance más limitado. Desde entonces, solo quedan protegidos por esta medida los hogares beneficiarios del bono social eléctrico o aquellos hogares que, a pesar de no poder acreditar la titularidad del contrato, cumplan con los requisitos para acogerse al bono social. Estas condiciones deben acreditarlas las mismas personas, en el primer caso, presentando a la compañía una factura eléctrica en la que conste que se es beneficiario del bono social y, en el segundo caso, mediante un informe de servicios sociales. Esta medida, prevista para finalizar el 9 de mayo de 2021, ha ido teniendo distintas prórrogas, estando la última vigente hasta el 31 de diciembre de 2023.

- **Creación del suministro mínimo vital**

Aparte de las medidas provisionales descritas, en el paquete de medidas adoptado por el Gobierno, en septiembre de 2021, a través del RDL 17/2021, se incluía el llamado suministro mínimo vital, una medida con vocación de permanencia que había sido ya proyectada a la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética, como vía de mejora de la protección frente a los cortes de suministros. Esta medida se propone asentar un marco estable de protección de las personas vulnerables cuando la moratoria de cortes del escudo social pierda su vigencia.

Este mecanismo protege a los consumidores vulnerables en situación de impago, con una prohibición de corte del suministro eléctrico, durante un plazo total de 10 meses (añadiendo 6 a los ya previstos 4), sin atender a la situación de las personas transcurrido dicho plazo. Para poder tener derecho a esta protección adicional, las personas deben tener contratada una potencia inferior o igual a 3,5 kWh. Por otro lado, el precepto no hace ninguna referencia a la gestión de la deuda que acumulen las personas amparadas por este mecanismo.

✓ 5. Medidas para mejorar la transparencia e información de los consumidores

Para combatir la pobreza energética se plantea la necesidad de, por un lado, tener más información acerca de la misma, y por otro que las familias tengan una mejor información acerca de la comercialización de la energía, las facturas, así como sobre las medidas a las que pueden acogerse, dada la dificultad de los procesos administrativos y burocráticos que muchas de ellas requieren.

A través del paquete de medidas adoptado en octubre (artículo 4 del RDL 23/2021), además de tomar medidas para contar con una mayor transparencia e información del mercado de producción y las coberturas (como que la CNMC disponga mensualmente de la información correspondiente a los instrumentos de contratación a plazo de electricidad suscritos por los sujetos productores, incluidos los suscritos con compañías del propio grupo), se adoptaban una serie de medidas para proteger a los consumidores, fortaleciendo su posición en las relaciones contractuales, y facilitando sus decisiones de mercado. Algunas de estas medidas son su derecho a ser debidamente avisados de cualquier intención de modificar las condiciones del contrato o los precios, la obligación de las comercializadoras de publicar información transparente, comparable, adecuada y actualizada sobre los precios aplicables a todas las ofertas disponibles en cada momento y, en su caso, sobre las condiciones relacionadas con la finalización de los contratos; o la inclusión de un código QR en la factura de electricidad (y en la de gas desde octubre de 2022) que lleva directamente a un comparador de precios de la CNMC que nos permite saber si el precio que pagamos es la mejor oferta posible. En este punto es importante recordar que se listan tanto las ofertas de mercado libre como regulado, aunque es el regulado el único que permite acceder al bono social eléctrico, y por tanto térmico.

✓ 6. Mecanismos de eficiencia energética en los hogares

La eficiencia energética de los hogares es sin duda una de las causas principales de la pobreza energética, que impide lograr el confort térmico necesario –tanto en invierno como en verano– para garantizar el bienestar de las familias. Por ello, mejorar la eficiencia energética de los hogares es una medida estructural en la lucha contra la pobreza energética.

Cuando hablamos de eficiencia energética, es necesario diferenciar entre hábitos eficientes de consumo y rehabilitación energética para mejorar la eficiencia de los hogares. Muchas iniciativas vinculadas con la eficiencia energética en hogares en situación de pobreza energética han tendido a proponer formaciones en hábitos de consumo, generado en ocasiones la idea de que las familias “consumían demasiado” o eran “poco eficientes”, cuando la realidad vivida por los colectivos que acompañan a familias en esta situación es que la mayoría viven en estado de alerta para optimizar sus consumos. Además, como hemos mencionado anteriormente, las familias con personas dependientes o vulnerables, como aquéllas con niños, niñas o adolescentes, suelen tener menos margen para cambiar hábitos de consumo.

Sin embargo, **la rehabilitación de viviendas es una de las soluciones más efectivas para hacer frente a la pobreza energética a largo plazo.** En España, según la Estrategia a Largo Plazo para la Rehabilitación Energética en el Sector de la Edificación en España (ERESEE 2020), el 60% de los 25,7 millones de viviendas contabilizadas son anteriores al 1979, momento en que entró en vigor la primera normativa que exigía unos mínimos en eficiencia energética. El Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico calcula que el 81% de los edificios se sitúan en las letras E, F o G, en términos de emisiones, aumentando dicho porcentaje hasta el 84,5% en el caso del consumo energético.

Además, **los hogares con rentas más bajas, que también se encuentran en situación de pobreza energética, generalmente viven en viviendas menos eficientes.**⁵ Indicadores como el Gasto desproporcionado en el primer quintil de renta (48,3% de los hogares frente al 16,8% de media en 2020), así como el de temperatura inadecuada en invierno para este mismo quintil y para el mismo año (22,5% frente a 10,9% de la población), nos muestran que es indispensable priorizar las rehabilitaciones en viviendas en situación de pobreza energética, para lograr un impacto social más elevado y porque son quienes se hallan en una situación de mayor vulnerabilidad.

El plan de rehabilitación y regeneración urbana⁶ que se está impulsando actualmente a nivel estatal tiene un presupuesto de hasta 6.820 millones de euros para el período 2021-2023 con los que, entre otras cosas, se pretende contribuir a la rehabilitación de 510.000 viviendas hasta 2026. El Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana aportará hasta 3.420 millones de euros para este propósito, en los que se incluye la crea-

5 Sánchez-Guevara Sánchez et al., 2018.

6 En el marco de la componente 2 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

ción de Oficinas de Rehabilitación, la posibilidad de conceder ayudas de hasta el 100% en entornos vulnerables y la priorización de dichos entornos. Una de las últimas convocatorias de este plan es el Programa de Rehabilitación Energética de Edificios⁷ (Programa PREE), cuyos fondos provienen del *NextGenerationEU* y de los que se delega la gestión y concesión a las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla. Las actuaciones pueden incluir desde cambios en la envolvente térmica hasta nuevas instalaciones de generación térmica o mejora de la eficiencia energética en la iluminación. La dotación del programa es en principio de 402,5 millones de euros que podrían ser ampliados en caso de ser necesario.

Si bien el plan de rehabilitación y regeneración urbana dice conceder especial atención y una ayuda adicional a los edificios en los que haya hogares en situación de pobreza energética, como edificios de viviendas cuyos propietarios tengan concedido el bono social, existen una serie de barreras e impedimentos a los que es necesario hacer frente si se busca que la rehabilitación sea una herramienta efectiva en la erradicación de la pobreza energética:

- » Priorización en la concesión de los fondos y objetivos en forma de porcentajes: sería más efectivo asignar una determinada cantidad de fondos a la rehabilitación de viviendas de colectivos vulnerables, con programas específicos para tal fin que respondieran a la identificación proporcionada por los indicadores de pobreza energética existente.
- » Concesión en base a aplicaciones o demandas: sería necesario contar con mediadores sociales (quizás en el marco de las Oficinas de Rehabilitación) que proactivamente, y con las herramientas digital disponibles, identificaran edificios con familias en situación de vulnerabilidad e iniciaran procesos in situ en los edificios identificados para poder llevar a cabo allí las actuaciones.
- » Barrera económica: si bien las comunidades autónomas que opten por ello pueden ofrecer ayudas al 100%, éstas no contemplan tasas ni impuestos y, en ocasiones, pueden entrar en conflicto con otras ayudas de carácter social que reciba la familia, necesarias para su día a día. Por lo menos, actualmente no computan en la declaración de la renta.
- » Requisito de propiedad de la vivienda para la mayoría de ayudas (a excepción de pequeñas intervenciones de cambio de electrodomésticos o bombillas): esta cuestión es un obstáculo porque son las familias en alquiler o cesión, en especial alquiler de renta antigua, las que más riesgo tienen de verse en una situación de pobreza energética. Por otro lado, los propietarios pueden acceder a ayudas de rehabilitación y posteriormente subir el alquiler, empeorando todavía más la situación de las familias. Ello hace imprescindibles medidas de contención del alquiler que aseguren que la rehabilitación tiene un impacto positivo para la familia afectada.

7 stces.me/3Y4107T

Qué medidas existen en Europa con perspectiva de infancia

La mayoría de medidas relacionadas con la energía en Europa están relacionadas con la transición verde o la lucha contra los sobrecostes, aunque casi ninguna tiene una perspectiva específica de infancia. Sin embargo, Portugal, Francia e Irlanda han desarrollado medidas o programas relevantes a tener en cuenta; en el caso de Portugal y Francia nos referimos a la automatización del acceso a la tarifa social o descuentos energéticos de los que disponen, tanto de electricidad como de gas natural.

Portugal

La Tarifa Social de la Energía de Portugal, financiada por la mayoría de empresas generadoras de electricidad o gas, es una ayuda que consiste en un descuento en las facturas de electricidad y gas natural en hogares que se encuentren en situación de vulnerabilidad económica y social. Su dotación se automatizó en 2016, con un aumento muy significativo del número de beneficiarios: de 108 mil a 767 mil en el caso de la electricidad y de 13 mil a 34 mil en el caso del gas.⁸ Se estima, también, que **gracias a la automatización las familias se ahorraron 85 millones de euros entre 2016 y 2020**. Mediante un **proceso de coordinación entre instituciones y organismos**, la Dirección General de Energía y de Geología realiza un **cruce de datos** de los hogares con la Autoridad Tributaria y la Seguridad Social. Se firmaron protocolos de transmisión de información entre las distintas entidades implicadas. Esto **permite que las comercializadoras realicen descuentos a las familias sin que éstas tengan que pedirlos**.

Francia

Las familias en situación de riesgo de pobreza reciben anualmente el *Chèque Energie*, de valor de entre 48 y 277 €, destinado a cubrir gastos de electricidad, gas u otros combustibles. Se trata de una medida similar al bono social térmico, con sus mismas limitaciones, pero **vinculada de manera automática a la renta**.

Automatizar las ayudas es una opción efectiva de actuar sobre el bienestar de niñas, niños y adolescentes sin tener que condicionarlo a que los adultos responsables superen los procesos administrativos y burocráticos necesarios. Sin embargo, es necesario tener en cuenta y diseñar un plan específico para las familias en situación administrativa irregular, o aquellas que no pasan por el circuito de Servicios Sociales o Hacienda, y que sin embargo cumplen los requisitos para acceder a las ayudas energéticas.

8 stces.me/3wzlnwS

Irlanda

En este caso, nos referimos a un programa destinado a la rehabilitación de viviendas llamado *Warm and wellbeing scheme*. Con este programa, se procedió a **la mejora en la eficiencia energética de viviendas en las que residía un niño, niña o adolescente menor de 12 años de edad, con problemas respiratorios** y en las que el hogar recibía un subsidio para las facturas o por ser familia monoparental. Es interesante esta priorización, ya que responde a un conocimiento de los datos y acciones en esta línea son las que pueden contribuir a erradicar la pobreza energética a largo plazo.

Escocia

Dispone de un *Child Winter Heating Assistance*, también en forma de ayuda puntual pero destinado directamente a la infancia en situación de diversidad funcional o con requerimientos energéticos específicos.

¿Qué medidas recomienda Save the Children para reducir la pobreza energética en hogares con niños, niñas y adolescentes?

Si bien es cierto que en el período 2019-2022 se han hecho avances muy significativos en la generación de medidas públicas orientadas a disminuir la pobreza energética en España, ésta sigue aumentando en un contexto complejo de crisis energética global, escalada de precios y mayor desigualdad social provocada por la pandemia de la COVID-19.

Además, la mayoría de medidas recientes –aunque bajo el paraguas amplio de la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética–, como la moratoria de cortes, topes al precio del gas o ampliaciones del bono social, se han tomado en contexto de urgencia y tienen carácter temporal. Aun así, han tenido un papel clave en la contención de la pobreza energética en las familias vulnerables y, sin ellas, sin duda, nos enfrentaríamos a una situación más grave que la actual.

Para erradicar la pobreza energética es necesario poner en marcha tanto iniciativas que respondan a las causas e impactos de la misma, como actuar en el corto, medio y largo plazo con propuestas de carácter más estructural, así como incluir una perspectiva de infancia, ya que la pobreza energética afecta desproporcionalmente a niños, niñas y adolescentes. Así, las políticas públicas deben tener en cuenta estas esferas de vulnerabilidad y priorizar situaciones en las que convivan dobles o triples vulnerabilidades.

✓ 1. Prohibición de cortes de suministro en las familias en situación de vulnerabilidad

Actualmente están vigentes una serie de medidas que protegen a determinados hogares de los cortes de suministro, algunas de ellas con carácter temporal. En algún caso se menciona específicamente la presencia de niños, niñas y adolescentes en el hogar, como la prohibición de corte a familias con el bono social y un niño, niña o adolescente menor de 16 años. En la situación actual, debido a los crecientes porcentajes de población en situación de vulnerabilidad, el alcance limitado del bono social, sus umbrales de renta restrictivos, la burocracia que conlleva, la existencia de familias en situación de ocupación en precario y/o conexiones irregulares, etc., muchos niños, niñas y adolescentes quedan fuera de estas prohibiciones, con las consecuencias devastadoras que tienen los cortes en los hogares para su salud física y mental.

Por ello se propone poner en marcha una ley acorde con el espíritu de la ley 24/2015 en Catalunya, pionera en Europa, en la que no solamente se prohíban los cortes de suministro (luz y gas) en las familias en situación de vulnerabilidad en base a unos criterios de renta acordes a los gastos de una familia y a los gastos que supone garantizar el bienestar de los niños, niñas y adolescentes. En las situaciones de ocupación en precario, y con la finalidad de evitar posibles situaciones de riesgo e inseguridad para la infancia derivadas de suministro ilegal, resulta prioritario que las administraciones garanticen el acceso a vivienda y condiciones de habitabilidad dignas. Esta ley debe tener una perspectiva específica de infancia, que se refleje adecuadamente en los umbrales de renta, pero también parta del escenario de anteponer el interés superior del niño, y su derecho al bienestar, alimentación, ocio y, en general, condiciones de vida digna en igualdad de oportunidades.

La ley 24/2015 evitó en Catalunya un mínimo de 200.000 cortes de luz, agua y gas entre 2015 y 2020, según un informe publicado⁹ en 2021 por la Alianza con la Pobreza Energética, y basado en una petición de datos realizada a todos los municipios de Catalunya. Le efectividad de la propuesta radica en umbrales de renta adaptados geográficamente, a las características del hogar y más altos que los del bono social y por lo tanto no sujetos a él, y también en el principio de precaución. Este principio sitúa en la compañía la responsabilidad de indagar si el hogar cumple o no las condiciones de vulnerabilidad, hacer la demanda a servicios sociales y, en caso de silencio o de no seguimiento del hogar por parte de dichos servicios, no interrumpir el suministro por precaución. Por otro lado, la ley 24/2015 intenta garantizar también el derecho a la energía de los hogares en ocupación en precario, conminando a las compañías a instalar contadores en dichas viviendas. Cabe decir que, desde la firma del convenio entre la Generalitat y Endesa en marzo de 2021, que regulaba también la instalación de contadores, Endesa solamente ha instalado 37 en casos de ocupación en precario; debido a la diferencia de las competencias entre el nivel estatal y el autonómico.

9 stces.me/3XX6PUy

Una legislación estatal de este tipo podría desencallar y revertir la falta de voluntad de las compañías suministradoras. El aspecto de instalación de contadores en situaciones como ocupaciones en precario es imprescindible para garantizar que normativas que prohíban los cortes de suministros sean efectivas para toda la población, y en especial para todos los niños, niñas y adolescentes, sin tener en cuenta la situación administrativa o de papeles respecto a la vivienda de sus familias.

✓ 2. Condonación de deudas

Una de las cuestiones menos atendidas por las medidas vigentes contra la pobreza energética es la de cómo afrontar la deuda que muchas familias con niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad tienen con las empresas suministradoras de luz y de gas. En ocasiones, estas compañías llegan a vender dicha deuda a empresas de recobro, que llaman de manera insistente a las familias, les mandan falsas citaciones a los juzgados o les amenazan con graves consecuencias en caso de no pagar la deuda.¹⁰

Sería adecuado hacer una auditoría pública de los impagos que las empresas afirman acumular por parte de familias en situación de vulnerabilidad e iniciar un proceso de condonación de la misma. Luego habría que poner en marcha mecanismos efectivos para asegurar que esta situación no se repita. Para hacer efectiva esta condonación, proponemos que:

- » Se aplique en los casos de vulnerabilidad reconocidos por servicios sociales.
- » Las Administraciones reaccionen con la mayor rapidez al riesgo de impago y consiguiente corte de suministro, determinando de manera proactiva y con la mayor prontitud la vulnerabilidad de la familia consumidora, de forma que las compañías sean conscientes de su obligación y se actúe con la mayor seguridad jurídica.
- » Mediada la determinación de vulnerabilidad, la Administración contribuya a sufragar al menos una parte del endeudamiento generado tras la prohibición de corte.

10 Un ejemplo de ello es el [caso denunciado por la Alianza contra la Pobreza Energética](#), que ha puesto una querrela admitida a trámite contra DPS Consulting por hacerse pasar por un funcionario de juzgados reclamando una deuda de suministros. Además, gran parte de la deuda reclamada había prescrito.

✓ 3. Mejora de la transparencia: puntos de asesoramiento energético con perspectiva de infancia

Como se ha indicado anteriormente, para luchar contra la pobreza energética es muy importante que las y los consumidores, especialmente los vulnerables, tengan información y apoyo suficiente para **realizar los trámites administrativos en un solo espacio**. Esta cuestión ha sido abordada, por ejemplo, por la iniciativa europea Proyecto *INNOVATE*.

Basándonos en las Oficinas de Rehabilitación que ya contempla (con presupuesto asignado) la componente 02.IO1 del programa de rehabilitación para la recuperación económica y social en entornos urbanos del Plan de rehabilitación y regeneración urbana, se podría proponer que estas oficinas actúen también como puntos de asesoramiento energético. Esto significa estar orientados para acercar todas las medidas existentes para paliar la pobreza energética a la ciudadanía en un mismo espacio. Así se evitaría generar más dificultades en familias que de por sí atraviesan momentos difíciles, y garantizar las siguientes cuestiones:

- » Trasladar la complejidad de la información disponible en materia de mercado energético a los hogares.
- » Dar apoyo a las familias en el proceso de saber a qué ayudas tienen derecho y cómo pedir las.
- » Mostrar cómo leer y optimizar las facturas.
- » Advertir de publicidad falsa o engañosa.
- » Identificar hogares con baja eficiencia energética y proponer medidas en distintas fases: cambio de electrodomésticos, ventanas, iluminación o rehabilitación estructural, e informar y acompañar con la demanda de ayudas disponibles.
- » Disponer de servicios de mediación social orientados a la rehabilitación estructural en fincas de alta vulnerabilidad, con viviendas en alquiler o recursos económicos limitados.¹¹

Los Puntos de Asesoramiento Energético de la ciudad de Barcelona, por ejemplo, ofrecen la información, atención e intervención necesaria para que las personas puedan ejercer sus derechos energéticos. Hay 11 puntos repartidos desde 2017 en la ciudad, que actúan como *Front Office* y tiene como objetivo garantizar los derechos que prevé la ley en materia de acceso a los suministros básicos y mejorar la eficiencia energética de los hogares. Si bien todavía tienen recorrido en el campo de la rehabilitación estructural de viviendas, son una propuesta que está resultando ser efectiva para la atención de familias en situación de vulnerabilidad.

11 En este sentido es destacable una actuación realizada por el Institut Català de l'Energia (ICAEN) en Santa Coloma de Gramenet, en la que se medió en la rehabilitación de 649 viviendas.

El presupuesto que se destina a esta medida –que además tiene un complemento de fomento a la ocupación de personas en riesgo de exclusión social–, es de 2.250.000€/año. Según el último balance, publicado a en junio de 2022,¹² los PAE han evitado 100.000 cortes de luz desde su creación y en 2021 atendieron a 13.000 hogares. Calculan, por otro lado, que el ahorro económico que han implicado las consultas atendidas desde 2017 ha sido de 721.572,11€ para las familias.

Si bien los PAE asignan carácter de urgencia a los casos en los que vive un menor de 3 años en el hogar, no trabajan con una perspectiva específica de infancia, que sería necesario para garantizar sus derechos. Por ejemplo, la mayoría de los casos que reciben son de derivaciones de Servicios Sociales (70%) o personas conocidas (14%). Teniendo en cuenta que uno de los desafíos de la erradicación de la pobreza energética es su detección, sería interesante fomentar derivaciones por parte de la atención primaria en la salud (pediatra) o de las escuelas. Ello implicaría generar un protocolo, que ya existe para el ámbito de la atención primaria en Catalunya, para facilitar la identificación de situaciones de riesgo de pobreza energética por parte de profesionales sanitarios y orientadores, trabajadores sociales o profesionales educativos en las escuelas, que pudieran coordinarse para derivar a estas familias a los puntos de asesoramiento energético. En Barcelona se diseñó, por ejemplo, un protocolo con los bomberos para la identificación de situaciones de riesgo y precariedad energética en sus intervenciones. Entre 2017 y 2019 se derivaron más de 300 casos a los Puntos de Asesoramiento Energético, que no habían sido detectados por otros circuitos de atención social.

En materia de transparencia, es interesante también tomar como ejemplo al Ayuntamiento de Cádiz que ha tenido como objetivo informar a la población sobre la crisis de precios, sus derechos energéticos y los cambios que se iban sucediendo. Lo ha hecho mediante distintas acciones, como la difusión de notas de prensa frente a cualquier novedad relevante, colocando anuncios en el mobiliario urbano, envíos masivos de facturas-tipo explicadas con los cambios normativos detallados, repartiendo folletos, imanes de nevera y cartas explicativas, etc.

✓ 4. Tarifa Social Automatizada

Debido a las limitaciones del bono social, comentadas con anterioridad en este mismo informe, es necesario introducir cambios estructurales en esta medida para que resulte más efectiva en la lucha contra la pobreza energética.

En primer lugar, actualmente es necesario estar acogido al mercado regulado de electricidad para acceder al descuento. Siendo el PVPC, por ahora, directamente proporcional al precio horario determinado por el mercado mayorista de la luz, el actual contexto de subida de precios ha ocasionado también un considerable incremento del importe de las facturas en mercado regulado entre 2021 y primer semestre de 2022. En consecuencia,

12 stces.me/3Hdu71u

muchas familias han pasado al mercado libre, en el que no pueden acceder al bono social. Cabe decir que las compañías en mercado libre han ofrecido precios bajos y hecho fuertes campañas de comunicación en ese sentido, e incluso han sido investigadas por la CNMC y la OCU por presuntas subidas irregulares de precio.¹³ Aunque se espera que un nuevo mecanismo para el cálculo de la tarifa regulada entre en vigor a principios de 2023 y la haga menos volátil,¹⁴ **la condición de tener que tener un contrato en PVPC puede suponer una barrera para extender el bono social a todas las familias que lo necesitan.** Asimismo, es necesario **revisar los criterios de discriminación horaria para que no penalicen los hábitos de las familias con niños y niñas,** especialmente los más pequeños, cuyas rutinas son necesarias en el día a día y permiten poco margen de desplazamiento horario para adecuarse a franjas más económicas.

Como ya se ha indicado, otra de las posibles causas del alcance limitado del bono social es sin duda el proceso requerido para solicitarlo, por lo que resulta necesario **iniciar el proceso de automatización del acceso al bono social** estudiando las implicaciones y posibles vías de solución en materia de protección de datos.

Por otro lado, y más en el contexto actual de elevada inflación, los datos indican que **los umbrales de renta para acceder al bono social son muy bajos, especialmente para las familias con uno o dos niños o niñas a cargo.** Actualmente, para el bono social eléctrico que da acceso al 60% de descuento en la figura de consumidor vulnerables, la diferencia entre el umbral de renta requerido para un hogar, por ejemplo, formado por dos adultos y dos adultos con un niño, niña o adolescente a cargo no llega a los 300 euros. Dado que estimamos que el coste mensual de la crianza por hijo es de 672 euros, los baremos del bono social deberían, como mínimo, responder a estos datos para asegurar la no discriminación entre niños, niñas y adolescentes. Teniendo en cuenta que el coste mensual de criar a un hijo o hija se eleva hasta más de 800 euros mensuales en Madrid o Catalunya, **los umbrales de renta del bono social deberían también adaptarse a los distintos costes de vida** (diferentes comunidades, urbano/rural, precio de alquiler, etc.).

Si bien en octubre de 2022 ha habido una ampliación de dichos umbrales, esta es por el momento temporal y no da acceso al bono social térmico. Por otro lado, es necesario recordar que el bono social es un descuento sobre la parte de potencia y consumo de la factura eléctrica. Este descuento actualmente es elevado (del 40% al 80% según grados de vulnerabilidad) y las medidas temporales vigentes han reducido los cargos fijos e impuestos de la factura para que el descuento sea más efectivo. Aun así, en condiciones normales, los cargos fijos e impuestos pueden representar hasta el 60% del importe total de la factura. Además, las familias que usan gas natural ni siquiera acceden a un descuento estable, sino a un bono social térmico en forma de cheque anual con severos retrasos en el pago en algunas zonas.

13 stces.me/3HywhKB

14 stces.me/3HxYyB3

Por estos motivos, en lugar de ir añadiendo remiendos temporales a la figura del bono social eléctrico, sería necesario desarrollar una tarifa social efectiva (de acceso automatizado), tanto para la electricidad como para el gas natural, que fuera progresiva con la renta, tuviera en cuenta distintos costes de vida, en especial los referentes a la crianza, e implicara el total del importe de la factura.

Otra cuestión relevante, claro está, es cómo se puede sufragar esta medida y quién se debe de hacer cargo de su coste. Actualmente (desde el mes de abril de 2022), el bono social eléctrico lo sufragan todas las empresas del sector eléctrico (generación, transporte, distribución y comercialización). Las comercializadoras pagan según número de clientes. Según declaraciones de las comercializadoras de referencia que gestionan el bono social¹⁵ y estimaciones realizadas por la CNMC a partir de la nueva normativa, significarían algo más de 400 millones de euros correspondientes a 2022. Esta cifra puede cambiar con las ampliaciones recientes de dicho bono, pero se proporciona a modo orientativo. Por otro lado, está previsto que mediante los presupuestos generales del Estado se destinen 255 millones de euros al pago del bono social térmico.

Ante los anuncios de beneficios extraordinarios de las empresas eléctricas y gasistas, la tendencia de la Unión Europea en cuestionar dichos beneficios extraordinarios y proponer impuestos que los tase.¹⁶ Mientras no cambie el modo en que dicho mercado funciona en España, **hay margen suficiente para que sean los actores del mercado eléctrico quienes asuman los costes de ampliación del bono social a una tarifa social progresiva para luz y gas**, gestionada desde el Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico. Por último, respecto al coste de la automatización, ésta ya estaba incluida en la ENPE y el principal obstáculo esgrimido por el Gobierno para ponerla en marcha han sido básicamente las dificultades de comunicación entre Administraciones y dificultades respecto al cruce de datos. Siguiendo el ejemplo de Portugal y Francia, estos obstáculos deberían poder superarse, teniendo en especial consideración a los hogares en situación de informalidad.

✓ 5. Rehabilitación priorizando familias en riesgo de exclusión con niñas, niños y adolescentes

La rehabilitación energética de viviendas es sin duda una medida estructural y necesaria para paliar a largo plazo la pobreza energética en España desde la perspectiva de las temperaturas inadecuadas en los hogares y los gastos desproporcionados para mantener un confort térmico digno. Según una estimación elaborada por *Green Building Council* España (GBCe), **sería necesaria una inversión de más de 13.000 millones de euros para rehabilitar el parque residencial de hogares vulnerables.**¹⁷ Por otro lado, reha-

15 stces.me/3Ji1djn

16 stces.me/3XXi673

17 stces.me/3kJpe95

bilitar correctamente una vivienda puede llegar a suponer hasta un 60% de ahorro en la factura de la luz o gas. Hay que tener también en cuenta, cuando hablamos de presupuesto, no solamente lo que es necesario invertir, sino los impactos que también tienen sobre presupuestos públicos como el de sanidad. En este sentido, la ONG *Friends of the Earth* afirmaba en un informe de 2021 que los costes escondidos en materia de salud del parque de viviendas ineficiente en Europa podían cifrarse hasta en 294.000 millones de euros para toda la región.¹⁸

Actualmente, **desde la Unión Europea se está priorizando la rehabilitación de viviendas** mediante iniciativas como la *Fit for 55* y con apoyo presupuestario mediante los Planes de Reconstrucción y Resiliencia. Esto **supone una oportunidad para reducir ampliamente el porcentaje de la población en situación de pobreza energética**. Hace falta, aun así, priorizar esta oportunidad asignando un porcentaje mínimo de los fondos a viviendas de población en situación de vulnerabilidad (mínimo un 30%), desarrollando programas a medida que tengan como objetivo las familias con más dificultades. Es necesario también comunicar ampliamente estas ayudas, disponer de mediación social y comunitaria para afrontar las barreras que actualmente se encuentra la rehabilitación y acompañarlo de medidas contundentes en materia de vivienda que eviten transformar la rehabilitación energética en una nueva herramienta de gentrificación.

18 stces.me/3HdBlgq

**#Crecer
Malviviendo**