

CAPÍTULO VIII

LA LUCHA CONTRA LA POBREZA ENERGÉTICA: ¿UN ESTADO SOCIAL SIN ADMINISTRACIÓN?

Belén PORTA PEGO

I. INTRODUCCIÓN

La Declaración Universal de Derechos Humanos contempla el derecho de toda persona a «la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad» (art. 22), así como a «un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios» (art. 25.1). Opuesta a estos derechos es la pobreza energética¹, definida en el marco de la UE 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» (Dictamen 2013/C 341/05 del Comité Económico y Social Europeo)².

La última crisis económica ha sacado a la luz la cruda realidad de la pobreza energética, que no solo limita o cercena el bienestar doméstico de quienes la

¹ Para un estudio global de este tema, *vid.* F. M. SILVA ARDANUY, 2014. Para el autor, la pobreza energética viene determinada fundamentalmente por el precio de la energía, los ingresos de los hogares y la eficiencia energética de las viviendas (pp. 49, 52 y 134).

² El Preámbulo de la Ley 24/2015, de 29 de julio, sobre medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética de Cataluña, la define como la «dificultad para afrontar las facturas de los suministros básicos de electricidad, gas y agua».

padecen, sino que puede llegar a poner en riesgo la vida y la salud de las personas³. El preámbulo del Real Decreto 897/2017, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, reconoce que aproximadamente 4,5 millones de personas podrían estar en riesgo de pobreza energética en España. Otras estadísticas elevan esa cifra⁴ y calculan también que la pobreza energética está relacionada con una media de 7.100 muertes prematuras al año, media que en inviernos especialmente duros podría llegar hasta las 10.000⁵.

Como no podía ser de otra forma, la sociedad y las instituciones han alzado la voz demandando soluciones a nuestros poderes públicos. Y en este contexto, nos proponemos indagar en las medidas adoptadas en España en los últimos tiempos para hacer frente a esta forma de vulneración del derecho a una vida personal y familiar digna, en particular observando el sector de la energía eléctrica⁶. De él depende la iluminación de las viviendas, la refrigeración de los alimentos y, en muchos casos, también su preparación, la climatización del hogar o la higiene personal, por ceñirnos solo a actividades estrictamente esenciales para mantener una vida personal y familiar digna y adecuada. Pues no cabe duda que la electrificación de los hogares y el consiguiente consumo de energía eléctrica que ello conlleva influyen en muchas otras actividades de los miembros de la familia que dan acceso a la moderna sociedad de las comunicaciones y del conocimiento o a determinado nivel de bienestar material⁷.

³ Al respecto, García y Mundó señalan que la pobreza energética provoca consecuencias sobre la salud de las personas, disminución del rendimiento físico y académico, problemas sociales y relacionales dentro y fuera de la familia, degradación de los edificios, incremento de las emisiones y deuda excesiva. *Vid.* M. GARCÍA y J. MUNDÓ, 2014: 8.

⁴ La Asociación de Ciencias Ambientales calcula que en torno al 10 por 100 de la población ha experimentado algún retraso en el pago de sus recibos energéticos a lo largo de los doce meses anteriores a 2016 y el mismo porcentaje considera que su vivienda no alcanza una temperatura adecuada en meses fríos. Advierte también que en 2016 había 6,8 millones de personas que padecían alguna situación vinculada a la pobreza energética —vivienda con temperatura inadecuada, impago de recibos o interrupción del suministro— y ascendían a 13 millones si los datos asociados a la pobreza energética eran los relativos a gastos energéticos desproporcionadamente altos con relación a los ingresos o desproporcionadamente bajos (lo que se denomina pobreza energética escondida y sugiere que el consumo se ha reducido por la incapacidad de afrontar su financiación). *Vid.* S. TIRADO HERRERO (dir.), 2018: 42-45 y 49.

⁵ S. TIRADO HERRERO (dir.), 2016: 91.

⁶ La Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes —elaborada en 2004 en el Forum Universal de las Culturas de Barcelona por organizaciones de la sociedad civil internacional, dirigida a Estados e instituciones, y aprobada posteriormente en el Forum de Monterrey en el año 2007— dispone que «toda persona tiene derecho a un suministro eléctrico continuo y suficiente» (art. 1). Así como que este derecho forma parte del derecho a la seguridad vital, comprendido a su vez en el derecho a una vida digna contemplado en la Declaración Universal de Derechos Humanos.

⁷ Obviamente, se está tratando lo que González Eguino delimita como la pobreza desde el punto de vista del consumo, que no desde el punto de vista del acceso. La dureza de esta última es mucho mayor y afecta a los habitantes de países que no pueden acceder a los servicios energéticos modernos por carecer de las infraestructuras básicas. El problema que abordamos en este trabajo es, como señala el autor, de carácter económico, esto es, relacionado con la falta de capacidad de pago allí donde sí es posible el acceso. *Vid.* M. GONZÁLEZ EGUINO, 2014: 3.

Con todo, conviene adelantar que el objetivo último de estas líneas no es abordar aquellas medidas desde un punto de vista técnico-jurídico⁸, sino reflexionar acerca de cómo las soluciones adoptadas están moldeando el Estado social garantizado en el art. 1 de la Constitución Española.

II. EL CONTEXTO: BREVE REFERENCIA A LAS MEDIDAS NORMATIVAS ADOPTADAS

Todo el ciclo de la energía eléctrica, desde su generación o producción hasta el suministro, ha sido objeto de interés para el legislador comunitario⁹. Lógicamente dichas normas van mucho más allá del tema que nos ocupa, pero nos interesa destacar de ellas que ya la Directiva 2003/54/CE nos hablaba en su considerando 24 de la protección de los consumidores vulnerables, aunque sin hacer todavía mención al concepto de pobreza energética. Probablemente porque la crisis todavía no se había desatado, cuando la Directiva se refería al consumidor vulnerable no estaba esencialmente preocupándose por aquel que careciera de recursos suficientes para hacer frente al pago del suministro¹⁰. Fundamentalmente aludía a aquel que vivía en un lugar apartado y corría el riesgo de no disfrutar plenamente de unos beneficios que, a tenor de la Unión Europea, la liberalización del servicio no podía eludir —calidad determinada a unos precios claramente comparables, transparentes y razonables—. De hecho, al tratar en su art. 3.5 de la protección del consumidor vulnerable, se establecía que: «Los Estados miembros (...) garantizarán una protección adecuada de los clientes vulnerables, incluidas medidas que les ayuden a evitar la interrupción del suministro. En este contexto, los Estados miembros podrán adoptar medidas para proteger a los clientes finales de zonas apartadas». Como se observa, dicha interrupción del servicio no se identificaba con una desconexión por impago en un contexto de pobreza energética, sino con la derivada de las dificultades que entraña para los operadores de mercado hacer llegar el servicio a cualquier punto del territorio.

Con todo, y bajo la vigencia de la Directiva del año 2003, aunque ya en pleno periodo de crisis, la legislación nacional mediante el Real Decreto-ley 6/2009, de 30 de abril, introdujo la que ha sido desde entonces y hasta nuestros días la medida insignia en España en la lucha contra la pobreza energética, el bono social. Su justificación en aquel momento, a tenor de la Exposición de Motivos de la norma, pasaba por evitar que los consumidores más vulnerables soportasen

⁸ Al respecto pueden consultarse Í. DEL GUAYO CASTIELLA, 2017, e I. GONZÁLEZ RÍOS, 2013. *Vid.*, en esta misma obra, los artículos de R. CABALLERO SÁNCHEZ e Í. DEL GUAYO CASTIELLA.

⁹ Sobre la evolución del sector eléctrico, *vid.* M. BACIGALUPO SAGGESE, 2009: 87 y ss.

¹⁰ Sin perjuicio de que este también tuviera cabida en el concepto de consumidor vulnerable y por ello se aludía en el mismo considerando 24 de la Directiva al posible pago de facturas para proteger a aquellos usuarios.

una mayor carga en un momento en el que se implantaba un nuevo sistema de suministro y de retribución, las tarifas de último recurso¹¹.

Pocos meses más tarde, la Directiva 2009/72 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, ya sí hacía referencia expresa al problema de la pobreza energética e instaba a los Estados a adoptar medidas de protección frente a tal situación¹². En particular, antes de marzo de 2011 (periodo de trasposición de la Directiva, a tenor de su art. 49) los Estados miembros debían definir quiénes eran los clientes del mercado eléctrico considerados vulnerables, pudiendo referirse para ello a la pobreza energética, y adoptar las medidas necesarias para su protección, entre las que se establecía que tenía cabida la prohibición de desconexión de la red de dichos usuarios en periodos críticos (art. 3.7)¹³.

El Real Decreto-ley 6/2009 siguió dando cumplimiento a la Directiva hasta la aprobación de la Ley 24/2013, del Sector Eléctrico. En esta última Ley se reiteró la figura del bono social. Pero no fue hasta 2016 cuando el Real Decreto-ley 7/2016 amplió el abanico de medidas contra la pobreza energética al requerir también un periodo mayor de impago y al prever una categoría agravada de consumidores vulnerables, denominados severos, cuyo suministro no podía suspenderse en ningún caso y a quienes no podían aplicarse recargos en sus facturas a causa de las demoras en el pago.

Para finalizar este recorrido, el Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores, ha profundizado en esta línea. En lo que al suministro de energía eléctrica a personas vulnerables respecta, se han incrementado los supuestos que

¹¹ Sobre el entonces nuevo modelo retributivo del suministro eléctrico es muy elocuente T. DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, 2010.

¹² «La pobreza energética es un problema cada vez mayor en la Comunidad. Los Estados miembros afectados que todavía no hayan tomado medidas al respecto deben desarrollar, en consecuencia, planes de acción nacionales u otros marcos adecuados para luchar contra la pobreza energética, con el fin de reducir el número de personas que padecen dicha situación. En cualquier caso, los Estados miembros deben garantizar el suministro de energía necesario para los clientes vulnerables» (considerando 53).

¹³ Adviértase que la pobreza energética y la vulnerabilidad energética no necesariamente han de coincidir, pues pueden existir consumidores vulnerables que no se hallen en una situación de pobreza energética. Ciertamente esto se aprecia también en nuestra normativa nacional, pues incluye en la categoría de vulnerables a sujetos descritos sin referencia a sus dificultades para poder mantener la vivienda a una temperatura adecuada ni a ningún otro dato, como la renta, que haga temer que aquella circunstancia pueda darse —familias numerosas o familias monoparentales—. Esto puede observarse en el art. 3 del Real Decreto 897/2017.

No obstante, el modelo más reconocible de vulnerabilidad es el que se identifica con la pobreza en su sentido económico. Ese, por ejemplo, es el sentido que para González Ríos tiene en las Directivas la referencia a los clientes vulnerables. Así, sostiene que, dado que la Directiva pretende garantizar el servicio eléctrico a un precio razonable, el cliente vulnerable es aquel que ni siquiera puede hacer frente a ese precio razonable del suministro eléctrico. *Vid.* I. GONZÁLEZ RÍOS, 2013: 599. Sobre la distinción entre pobreza energética y vulnerabilidad energética, puede verse también M. GARCÍA y J. MUNDÓ, 2014: 5 y ss.

dan derecho a la percepción del bono; se ha incluido algún perfil adicional en la descripción de sujetos a los que no está permitido interrumpir el servicio ni aplicarse recargos por las demoras en el pago, y se ha incrementado el porcentaje de consumo de energía sobre la que se aplica el descuento del bono social, así como flexibilizado su cómputo.

Merece la pena destacar que, en el ámbito nacional, el bono social ha sido la primera y continuada medida con la que se ha garantizado la protección de consumidores vulnerables. De este modo, hemos tenido hasta cuatro modelos diferentes de bono social eléctrico, pero todos ellos contruidos sobre los mismos pilares¹⁴, pues, pese a los cambios en contenido y alcance que se han observado a lo largo de estos años, su esencia no se ha modificado. Consiste esta en la reducción en el importe de la factura que el consumidor vulnerable debe abonar y, en todo caso, en el traslado a los operadores económicos del mercado de la electricidad de la obligación de asumir estos descuentos como un menor ingreso en su cuenta de resultados.

III. EL CONTENIDO DE LAS MEDIDAS Y LO QUE NOS DICEN DEL MODELO ACTUAL DE ESTADO SOCIAL: DEL ESTADO SOCIAL AL ESTADO GARANTE

La primera afirmación realizada en el articulado de nuestra Constitución es la relativa a que España es un Estado social. Ese mandato irrenunciable exige que la ciudadanía disfrute de un nivel adecuado de servicios, prestaciones y medios que le permitan el desarrollo de una vida digna. Sin duda, las medidas adoptadas para hacer frente a la pobreza energética son una clara manifestación de ese Estado social. Pero lo que interesa destacar ahora es que las mismas no permiten afirmar que estemos ante la forma tradicional del Estado social, el Estado prestacional. En efecto, el Estado social busca hacer realidad un modelo de sociedad y lo cierto es que en nuestro país y en nuestro entorno estamos acostumbrados a transitar hacia ese modelo a través de la senda del Estado prestacional. Ese sustrato en el que pueden desenvolverse con dignidad los ciudadanos solía ser el resultado del conjunto de prestaciones que los poderes públicos ponían a nuestra disposición. Sin embargo, los tiempos actuales parecen sortear ese modelo; al menos son muchos los Estados que han cambiado su estrategia para hacer realidad el Estado social.

Entre nosotros se ha afirmado que el Estado social es un fin al que se puede llegar por diversos medios y que el Estado prestacional no ha sido más que un instrumento al servicio de aquel fin¹⁵. Por otra parte, en algunos sectores se

¹⁴ Al respecto, *vid.*, en esta misma obra, los artículos de R. CABALLERO SÁNCHEZ e Í. DEL GUAJO CASTIELLA.

¹⁵ J. ESTEVE PARDO, 2015: 7-9, 19 y 63; T. DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, 2005: 78-79, y E. M. MENÉNDEZ SEBASTIÁN, 2016: 121 y ss. y 129.

ha asumido que ese instrumento está en gran medida agotado, ya sea porque desde instancias internacionales se ha impuesto a los Estados la obligación de abrir determinadas actividades económicas a la competencia, ya sea porque las arcas públicas también han experimentado el efecto de la crisis y permanecen huecas, ya sea por ambos. Tampoco se puede olvidar el objetivo de estabilidad presupuestaria y limitación de política de gasto que, a raíz de la crisis, la Unión Europea ha impuesto a los Estados miembros y que, entre nosotros, ha dado lugar a la reforma del art. 135 CE¹⁶. Lo cierto es que, pese a todo, el objetivo permanece inalterable y por ello ha sido preciso buscar nuevas maneras de hacer realidad el Estado social, en particular, para hacer frente a los nuevos fines asumidos por él¹⁷.

Uno de esos nuevos modelos es el que viene denominándose el Estado garante¹⁸. Precisamente en Alemania en los años noventa del siglo pasado, a raíz de la obligada apertura de muchos sectores económicos a la competencia y de la imposibilidad de que estos se mantuvieran como reducto de actividad pública de carácter prestacional, se desarrolla la teoría del Estado garante. Así, el Derecho busca instrumentos para que aquel sustrato que permitía la vida digna siga quedando garantizado, si bien con otros mimbres que van a ser fundamentalmente la imposición a los particulares —que en adelante se van a ocupar en un entorno liberalizado de las que antes fueron prestaciones públicas— de reglas de actuación que sigan asegurando a los ciudadanos el mantenimiento del Estado social.

Este nuevo modelo explica la reforma que experimentó la Ley Fundamental de Bonn en 1994, cuando su art. 87.f) pasó a disponer que el Estado ha de garantizar una prestación de los servicios postales y de telecomunicaciones que sea adecuada y suficiente en todo el territorio. El cómo no se explicita, el quién tampoco, pero las necesidades de la población han de continuar aseguradas pese a la apertura a los mercados de estas actividades. Ciertamente, el Estado social, desde el punto de vista jurídico, es muy flexible. Los derechos que conforman el Estado social son derechos de configuración legal y el legislador tiene un amplio margen para hacerlos realidad, al menos desde el punto de vista del Estado social. Los condicionantes, como se ha apuntado, llegarán desde otros frentes.

Pues bien, si trasladamos los medios para luchar contra la pobreza energética anteriormente mencionados a la descripción del Estado garante, en nuestra opinión, se produce un encaje perfecto. Como antes apuntábamos, la digni-

El propio Tribunal Constitucional ha afirmado que el Estado social no propugna una organización específica, sino una determinación de sus fines (SSTC 19/1982 y 83/1984).

¹⁶ Al respecto, *vid.* J. GARCÍA-ANDRADE, 2012.

¹⁷ Lo cierto es que el Estado social como Estado prestacional no ha desaparecido. Prueba de ello son la pervivencia de la seguridad social, la sanidad pública y la educación pública. Pero sí se observa que en los nuevos avances del Estado social existe una viva tendencia a abandonar el modelo prestacional público.

¹⁸ Sobre el mismo, como máximo referente en la bibliografía nacional, puede verse, J. ESTEVE PARDO, 2015.

dad de la persona exige que esta disponga de un lugar adecuado donde poder desarrollar su vida familiar y personal; la garantía de este entorno ha de ser un objetivo del Estado social. Por ello, cuando se constata la dificultad de ciertos sectores de la población para mantener sus hogares a una temperatura adecuada, de poder ver en sus hogares cuando cae la noche, de poder mantener refrigerados sus alimentos, etc., el Estado social debe ponerse en marcha y buscar solución a estos problemas. Lo ha hecho creando el bono social y medidas que lo acompañan. Ahora bien, con esta fórmula el Estado no asume la prestación del suministro —pues el servicio está liberalizado—; tampoco asume el abono del porcentaje de las facturas correspondiente al bono social ni se hace cargo de los impagos para evitar el corte del suministro. Lo que hace es trasladar a otros particulares —actualmente a los comercializadores de la energía eléctrica, art. 45.4 de la Ley 24/2013— la obligación de soportar esa pérdida de ingresos. Ciertamente, de este modo el poder público se asegura de que existe un instrumento de lucha contra la pobreza energética, pero no soporta él mismo la carga ni de su gestión ni de su financiación¹⁹; por lo tanto, podemos afirmar que esta lucha contra la pobreza energética queda encuadrada en el marco del Estado garante²⁰.

Desde luego, podía haberse optado por otro modelo²¹. Algunas Comunidades Autónomas —particularmente Cataluña, Valencia o Aragón—, por ejemplo, en paralelo a las medidas estatales, adoptaron medidas de carácter prestacional, pues en diversas normas dispusieron la financiación total o parcialmente presupuestaria de los recibos impagados con la finalidad de evitar el corte de suministro²². Lo que es más, el propio Estado en el reciente Real Decretoley 15/2018, de 5 de octubre, ha creado el bono social térmico (art. 5), que consiste en la dotación de ayudas destinadas a paliar la pobreza energética en consumidores vulnerables, respecto de la energía necesaria para los conocidos

¹⁹ A ese Estado garante corresponde «establecer las finalidades, los objetivos y la programación que se orienta a la atención del interés público. Se trata, en realidad, de la definición del bien común». *Vid.* J. ESTEVE PARDO, 2016: 25.

²⁰ Bartlett Castellà habla también de un Estado garante en el sector eléctrico que emplea la regulación para hacer realidad la competencia y para corregir los fallos de mercado. *Vid.* E. R. BARTLETT CASTELLÀ, 2018: 52.

²¹ Del Guayo Castiella sostiene que el bono social no debería recibir tal calificativo, sino denominarse bono eléctrico, pues para ser merecedor de aquel, el Estado debería correr con su financiación y no las empresas. *Vid.* I. DEL GUAYO CASTIELLA, 2017: 379.

²² No todas esas normas continúan en vigor, pues algunas de ellas fueron declaradas inconstitucionales y otras simplemente derogadas. Pero no se trata ahora de analizar esta cuestión, sino simplemente de poner de manifiesto la alternativa en la lucha contra la pobreza. De hecho, el propio Tribunal Constitucional en la STC 54/2018 admite que las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias pueden establecer ayudas en diferentes modalidades destinadas a garantizar el suministro eléctrico a personas vulnerables, aunque dichas ayudas no pueden interferir en ámbitos competenciales estatales (motivo por el cual, en este caso, se anularon algunos preceptos de la Ley 20/2014 del Parlamento Catalán con los que se pretendía impedir el corte de suministro eléctrico). Con todo, lo que interesa ahora destacar es que la viabilidad de las ayudas, como modelo prestacional de Estado social, no se pone en duda.

como usos térmicos (calefacción, agua caliente sanitaria y cocina). Pues bien, la misma norma dispone que su financiación correrá a cargo de los presupuestos generales del Estado²³.

En definitiva, luchar contra la pobreza energética es una exigencia de nuestro Estado social; ahora bien, de cuál sea el mecanismo dispuesto a tal efecto va a depender el modelo de Estado social. En nuestro caso, por lo que hace a la pobreza eléctrica, claramente se ha emprendido la senda de un Estado garante en detrimento de un modelo de Estado prestacional.

IV. POSICIONES DEL ESTADO Y DE LOS TITULARES DE DERECHOS EN EL MODELO GARANTE DE LUCHA CONTRA LA POBREZA ENERGÉTICA

Este tránsito desde el Estado prestacional hasta el Estado garante ha provocado una alteración en los roles de sus protagonistas. Obviamente, el titular del saldo positivo en esta transición es el Estado. En este caso se limita a regular, imponiendo obligaciones, y en última instancia a supervisar el funcionamiento del sistema. De este modo, toda la carga activa que asumía en el modelo prestacional se desplaza ahora al operador económico que presta sus servicios en el mercado de la electricidad. Por el contrario, el Estado puede prescindir de toda la organización y de los medios humanos y materiales que serían necesarios para abordar la lucha contra la pobreza energética y, lo que es más importante, desempeña su papel a coste cero. Así, elocuentemente el art. 13 del Real Decreto 897/2017 señala que: «Las Administraciones Públicas no se considerarán sujetos obligados a financiar el bono social, ni los impagos del art. 52.4.k) de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, ni el coste de la cofinanciación del suministro de electricidad de energía eléctrica de los consumidores en riesgo de exclusión social»; lógicamente, en el bien entendido de que la propia Administración no llegue a constituir una empresa de titularidad pública que comience a desarrollar la actividad de comercialización de electricidad.

Podría parecer, en cambio, que el consumidor vulnerable no experimenta cambios en su posición, pues en todo caso, habida cuenta de sus dificultades, se le ha reconocido un derecho (la reducción de su factura) que verá satisfecho tanto en el modelo prestacional como en el garante, variando exclusivamente el sujeto obligado con él. Sin embargo, en nuestra opinión no es así y el cambio es sustancial²⁴. Si el consumidor vulnerable ejerciera sus derechos o expectati-

²³ Tampoco la Directiva 2009/72 se opone a este tipo de medidas para proteger a los consumidores vulnerables, pues en su art. 3.8 señala que los Estados pueden contemplar «prestaciones en el marco de regímenes de seguridad social para garantizar el necesario suministro de electricidad a los clientes vulnerables».

²⁴ Es interesante apuntar aquí la cita de Nogueira, para quien «no se ha avanzado paralelamente al proceso de recortes y privatización en la gestión adaptando el ordenamiento para seguir garantizando los derechos de los ciudadanos y los intereses generales. La eficiencia, eficacia y la

vas (el derecho al bono social) frente a una Administración prestadora, se vería rodeado de todas las garantías que el ordenamiento jurídico impone en las relaciones entre Administración y ciudadano. Bien cierto es que la Administración, como poder público, disfruta de innumerables privilegios y potestades de los que ha sido dotada para intentar construir el edificio del interés general, pero no lo es menos que el ordenamiento no lo ha hecho sin contrarrestar esos poderes con garantías para el ciudadano. Pues bien, todas esas garantías y todos esos elementos que hoy en día conforman la buena administración quedan desdibujados (el derecho al procedimiento debido, a la imparcialidad y transparencia en su tramitación, a la adopción de decisiones presidida por el interés general, etc.), cuando no perdidos, si el obligado frente el consumidor vulnerable deja de ser la Administración. Precisamente eso es lo que ocurre en este modelo de Estado garante²⁵. El ciudadano con derecho al bono social ha de exigirlo frente a otro particular, empresario, cuyos intereses además se verán mermados en la medida en que reconozca el derecho del consumidor vulnerable. Todo ello pone bajo sospecha su imparcialidad y su diligencia y eficacia en la gestión de la prestación y puede dejar al usuario afectado en una situación de mayor debilidad, si cabe, que aquella de la que partía, que era ya mucha. Por lo demás, las relaciones entre particulares no están presididas por la búsqueda del interés general, sino por la autonomía de la voluntad, el cumplimiento de los pactos y el principio de igualdad entre las partes. Estos principios precisamente quiebran en una relación en la que una de las partes no puede hacer frente a su factura eléctrica frente al acreedor de esa factura²⁶.

competencia como tótems de este tiempo caminan desacompañados de la garantía de los derechos fundamentales y de los principios rectores de la vida social constitucionalizados». *Vid.* A. NOGUEIRA LÓPEZ, 2015: 47.

²⁵ Afortunadamente hace ya algún tiempo que vienen escuchándose voces que reclaman garantías para los derechos de los ciudadanos en el ejercicio por privados de funciones públicas, en las privatizaciones y en la liberalización de actividades tradicionalmente públicas. En general, puede consultarse la extensa obra de Ponce Solé al respecto y, en particular, J. PONCE SOLÉ y J. I. SOTO VALLE, 2018: 83 y ss.

²⁶ Ilustrativos son los comentarios de Martínez Martínez al respecto. La autora señala que el sector de la electricidad (y del gas) evidencia «las carencias de un sistema que debería orientarse centralmente a la protección de los más débiles, en un contexto de aguda y larga crisis económica y tratándose de bienes imprescindibles para cubrir las necesidades mínimas esenciales vitales de individuos y familias». Lo que es más, recuerda que el usuario de suministros presenta rasgos de parte contratante débil y en posición de desventaja en un contrato totalmente asimétrico y que esa debilidad es todavía mucho más acusada cuando el consumidor es económicamente vulnerable. Por todo ello destaca Martínez Martínez la difícil situación en la que se halla cualquier usuario ante el incumplimiento de las suministradoras o ante los daños que estas puedan ocasionar. *Vid.* M. MARTÍNEZ MARTÍNEZ, 2016: 384 y 387-389.

1. Hacia un Estado social sin Administración

La regulación sobre el bono social que efectúa el Real Decreto 897/2017 es un buen exponente de cuanto apuntábamos. Es cierto que las normas reconocen unos derechos y definen quiénes pueden exigirlos, pero, en esa tendencia a convertir al Estado —a la Administración en este caso— en un mero regulador-observador, han trasladado a los empresarios no solo la obligación de contribuir a erradicar la pobreza energética, sino también el control del procedimiento de decisión sobre estos derechos. El consumidor debe dirigirse a su comercializador de referencia (art. 7.2), quien, tras las comprobaciones oportunas a través de la plataforma informática que pone a su disposición la Administración, comunicará al solicitante el resultado de sus comprobaciones en el plazo máximo de quince días, denegando o aceptado su solicitud. De este modo, en última instancia, depende del empresario que nazcan o no los derechos del consumidor vulnerable²⁷. Lo que es más, en los casos en los que el usuario no esté de acuerdo con la decisión del comercializador, el conflicto no se trasladará a la Administración responsable, sino que se tramitará en los servicios de consumo como una reclamación regida por la normativa de defensa de los consumidores (art. 8), que evidentemente interpretarán, de nuevo, el conflicto como la ruptura en una relación en la que debe regir el principio de cumplimiento de lo pactado por las partes y no como en una relación en la que debe primar la tutela y especial protección de una de las partes.

La misma suerte corre la aplicación del bono social que haga el empresario (las decisiones sobre el periodo de disfrute, la factura en la que se aplica, la fecha en la que debe interpretarse que se ha producido la pérdida de la condición que daba derecho al disfrute del bono y el prorrateo de cantidades adaptándose a dicha fecha, las renovaciones del bono, etc.) y de nuevo los conflictos que puedan surgir recibirán similar tratamiento ante los servicios de consumo correspondientes (arts. 9 y 10). Pero no estamos ante un conflicto surgido en una relación comercial, sino ante una necesidad social, prestacional, a la que se da respuesta aprovechando la relación comercial.

El lugar en el que queda el ciudadano, la comprensión de su precariedad y el ánimo de repararla difícilmente tendrán la misma acogida ante el comercializador de energía que ante la Administración. Tampoco tendrán el mismo tratamiento ante unos servicios de consumo acostumbrados a resolver conflictos en relaciones comerciales entre iguales²⁸. Repárese en que, desde un punto de

²⁷ Bartlett se muestra también muy crítico con este sistema y el protagonismo en el procedimiento tendente a reconocer el bono social. *Vid.* E. R. BARTLETT CASTELLÀ, 2018: 52.

²⁸ Ponce Solé y Soto del Valle sostienen que la mera aplicación del Derecho privado no alcanza a tutelar todos los derechos que deben protegerse cuando se transfiere el ejercicio de funciones públicas al sector privado, pues lo cierto es que en esa situación los consumidores no pierden su condición de ciudadanos por el mero hecho de que sea una empresa privada la que ejerce el poder. A juicio de estos autores, juicio que se comparte, la regulación de consumo es insuficiente para

vista exclusivamente privatista o mercantil, el fondo de la controversia radica en que el consumidor vulnerable es la parte de una relación contractual que ha incumplido o no puede cumplir sus obligaciones de pago. Pero la visión de esta controversia con una perspectiva social ha de ser otra, ha de pasar por la constatación de que a personas especialmente vulnerables resulta difícil o imposible satisfacer sus necesidades básicas; por eso resulta tan llamativo que en tal escenario la tutela de la Administración no desempeñe ningún papel. Sin duda, la configuración de la financiación del bono social, esto es, la financiación privada por los empresarios del sistema eléctrico, ha lastrado la correcta lectura de esta situación y la previsión de una solución más respetuosa con los intereses de los más vulnerables. La *vis* expansiva de los intereses de quienes gestionan el suministro eléctrico y financian el bono social explica que se introduzcan mecanismos de decisión y de resolución de conflictos de corte privado para resolver problemas que son ante todo de carácter social²⁹. El consumidor vulnerable no es realmente un consumidor, es precisamente alguien que por su vulnerabilidad no dispone de medios adecuados para ser consumidor, que no puede consumir. Sin embargo, se crea la ficción de que sí lo es y por ello se somete esta relación con el suministrador a los cánones de una relación de Derecho privado. Así, el consumidor vulnerable queda *protegido* como quien no es, como un consumidor, y la pobreza energética es abordada con técnicas válidas para devolver el equilibrio a las partes contractuales, mas no es eso lo que el bono social y las reglas jurídicas que lo soportan deberían traerse entre manos.

En palabras de Rodríguez-Arana: «Tratar sobre la buena Administración Pública constituye una tarea que ha de estar presidida por los valores cívicos y correspondientes cualidades democráticas que son exigibles a quien ejerce el poder en la Administración Pública a partir de la noción constitucional de servicio objetivo al interés general. Poder que debe ser moderado, equilibrado, rea-

proteger los derechos y principios propios del ejercicio de poder. *Vid.* J. PONCE SOLÉ y J. I. SOTO VALLE, 2018: 85.

²⁹ A buen seguro que previsiones como las contempladas en los puntos 39 y 40 de la Carta Europea de los Derechos de los Consumidores de Energía —Resolución del Parlamento Europeo de 19 de junio de 2008 [2008/2006 (INI)]— también han tenido mucho que ver en el dictado de nuestras normas. Así, la Carta insta a los Estados a que fomenten la resolución de reclamaciones mediante vías alternativas de solución de conflictos.

En esa línea, poco tiempo después la Directiva 2009/72 dispuso en su art. 3.13 que: «Los Estados miembros garantizarán la existencia de un mecanismo independiente, como (...) un órgano de los consumidores, encargado de tramitar eficazmente las reclamaciones y la solución extrajudicial de conflictos». E incluyó en el Anexo 1, entre las medidas de protección al consumidor, la conveniencia de disponer de «procedimientos transparentes, sencillos y poco onerosos para tramitar sus reclamaciones. Concretamente, todos los consumidores tendrán derecho a (...) tramitación de las reclamaciones por parte del suministrador del servicio de electricidad».

Pero no debe olvidarse que al referirse las instituciones comunitarias a estos métodos de resolución de conflictos, lo están haciendo pensando en los conflictos que atañen un *consumidor* de energía, a quien entabla una relación comercial con el suministrador. Pero el *consumidor vulnerable afectado por la pobreza energética*, desgraciadamente y como viene exponiéndose, no vive una situación similar.

lista, eficaz, eficiente, socialmente sensible, cooperativo y atento a la opinión pública»³⁰. Resta ahora pensar cuántos de estos valores se pueden perder en el tránsito del Estado prestacional al Estado garante y, en concreto, cuántos de estos valores estarán presentes en la relación entre el consumidor vulnerable en situación de pobreza energética y el comercializador de energía eléctrica³¹.

2. Algunas medidas para contrarrestar esta tendencia

Es interesante reparar en la nueva redacción dada por el Real Decreto-ley 15/2018 a los arts. 65 y 66 de la Ley 24/2013, del Sector Eléctrico. Estos preceptos describen las conductas constitutivas de infracción en este sector. Pues bien, habida cuenta de que la protección frente a la pobreza energética queda circunscrita a una relación a dos bandas entre usuario y comercializador, y de que el Estado no interviene mucho más que para la fijación del marco legal, no ha quedado más remedio que tutelar los excesos que se puedan cometer a través de la previsión de sanciones para los comportamientos de los comercializadores que perjudiquen al consumidor vulnerable. De este modo, se ha contemplado como infracción grave (art. 65.41) y como infracciones leves (art. 66.12 y 13), respectivamente, el imponer injustificadamente condiciones, dificultades o retrasos en relación con la tramitación de las solicitudes, o con la aplicación del bono social, cuando se cause un grave perjuicio a los consumidores. Mientras que dan lugar a infracción leve (art. 66.12 y 13), por un lado, el incumplimiento del plazo máximo para comunicar al solicitante del bono social la documentación acreditativa de la que adolezca su solicitud en el caso de que sea incompleta, siempre y cuando se cause un perjuicio al solicitante. Y, por otro lado, también constituye una infracción leve el exigir al solicitante del bono social la presentación de documentación o acreditación de requisitos adicionales no establecidos en la normativa reguladora del bono social.

La inclusión de estas previsiones en la normativa revela en primer lugar la conciencia de que estos desequilibrios en la relación entre comercializador y consumidor vulnerable se pueden producir y que, al fin y al cabo, quien está mejor capacitada para ponerles remedio es la propia Administración, responsable junto a los demás poderes del aseguramiento del Estado social. Con todo,

³⁰ J. RODRÍGUEZ-ARANA, 2013: 69.

³¹ Apunta Bartlett que «de usuarios de servicios públicos pasamos a consumidores en la terminología legal, clientes desde el punto de vista de las empresas con las que han contratado. Consumidores clientes que, cuando tienen dificultades para pagar las facturas, se califican de vulnerables y que, por tanto, son los que sufren la pobreza energética». *Vid.* E. R. BARTLETT CASTELLÀ, 2018: 52. Ponce Solé y Soto del Valle reclaman también que la normativa aplicable al ejercicio de funciones públicas por particulares haga valer los principios constitucionales de buena administración, de imparcialidad, de objetividad, de interdicción de la arbitrariedad, de proporcionalidad, como mínimo, así como la posibilidad de que el ciudadano/consumidor pueda reconducir sus discrepancias con el prestador de servicios/funciones públicas a una decisión final adoptada por la Administración mediante el oportuno recurso. *Vid.* J. PONCE SOLÉ y J. I. SOTO VALLE, 2018: 87.

este paso adelante deja todavía sin resolver cómo se conseguirá la reparación concreta y efectiva del derecho del afectado cuando surjan aquellos conflictos. Ciertamente, el empresario puede resultar sancionado, pero habrá que preguntarse qué hay de la decisión de fondo sobre el reconocimiento o no del derecho al bono social. Una resolución tan delicada como esta, en nuestra opinión, debería quedar dentro de la esfera de decisión de la Administración, por mucho que estemos en presencia de una Administración garante y no de una Administración prestacional³².

Conviene destacar también en este punto el papel reivindicativo que viene desempeñando la institución del Defensor del Pueblo. En particular, en materia de consumidores vulnerables, el Defensor elaboró en mayo de 2017 el informe «Estudio sobre protección de los consumidores vulnerables en materia de energía eléctrica»³³. En él, entre otras cuestiones, constata la íntima relación existente entre el consumo de energía y los derechos humanos, lo que le lleva a sostener que los procedimientos que concluyan con la privación del suministro eléctrico de las personas físicas en su domicilio habitual no deben quedar exclusivamente regidos por las reglas del mercado ni por la autotutela privada; por el contrario, debe promoverse algún tipo de protección pública eficaz que logre garantizar los derechos de los consumidores vulnerables. Sin detenerse ahí, reclama además que toda actuación susceptible de conducir a la suspensión del suministro deba tramitarse en un procedimiento en el que quede garantizado el derecho del consumidor a formular alegaciones, así como que en tales actuaciones sea siempre preceptiva la intervención de la Administración competente (recomendación, esta última, que dirigió también a la Secretaría de Estado de Energía con fecha de 6 de marzo de 2014). Y en este contexto, el Defensor del Pueblo formuló con fecha de 18 de abril de 2017 otra recomendación dirigida a la Secretaría de Estado de Energía, ante la aprobación del reglamento de desarrollo del Real Decreto-ley 7/2016, en la que solicitaba expresamente el establecimiento de «un procedimiento de impugnación en caso de denegación del derecho al bono social». Solicitud que repitió en otras recomendaciones y que finalmente fue también recogida en el anteriormente referido informe del año 2017.

La posición del Defensor del Pueblo a este respecto parece clara y en línea con lo defendido hasta el momento³⁴. Por grande que sea el retroceso de la Ad-

³² Con todo, si se considera que el prestador del servicio debe adoptar las decisiones relevantes sobre esta prestación, el marco jurídico debería ser absolutamente claro y reglado, sin dejar ningún margen a la discrecionalidad del particular empresario.

³³ Puede consultarse en https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2017/05/Bono_social-1.pdf.

³⁴ Sus intervenciones no se han limitado a la demanda de más garantías de corte iuspublicista en relación con los consumidores vulnerables. En el informe antes referido también daba cuenta de las numerosas quejas recibidas de los consumidores a causa de la vulneración de sus derechos de defensa y a la presunción de inocencia en los procedimientos de declaración de fraude y en las consiguientes refacturaciones llevadas a cabo por las empresas del sector tras las inspecciones, también realizadas por ellas. El Defensor observaba que los procedimientos de comprobación del fraude tienen naturaleza materialmente sancionadora, pero en ellos se omitían los de-

ministración en el nuevo Estado social, por muchas que sean las funciones y prestaciones tradicionalmente públicas que pasen a manos de los particulares, la presencia del poder público y de las garantías que lo acompañan no deben desaparecer si de lo que se trata es de tutelar los intereses de los ciudadanos³⁵.

3. Reflexión final

El Estado social exige que quede garantizado un mínimo de derechos sociales que permitan una vida digna de los ciudadanos, pero la justiciabilidad de los derechos sociales de prestación, así como su nivel de dependencia del legislador presupuestario, vienen generalmente considerándose importantes límites en su disfrute³⁶. Lo que acabamos de plantear es que la forma de hacer realidad el Estado social puede incluso incrementar aquellas dificultades, dado que su disfrute y exigibilidad no queda solo condicionado por las bondades presupuestarias o por la inclusión del derecho a la prestación en las normas, sino que, superado el primer escollo, su plenitud dependerá de su buena administración y esta, en gran medida, ha de contar con una alta presencia de la Administración en las labores de gestión para ser efectiva. A la postre, no debe perderse de vista aquello que sostiene el profesor Esteve al analizar cómo afecta a los servicios de interés general el tránsito del Estado prestacional al Estado garan-

rechos fundamentales que deben presidir cualquier procedimiento sancionador (derecho a no ser condenados sin prueba de cargo, a la presunción de inocencia, a la independencia e imparcialidad de quien impone la penalización), lo que le llevó a recomendar que la inspección del fraude y la imposición de penalizaciones a través de la refacturación no se atribuyeran a las empresas privadas, sino a funcionarios de carrera, preservando el carácter íntegramente público de estos procesos. En la misma línea, el Defensor del Pueblo andaluz elaboró una resolución dirigida a la Secretaría General de Innovación, Industria y Energía de la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio, formulada ante la queja 16/3871, en la que se solicitaba un «protocolo de actuación en la tramitación de expedientes de fraude de suministros eléctricos para garantizar los derechos de las personas consumidoras». En sintonía con el Defensor nacional, el andaluz consideraba que no existían suficientes garantías de protección al consumidor en los expedientes por fraude eléctrico. *Vid.* <https://www.defensordelpuebloandaluz.es/un-protocolo-y-un-mismo-procedimiento-en-la-actuacion-de-las-distribuidoras-en-los-casos-de-fraudes>.

³⁵ Diversos autores defienden el importante papel que el Defensor del Pueblo está llamado a tener para la protección de los derechos e intereses ciudadanos en los servicios de bienestar con prestadores privados o en el desempeño, en sentido amplio, de funciones tradicionalmente públicas por operadores privados. Al respecto, *vid.* A. NOGUEIRA, 2015: 72 y 73; J. PONCE SOLÉ, 2014: 46 y ss., y D. RUIZ, 2018: 107.

³⁶ Salvo respecto de los derechos sociales expresamente declarados como fundamentales en los textos constitucionales, por innecesario en estos casos, los autores se han afanado en encontrar vías para salvar aquellos escollos en el disfrute de los derechos sociales. Así, acudiendo a la imposición de obligaciones positivas de hacer a los Estados respecto de estos derechos, *vid.* E. CARMONA CUENCA, 2017: 1228 y ss.; a su configuración como auténticos derechos subjetivos que exigen a los Estados una obligación de medios o de realizar actividades, que no de alcanzar resultados, *vid.* J. PONCE SOLÉ, 2013: 32-36, y 2017: 70-75, o a su configuración como derechos indivisibles de los derechos civiles y políticos, por ser unos sustento de los otros, *vid.* G. ESCOBAR ROCA, 2012: 49 y ss.

te. A su juicio, este desplazamiento no hace desaparecer la dimensión pública de los intereses en juego, ni siquiera como consecuencia del retraimiento de la Administración y de la consiguiente preponderancia de los operadores privados. Y por ello, en este contexto, adquiere una especial relevancia la aplicación de las reglas de Derecho público, en particular de Derecho administrativo, por ser estas unas reglas precisamente destinadas a la protección de intereses de igual condición³⁷.

Antes de concluir parece conveniente reivindicar que el Estado garante de la lucha contra la pobreza energética no debería limitarse a regular, observar o, como mucho, sancionar. El modelo garante debería incorporar la facultad decisora de la Administración, para que de ese modo los valores del Estado social también estén presentes a la hora de adoptar las decisiones que hacen nacer los derechos reparadores y, sobre todo, debería retener la facultad de resolver los conflictos que surjan entre comercializadores y consumidores vulnerables³⁸. Realmente, en esos dos momentos la eficacia de la lucha contra la pobreza energética puede quedar afianzada o relegada a un segundo plano, y ello va a depender en gran medida de los valores e intereses que se hagan primar. En definitiva, el modelo de Estado social garante no debería ser incompatible con la presencia de una Administración que si bien no presta, sí adopta las decisiones que guiarán la prestación que ha de hacer un tercero, en este caso, el empresario comercializador de la energía eléctrica. Si a través del Estado de Derecho debe conseguirse la realización del Estado social, esto es, un contexto social que se pueda calificar como justo por los medios que ofrece el Estado de Derecho³⁹, en lo que hace al bono social todavía el Estado de Derecho precisa ser repensado para ser un adecuado instrumento del Estado social.

³⁷ J. ESTEVE PARDO, 2016: 33 y 35. García Schwartz señala que los poderes públicos tienen diversas obligaciones ante los derechos sociales y, entre ellas, destaca la de adoptar «medidas de protección de los derechos sociales frente a posibles abusos de los actores privados en relaciones de poder». *Vid.* R. GARCÍA SCHWARTZ, 2011: 75. Esta obligación es la que parece haberse pasado por alto en relación con el bono social.

³⁸ Como se apuntaba, la Comunidad Autónoma de Valencia participó también en la lucha contra la pobreza energética aprobando una norma, hoy derogada, a tenor de la que quienes recibieran la calificación de consumidores vulnerables tenían derecho a que su suministro eléctrico no fuera interrumpido gracias a la contribución de la Administración al abono del importe de sus facturas (Ley 3/2017, de 3 de febrero, para paliar y reducir la pobreza energética en la Comunidad de Valencia). El modelo era prestacional y quizá por ello se establecía que a la Administración correspondía declarar la vulnerabilidad a través de un procedimiento administrativo con todas las garantías, incluida la regulación de plazos, el sentido del silencio administrativo positivo en este caso (art. 3) y que, obviamente, frente a esa decisión quedaban abiertas las puertas de los recursos administrativos (art. 4). Lógicamente, el modelo prestacional facilita este planteamiento, pero también se podría encajar una presencia pública similar en el modelo garante. Así, una resolución administrativa podría determinar la obligación del empresario de asumir la prestación y su coste sin que correspondiera a aquel empresario la adopción de tan relevante decisión.

³⁹ Al respecto, *vid.* J. M. RODRÍGUEZ SANTIAGO, 2007: 18.

V. BIBLIOGRAFÍA

- BACIGALUPO SAGGESE, M., 2009: «Electricidad, servicio público y mercado», en F. BECKER, L. M. CAZORLA, J. MARTÍNEZ-SIMANCAS y J. M. SALAS (dirs.), *Tratado de regulación del sector eléctrico*, vol. I, *Aspectos jurídicos*, Cizur Menor, Aranzadi, pp. 87-109.
- BARTLETT CASTELLÀ, E. R., 2018: «Pobreza energética: una regulación controvertida», en J. I. SOTO y J. PONCE (coords.), *Pobreza energética. Regulación jurídica y protección de los derechos de las personas*, Barcelona, Federació de Municipis de Catalunya, pp. 49-68.
- CABALLERO SÁNCHEZ, R., 2019: «El bono social eléctrico: ¿quién tiene que costear las obligaciones de servicio público en los sectores regulados?», en M. M. DARNACULLETA I GARDELLA, J. ESTEVE PARDO y M. IBLER (coords.), *Nuevos retos del Estado garante en el sector energético*.
- CARMONA CUENCA, E., 2017: «Derechos sociales de prestación y obligaciones positivas del Estado en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», *Revista de Derecho Político*, núm. 100, pp. 1209-1238.
- DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T., 2005: «Estado y mercado en un mundo global», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 25, pp. 55-105.
- 2010: «El suministro de electricidad de último recurso y el servicio universal», *RAP*, núm. 181, pp. 39-82.
- DEL GUAYO CASTIELLA, Í., 2017: «Consumidores vulnerables en el sector eléctrico, lucha contra la pobreza energética y el bono social», *RAP*, núm. 203, pp. 343-381.
- 2019: «Pobreza energética y vulnerabilidad en el sector eléctrico, a la luz del Real Decreto núm. 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores», en M. M. DARNACULLETA I GARDELLA, J. ESTEVE PARDO y MARTIN IBLER (coord.), *Nuevos retos del Estado garante en el sector energético*.
- ESCOBAR ROCA, G., 2012: «Indivisibilidad y derechos sociales: de la Declaración Universal a la Constitución», *Revista Jurídica de los Derechos Sociales. Lex Social*, núm. 2, pp. 47-61.
- ESTEVE PARDO, J., 2015: *Estado garante. Idea y realidad*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- 2016: «Los servicios de interés general en el tránsito del Estado prestacional al Estado garante», en V. PARISIO, V. AGUADO y B. NOGUERA (dirs.), *Servicios de interés general, colaboración público-privada y sectores específicos*, Barcelona, Tirant lo Blanch, pp. 19-48.
- GARCÍA, M., y MUNDÓ, J., 2014: «La energía como derecho. Cómo afrontar la pobreza energética», *Debats Catalunya Social*, núm. 38.
- GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, J., 2012: «La reforma del art. 135 de la Constitución española», *RAP*, núm. 187, pp. 31-66.
- GARCÍA SCHWARTZ, R., 2011: *Derechos Sociales: Imprescindibilidad y garantías*, Cizur Menor, Aranzadi.
- GONZÁLEZ EGUINO, M., 2014: «La pobreza energética y sus implicaciones», en *The BC3 Working Paper Series*, núm. 2014-08, pp. 1-29, disponible en http://www.bc3-research.org/lits_publications.html.
- GONZÁLEZ RÍOS, I., 2013: «La protección del consumidor eléctrico y la lucha contra “la pobreza energética”: previsiones comunitarias e insuficiencia de la regulación interna», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 45, pp. 577-605.

- MARTÍNEZ MARTÍNEZ, M., 2016: «Contratación asimétrica de gas y electricidad con consumidores vulnerables: el bono social (aportación al debate desde la experiencia en instituciones arbitrales de consumo)», en C. HORNERO, M. ESPEJO y F. OLIVA (dirs.), y J. P. MURGA (coord.), *Derecho de contratos: nuevos escenarios y nuevas propuestas*, Cizur Menor, Aranzadi, pp. 383-399.
- MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E.-M., 2016: *La Administración al servicio de la justicia social*, Madrid, Iustel.
- NOGUEIRA LÓPEZ, A., 2015: «Los derechos sociales en la crisis: la crisis de los derechos sociales. Cambio de modelo con vocación de estabilidad», en A. NOGUEIRA, M. LOIS e I. DIZ (eds.), *Crisis, derechos sociales e igualdad*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 45-76.
- PONCE SOLÉ, J., 2013: *El derecho y la (ir)reversibilidad limitada de los derechos sociales de los ciudadanos. Las líneas rojas constitucionales a los recortes y la sostenibilidad social*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- 2014: «La defensa de los derechos de los ciudadanos y de la buena administración en el ejercicio privado de funciones públicas: el papel de los *ombudsmen* en el marco de una sociedad decente», en *La prestación privada de servicios de interés general y buenas prácticas corporativas*, Barcelona, Síndic de Greuges de Catalunya, pp. 41-58.
- 2017: «Reforma constitucional y derechos sociales: la necesidad de un nuevo paradigma en el Derecho público español», *Revista española de Derecho Constitucional*, núm. 111, pp. 67-98.
- PONCE SOLÉ, J., y SOTO VALLE, J. I., 2018: «Pobreza energética, buena regulación y poderes privados en el siglo XXI. La pobreza energética: del marco constitucional a la gestión administrativa para la protección de derechos. En especial, el caso catalán», en J. I. SOTO y J. PONCE (coords.), *Pobreza energética. Regulación jurídica y protección de los derechos de las personas*, Barcelona, Federació de Municipis de Catalunya, pp. 69-95.
- RODRÍGUEZ-ARANA, J., 2013: *El derecho a una buena Administración para los ciudadanos. Un modelo global de Administración*, La Coruña, Netbiblo-Instituto Nacional de Administración Pública.
- RODRÍGUEZ SANTIAGO, J. M., 2007: *La Administración del Estado social*, Madrid, Marcial Pons.
- RUIZ, D., 2018: «El derecho a los suministros básicos y su garantía real», en J. I. SOTO y J. PONCE (coords.), *Pobreza energética. Regulación jurídica y protección de los derechos de las personas*, Barcelona, Federació de Municipis de Catalunya, pp. 105-114.
- SILVA ARDANUY, F.-M., 2014: *Pobreza energética en España. Alcance y protección constitucional*, Cizur Menor, Aranzadi.
- TIRADO HERRERO, S. (dir.), 2016: *Pobreza, vulnerabilidad y desigualdad energética. Nuevos enfoques de análisis. España, 2006-2016*, Madrid, Asociación de Ciencias Ambientales.
- (dir.), 2018: *Pobreza energética en España 2018. Hacia un sistema de indicadores y una estrategia de actuación estatales*, Madrid, Asociación de Ciencias Ambientales.