



ALBERTO JACI*

LA PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR VULNERABLE EN LA CRISIS ENERGÉTICA. UN ANÁLISIS COMPARATIVO DEL DERECHO ESPAÑOL E ITALIANO

SUMARIO: 1. De la importancia económica de la energía a su calificación jurídica. – 2. Acceso a la energía y protección de las personas en el marco internacional. – 3. La vulnerabilidad energética en el Derecho de la Unión Europea. – 4. La protección del consumidor vulnerable en el ordenamiento jurídico español. – 5. La normativa italiana para la protección del consumidor vulnerable. – 6. Perspectivas comparadas y convergencias entre los ordenamientos jurídicos.

1. *De la importancia económica de la energía a su calificación jurídica*

La energía es un fenómeno natural y un recurso indispensable para el desarrollo de las actividades humanas¹. Su presencia acompaña a todas las formas de organización social y económica, influyendo en la producción, la movilidad, la vivienda y, en general, en la satisfacción de las necesidades individuales y colectivas². Precisamente esta función esencial ha dado lugar, con el paso del tiempo, a una atención cada vez mayor hacia las modalidades mediante las cuales el ordenamiento jurídico debe regular su uso y circulación³.

Sin embargo, la clasificación jurídica de la energía no resulta evidente: a diferencia de los bienes que tradicionalmente se contemplan en el derecho privado, no se identifica con una realidad material directamente perceptible y susceptible de ser aprehendida de forma estable. La energía se manifiesta más bien como una fuerza capaz de producir efectos y generar utilidad, cuya relevancia económica solo surge en el momento en que se pone a disposición para satisfacer los intereses humanos⁴. La dificultad de encuadrar este fenómeno en las categorías jurídicas tradicionales ha suscitado un amplio debate doctrinal destinado a determinar si, y en qué medida, la energía puede constituir objeto de relaciones jurídicas⁵.

* Doctor en «Ciencias de la Administración Pública», Universidad de Messina.

¹ A. MAZZITELLI, *In tema di nozione di energia*, en A. MAZZITELLI (a cargo de), *Gli elementi costitutivi dell'ambiente*. Vol. I, 2022, p. 17 ss.

² C. BUZZACCHI, *Il prisma energia*, Milano, 2010, p. 7 ss.

³ G. DE MAIO, *Introduzione allo studio di diritto dell'energia. Questioni e prospettive*, Napoli, 2019, p. 10 ss.

⁴ G.D. COMPORTI, *Energia, ambiente e sviluppo sostenibile*, en *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2022, 3, p. 643 ss.

⁵ A. MIGNOZZI, *La negoziazione del bene energia*, Napoli, 2012, p. 24 ss.

La cuestión no puede resolverse centrando la atención exclusivamente en las características físicas de la energía. Lo que reviste importancia desde el punto de vista jurídico no es, de hecho, el fenómeno natural en sí mismo, sino su capacidad para satisfacer las necesidades humanas y para integrarse en relaciones organizadas económicamente⁶. Desde esta perspectiva, la energía adquiere relevancia jurídica en el momento en que se produce, se transforma, se almacena, se transporta y se pone a disposición de los socios para su uso. Es a través de estos procesos como un recurso natural se transforma en un bien de valor económico apreciable.⁷

Precisamente el hecho de que haya pasado a primer plano la dimensión económica de la energía supone el paso decisivo para su calificación jurídica y su reconocimiento en el ordenamiento jurídico⁸.

Esta conclusión encuentra una confirmación expresa en el artículo 814 del Código Civil italiano, según el cual «se consideran bienes muebles las energías naturales que tienen valor económico». La disposición atribuye, por tanto, relevancia jurídica a las energías naturales en cuanto caracterizadas por un valor económicamente apreciable, incorporándolas expresamente a la categoría de los bienes muebles y proporcionando así un punto de referencia normativo preciso para su calificación jurídica.

La calificación de la energía como bien no agota, sin embargo, el análisis jurídico del fenómeno: si bien el valor económico constituye el requisito previo para su inclusión en la categoría de los bienes, la función que la energía desempeña concretamente en las sociedades contemporáneas amplía su relevancia en lo que respecta a los intereses en juego. De hecho, la energía no solo está destinada a ser objeto de intercambio, sino que constituye asimismo el requisito material para la satisfacción de una pluralidad de necesidades esenciales de la persona⁹.

Es precisamente esta doble dimensión – patrimonial, como objeto de relaciones jurídicas, y funcional, como utilidad necesaria para satisfacer necesidades fundamentales – la que confiere una importancia especial al contrato mediante el cual se pone a disposición del consumidor. Es precisamente a partir de esta conexión entre la energía como bien, el contrato de suministro y el acceso efectivo al recurso de donde parte la reflexión sobre la protección de las personas más expuestas al riesgo de exclusión energética.

2. Acceso a la energía y protección de las personas en el marco internacional

La creciente importancia de la energía como bien esencial para la vida individual y colectiva ha suscitado un interés cada vez mayor por parte de la comunidad internacional hacia las cuestiones relacionadas con el acceso a los recursos energéticos. Aunque el derecho internacional no reconoce expresamente un derecho subjetivo autónomo a la energía¹⁰,

⁶ L. RUGGERI, *Lo statuto giuridico dell'energia elettrica nel prisma della sostenibilità*, en C. ALVISI, F. QUARTA (a cargo dei), *Rivoluzione energetica e mobilità del terzo millennio fra mercato e impatto sociale*, 2026, p. 31 ss.

⁷ I. DEL GUAYO CASTIELLA, *Concepto, contenidos y principios del derecho de la energía*, en *Revista de administración pública*, 2020, 212, p. 309 ss.

⁸ M.J. PEREIRA BLANCO, *Hacia la construcción de un derecho energético ambiental como disciplina autónoma*, en *Jurídicas CUC*, 2016, 12, p. 177 ss.

⁹ C. PICCOLI, *Energía, infrastrutture e pubblica utilità*, en *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2024, 3, p. 913 ss.

¹⁰ K. HUHTA, *Conceptualising Energy Justice in the Context of Human Rights Law*, en *Nordic Journal of Human Rights*, 2023, 41, p. 378 ss.

numerosos instrumentos normativos ponen de manifiesto que la disponibilidad de servicios energéticos adecuados constituye una condición necesaria para el disfrute efectivo de una pluralidad de derechos fundamentales de la persona¹¹.

Esta evolución forma parte del proceso más amplio de afirmación de los derechos económicos y sociales que se desarrolló tras la Segunda Guerra Mundial. Ya la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948¹², en su artículo 25, reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí misma y para su familia, que incluya elementos esenciales como la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica¹³. Aunque no se haga referencia expresa a la energía, resulta evidente que el disfrute efectivo de dichas condiciones de vida presupone la disponibilidad de servicios energéticos adecuados para garantizar unas condiciones de vivienda y sanitarias adecuadas.

Un enfoque similar se desprende del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966¹⁴, cuyo artículo 11 reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado, mientras que el artículo 12 protege el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. También en este caso, la energía no se califica explícitamente como un derecho autónomo; sin embargo, su función instrumental para la realización de dichos derechos resulta cada vez más evidente a la luz de las transformaciones económicas y tecnológicas que caracterizan a las sociedades contemporáneas.

La importancia fundamental del acceso a la energía ha quedado especialmente patente en el ámbito de las políticas internacionales dedicadas al desarrollo sostenible. En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible¹⁵, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2015, el Objetivo de Desarrollo Sostenible n.º 7 señala la necesidad de «garantizar el acceso de todos a sistemas energéticos asequibles, fiables, sostenibles y modernos». Por primera vez, el acceso a la energía se considera así no solo como un factor de crecimiento económico, sino como un elemento imprescindible para alcanzar los objetivos de inclusión social, reducción de las desigualdades y mejora de la calidad de vida¹⁶.

En el ámbito internacional aún no se ha establecido un concepto jurídico uniforme ni de la pobreza energética ni de la vulnerabilidad energética. Sin embargo, se ha ido consolidando progresivamente la atención hacia las condiciones de acceso insuficiente a servicios energéticos adecuados, sobre todo a través de instrumentos de orientación y programas de desarrollo sostenible.

¹¹ E. PROIETTI, *L'accesso all'energia rinnovabile: un nuovo diritto umano*, en A. PÉREZ ADROHER, M.T. LÓPEZ DE LA VIEJA, E. HERNÁNDEZ MARTÍNEZ (a cargo de), *Derechos humanos ante los nuevos desafíos de la globalización*, 2020, p. 267 ss.

¹² Se trata de un documento histórico aprobado por las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948 que establece, por primera vez, los derechos fundamentales e inalienables de todo ser humano, independientemente de su raza, sexo, religión, opinión política u origen social. Al no ser un tratado jurídicamente vinculante como una ley, sino una declaración de principios reviste una importancia moral y política fundamental. Asimismo, ha inspirado la creación de numerosos tratados internacionales posteriores, lo que ha hecho que los derechos humanos formen parte del derecho internacional consuetudinario.

¹³ M. CARTABIA, *L'universalità dei diritti umani nell'età dei "nuovi diritti"*, en *Quaderni Costituzionali*, 2009, 3, p. 537 ss.

¹⁴ Adoptado por las Naciones Unidas en 1966 y que entró en vigor en 1976, constituye uno de los tratados internacionales más importantes en materia de derechos humanos, al haber conferido carácter jurídicamente vinculante a los derechos fundamentales de las personas.

¹⁵ Se trata de un programa de acción global para el desarrollo sostenible, suscrito en 2015 por los 193 países miembros de la ONU. El plan se articula en torno a 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y 169 metas que deben alcanzarse en los ámbitos social, económico y medioambiental de aquí a 2030.

¹⁶ L.M. PEPE, *Il diritto dell'energia fondato su principi. La transizione ecologica come giustizia energetica*, en *AmbienteDiritto*, 2021, 4, p. 1 ss.

Desde esta perspectiva, la Agenda 2030 identifica en el acceso universal a servicios energéticos asequibles, fiables, sostenibles y modernos un objetivo específico de desarrollo (ODS 7). Es a partir de este reconocimiento más amplio de la importancia del acceso a la energía que, en el ámbito científico y de las políticas públicas, se han desarrollado los conceptos de pobreza y vulnerabilidad energética.

Ambos conceptos, aunque están estrechamente relacionados, no son intercambiables. La pobreza energética describe una situación de acceso insuficiente a servicios energéticos adecuados, determinada por la interacción entre las condiciones económicas, las características de la vivienda y las necesidades energéticas¹⁷; la vulnerabilidad energética, por su parte, se refiere a una situación de especial exposición al riesgo de incurrir en dicha situación o de sufrir consecuencias desproporcionadas¹⁸. De ello se deduce que la vulnerabilidad puede preceder a la pobreza energética y no coincide necesariamente con una situación de pobreza económica ya existente. La primera adquiere, por lo tanto, una dimensión predominantemente prospectiva y preventiva, mientras que la segunda describe una situación de privación que ya se ha producido de forma concreta.

Precisamente la ausencia de una definición internacional uniforme explica la consiguiente variedad de soluciones adoptadas a nivel regional y nacional. De hecho, es en el ordenamiento jurídico de la Unión Europea y, por lo tanto, en los ordenamientos jurídicos de cada uno de los Estados miembros donde los conceptos de consumidor vulnerable y pobreza energética se plasman progresivamente en la normativa, mediante criterios de identificación e instrumentos de protección diferenciados.

3. La vulnerabilidad energética en el Derecho de la Unión Europea

El reconocimiento progresivo del acceso a la energía como requisito previo para el disfrute efectivo de los derechos fundamentales ha experimentado un desarrollo significativo en el ámbito del derecho de la Unión Europea. Si bien el marco internacional se limita principalmente a identificar objetivos y valores de referencia, el ordenamiento jurídico de la Unión Europea ha ido elaborando progresivamente instrumentos normativos destinados a conciliar el funcionamiento del mercado energético con la necesidad de garantizar formas adecuadas de protección a los consumidores finales, a pesar de que, hasta la fecha, no ofrece una definición general de la energía como bien jurídico, sino que la identifica más bien como un sector autónomo de intervención a través del artículo 194 del TFUE, que regula los objetivos de la política de la Unión en este ámbito.

La intervención de la Unión Europea en materia energética se inscribe, en su origen, en el proceso más amplio de construcción del mercado interior. A partir de los años noventa, las instituciones europeas han promovido una liberalización progresiva de los mercados de

¹⁷ K. GALICZ, *Solidarietà nel settore energetico: prospettive e strumenti dell'Unione Europea per contrastare la povertà energetica*, en *dirittifondamentali.it*, 2023, 2, p. 497 ss.; G. DE MAIO, *Povertà energetica e comunità energetiche. Criticità e prospettive per una transizione giusta*, Napoli, 2024, p. 12 ss.

¹⁸ G. DE DONNO, *Età, vulnerabilità e povertà energetica. Diritto all'accesso al mercato energetico e profili problematici della tutela dei soggetti vulnerabili*, en *Euro-Balkan Law and Economics Review*, 2025, 1, p. 21 ss.; V. COGLIATI DEZZA, *Ci vorrebbe una sartoria per la vulnerabilità energetica: come disegnare le politiche adeguate a contrastare la vulnerabilità energetica*, en *Prisma: economia, società, lavoro*, 2024, 2, p. 167 ss.

la electricidad y del gas natural¹⁹, persiguiendo objetivos de eficiencia económica, apertura a la competencia e integración transfronteriza de las redes energéticas²⁰. En esta fase, la figura del consumidor asume un papel principalmente funcional para el correcto funcionamiento del mercado, en tanto que destinatario de los beneficios derivados del aumento de la competencia entre los operadores²¹. Por lo tanto, es en el ámbito de la regulación del mercado y de las relaciones de suministro donde el ordenamiento jurídico de la Unión define principalmente la relevancia jurídica de la energía.

Sin embargo, la evolución del sector energético ha puesto de manifiesto que la apertura del mercado no era, por sí sola, suficiente para garantizar condiciones efectivas de acceso a la energía. La creciente complejidad de los mercados liberalizados, la volatilidad de los precios y el impacto de los costes energéticos en los presupuestos familiares han puesto de manifiesto progresivamente la necesidad de complementar la lógica competitiva con instrumentos de protección dirigidos a las personas más expuestas al riesgo de exclusión energética.

En este contexto, cobra especial relevancia la Directiva 2009/72/CE relativa al mercado interior de la electricidad, que introduce por primera vez, de forma sistemática, la referencia a los consumidores vulnerables²². El artículo 3 atribuye a los Estados miembros la tarea de adoptar medidas adecuadas para proteger a estas personas y garantizar unos niveles elevados de protección de los consumidores, prestando especial atención a los riesgos derivados de la interrupción del suministro²³. La Directiva 2009/73/CE relativa al mercado interior del gas natural ha adoptado un enfoque similar, lo que confirma la importancia fundamental de la protección de los consumidores vulnerables en el marco de la regulación energética europea²⁴.

El concepto de consumidor vulnerable elaborado por el legislador europeo se caracteriza por un elevado grado de flexibilidad²⁵: de hecho, las directivas no imponen una definición uniforme de “vulnerabilidad”, sino que dejan en manos de los Estados miembros la tarea de establecer los criterios necesarios para su identificación. Esta decisión refleja la conciencia de que las condiciones de vulnerabilidad energética pueden adoptar diferentes formas en función de las características económicas, sociales y territoriales de cada ordenamiento jurídico.

La evolución posterior de la normativa europea ha reforzado aún más este enfoque. Un hito especialmente significativo lo constituye el denominado paquete «Clean Energy for All Europeans Package» (*Energía Limpia para Todos los Europeos*), en cuyo marco la Directiva

¹⁹ G. PEPERMANS, *European energy market liberalization: experiences and challenges*, en *International Journal of Economic Policy Studies*, 2018, 13, p. 3 ss.

²⁰ M.J. FELL, *Energy services: A conceptual review*, en *Energy Research & Social Science*, 2017, 27, p. 129 ss.; K. GROSSMANN, E. TRUBINA, *How the Concept of Dignity Is Relevant to the Study of Energy Poverty and Energy Justice*, en *Frontiers in Sustainable Cities*, 2021, 3, p. 1 ss.; F. DI PORTO, *Dalla convergenza digitale l'evoluzione della specie: il consumatore «iper-connesso»*, en *Mercato Concorrenza Regole*, 2016, 1, p. 59 ss.; A. BIANCARDI, *Mercato e tutela dei consumatori*, en *Sindacalismo: rivista di studi sulla rappresentanza di lavoro nella società globale*, 2008, 3, p. 75 ss.

²¹ M. CZARNECKA, G. ZYCH, *Consumer Protection in the European Union*, en T. SOLIMAN HUNTER, M. KRAŚNIEWSKI, J. MALINAUSKAITĖ, M. CZARNECKA (a cargo de), *Routledge Handbook of Consumer Protection and Behaviour in Energy Markets*, London, 2024.

²² R. MICCU, *Lineamenti di diritto europeo dell'energia. Nuovi paradigmi di regolazione e governo multilivello*, Torino, 2019.

²³ B. MELE, *I clienti attivi tra diritto dell'Unione europea e diritto nazionale*, en *Annali del Dipartimento Jonico*, 2023, p. 193 ss.

²⁴ P. MENGOZZI, *Le regole comuni per il mercato interno del gas naturale ed il principio di solidarietà energetica*, en *Il diritto dell'Unione Europea*, 2021, 2, p. 285 ss.

²⁵ G. PIZZOLANTE, *Alcune considerazioni sulla nozione di consumatore nel diritto dell'Unione europea tra esigenze del mercato interno e tutela della vulnerabilità*, en *Eurojus*, 2026, 1, p. 64 ss.

(UE) 2019/944 sobre el mercado interior de la electricidad otorga un papel central a la lucha contra la pobreza energética²⁶. En concreto, el artículo 28 de la Directiva obliga a los Estados miembros a adoptar medidas adecuadas para la protección de los clientes vulnerables y deja en manos de cada uno de ellos la definición del concepto correspondiente, que puede hacer referencia a la pobreza energética e incluir, entre otros elementos, el nivel de ingresos, la incidencia del gasto energético en la renta disponible, la eficiencia energética de las viviendas, la dependencia de aparatos eléctricos por motivos de salud y la edad.

El legislador europeo, a la luz de dicha intervención, reconoce expresamente la necesidad de identificar y supervisar los fenómenos de pobreza energética, instando a los Estados miembros a adoptar medidas adecuadas para garantizar el acceso a los servicios energéticos esenciales y evitar el corte del suministro a los consumidores más vulnerables²⁷. La propia Directiva mantiene, por otra parte, una distinción entre ambas categorías: mientras que el artículo 28 define a las personas vulnerables, el artículo 29 se refiere específicamente a la pobreza energética y exige a los Estados miembros que establezcan y publiquen criterios para evaluar su alcance, identificándolos, entre otros, en los bajos ingresos, en la elevada incidencia del gasto energético sobre la renta disponible y en la escasa eficiencia energética.

La aparición de la pobreza energética marca un importante cambio de perspectiva. La atención ya no se centra exclusivamente en la posición del consumidor en el mercado, sino en su capacidad real para acceder y mantener el acceso a un bien esencial²⁸. Desde esta perspectiva, la vulnerabilidad energética adquiere una dimensión multidimensional que trasciende el mero dato de los ingresos e incluye factores económicos, de vivienda, sanitarios y sociales.

Esta evolución se inscribe en una transformación más amplia del derecho europeo de los consumidores. Tal y como ha señalado la doctrina más autorizada, el paradigma del consumidor medio, tradicionalmente considerado como figura de referencia de la normativa europea en materia de consumo, muestra limitaciones cada vez mayores en contextos caracterizados por situaciones de vulnerabilidad sustancial²⁹. La protección del consumidor energético vulnerable constituye una de las manifestaciones más significativas de dicha evolución, ya que exige tener en cuenta no solo la autonomía negociadora de las partes³⁰, sino también las condiciones concretas de acceso a los servicios esenciales para la vida de la persona³¹.

Sin embargo, el ordenamiento jurídico de la Unión Europea no logra una armonización completa de las técnicas de protección. Las directivas europeas se limitan a establecer principios y objetivos generales, dejando a los Estados miembros un amplio margen de

²⁶ S. BOUZAROVSKI, H. THOMSON, M. CORNELIS, *Confronting Energy Poverty in Europe: A Research and Policy Agenda*, en *Energies*, 2021, 14, p. 858 ss.

²⁷ J. ROBERTS, *Power to the people? Implications of the Clean Energy Package for the role of community ownership in Europe's energy transition*, en *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 2020, 29, p. 232 ss.

²⁸ R. FADDA, *La sostenibilità tra disciplina del contratto e tutela del consumatore*, Napoli, 2024.

²⁹ M. GROCHOWSKI, *Consumer Vulnerability: A Genealogy*, in S. GRUNDMANN, P. SIRENA (a cargo de), *European Contract Law and Future Challenges*, Cambridge, 2025, p. 2 ss.

³⁰ B. SAAVEDRA SERVIDA, *Sostenibilità ambientale, autonomia privata e private regulation*, en *Dialoghi di diritto dell'economia*, 2024, p. 310 ss.

³¹ P. CORRIAS, *I soggetti vulnerabili nella disciplina comune e nei mercati regolamentati*, Napoli, 2022; I. DEL GUAYO CASTIELLA, *Consumidores vulnerables en el sector eléctrico, lucha contra la pobreza energética y el bono social*, en *Revista de administración pública*, 2017, 203, p. 343 ss.; A. SÁNCHEZ GÓNGORA, *El sector eléctrico español, Especial referencia a los consumidores vulnerables y al bono social*, en *Revista Jurídica de Investigación e Innovación Educativa*, 2023, 29, p. 79 ss.; M.D. HERNÁNDEZ DÍAZ-AMBRONA, *Consumidor vulnerable*, Madrid, 2015.

discrecionalidad a la hora de definir las categorías protegidas y los instrumentos de protección aplicables³². Precisamente esta elección permite que surjan modelos nacionales diferentes, que comparten el mismo objetivo de prevenir la exclusión energética, pero que se caracterizan por soluciones normativas que no coinciden.

El derecho de la Unión Europea desempeña, por tanto, una función de enlace entre la dimensión axiológica elaborada a nivel internacional y las técnicas concretas de protección desarrolladas en los ordenamientos jurídicos nacionales. Es en este marco normativo donde se sitúan las experiencias de España e Italia, las cuales, aunque parten de los mismos supuestos europeos, han elaborado respuestas diferentes al problema de la protección del consumidor energético vulnerable.

4. *La protección del consumidor vulnerable en el ordenamiento jurídico español*

Entre los ordenamientos jurídicos europeos que más han desarrollado instrumentos para combatir la vulnerabilidad energética, el español constituye un caso especialmente significativo. El legislador español ha ido construyendo progresivamente un sistema de protección caracterizado por una fuerte presencia de la intervención pública y por una identificación detallada de las categorías de consumidores que merecen protección³³. De ello se ha derivado un modelo en el que la protección frente a la vulnerabilidad energética asume una función estructural en la regulación del mercado³⁴, influyendo directamente en las modalidades de acceso al suministro y en el contenido de la relación contractual.

La atención prestada al fenómeno de la pobreza energética se ha desarrollado en España a raíz de la crisis económico-financiera de 2008 y del progresivo aumento de los costes de la energía, insostenibles para amplios sectores de la población³⁵.

La incapacidad para mantener unas condiciones adecuadas de calefacción, refrigeración o suministro energético³⁶ ha propiciado la elaboración de instrumentos normativos orientados específicamente a la prevención de los fenómenos de exclusión energética³⁷.

El fundamento legislativo de esta normativa lo constituye el artículo 45 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, que identifica a los consumidores vulnerables en función de determinadas características sociales, de consumo y de capacidad económica. Aunque se inscribe en la línea de las políticas europeas de liberalización del

³² A. VENCHIARUTTI, *Il consumatore medio e il consumatore vulnerabile in ragione dell'età*, en *Contratto e impresa*, 2024, 3, p. 656 ss.; E. BRUTI LIBERATI, *Emergenza energetica, interventi pubblici sui prezzi al dettaglio e tutela della logica di mercato*, en *Rivista della regolazione dei mercati*, 2024, 1, p. 107 ss.; G. VERCILLO, *La continuità del servizio. Mancata fornitura, interruzione del servizio e tutela del cittadino consumatore*, en L. CARBONE, G. NAPOLITANO, A. ZOPPINI (a cargo de), *Annuario di diritto dell'energia 2017 – Il regime dell'acqua e la regolazione dei servizi idrici*, Bologna, 2017, p. 335 ss.

³³ G. RUBIO GIMENO, *Vulnerabilidad y digitalización en la contratación de consumo: la perspectiva española*, en *European Journal of Privacy Law & Technologies*, 2024, 1, p. 59 ss.

³⁴ M. BILLI, C. AMIGO, R. CALVO, A. URQUIZA, *Economía de la Pobreza Energética ¿Por qué y cómo garantizar un acceso universal y equitativo a la energía?*, en *Economía y Política*, 2018, 5, p. 35 ss.

³⁵ A. TEJERO SÁNCHEZ, *Pobreza energética y género en España*, en *Documentos de Trabajo*, 2025, p. 3 ss.; I. DEL GUAYO CASTIELLA, *Pobreza energética, clientes vulnerables y bono social*, en *Cuadernos de Energía*, 2016, 50, p. 74 ss.

³⁶ V. PELLICER-SÍFRES, *La pobreza energética: reflexiones sobre el caso español*, en *Economistas sin Fronteras*, 2023, 50, p. 31 ss.

³⁷ M.T. COSTA-CAMPI, *El problema de la pobreza energética en el marco de la transición. Factores determinantes*, en *Revista de Treball, Economia i Societat*, 2023, 111, p. 1 ss.

mercado energético, la ley reconoce la necesidad de establecer medidas de protección diferenciadas para determinadas categorías de usuarios, allanando el camino para la posterior definición legislativa de la figura del consumidor vulnerable³⁸.

Se da un paso decisivo con la aprobación del Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, concretamente en sus artículos 2 y 4, que regulan la figura del consumidor vulnerable, del consumidor gravemente vulnerable y del consumidor en riesgo de exclusión social³⁹. A través de esta intervención normativa, el legislador español tipifica las situaciones de vulnerabilidad, estableciendo criterios objetivos basados principalmente en los ingresos familiares, la composición del núcleo familiar y la existencia de determinadas condiciones personales o sociales⁴⁰.

La decisión de clasificar la vulnerabilidad por grados constituye uno de los aspectos más innovadores de la normativa española. De hecho, el sistema no se limita a distinguir entre consumidores vulnerables y no vulnerables, sino que prevé diferentes niveles de protección en función de la intensidad de la situación de fragilidad. La protección adquiere así una configuración progresiva, que permite modular los instrumentos de apoyo en función de las condiciones económicas y sociales específicas del sujeto en cuestión⁴¹.

Este enfoque refleja una opción concreta de política legislativa. A diferencia de otros modelos que confían al intérprete o a las cláusulas generales la tarea de identificar las situaciones que merecen protección, el ordenamiento jurídico español da prioridad a una técnica basada en la predeterminación normativa de los requisitos para la protección. La vulnerabilidad se identifica de antemano mediante criterios definidos legislativamente, lo que permite una mayor previsibilidad en la aplicación y una identificación más sencilla de los destinatarios de las medidas de apoyo.

La identificación de las categorías protegidas constituye el requisito previo para la activación de instrumentos específicos de protección económica. En esta perspectiva, cobra especial relevancia el bono social eléctrico —establecido en virtud del artículo 45 de la Ley 24/2013 y de la normativa de desarrollo contenida en el Real Decreto 897/2017—, que consiste en una prestación destinada a los consumidores que cumplen los requisitos previstos normativamente, funciona mediante una reducción del coste del suministro eléctrico y representa uno de los instrumentos más característicos del sistema español de lucha contra la vulnerabilidad energética⁴².

Como se ha señalado de forma autorizada en la doctrina, el bono social constituye el principal medio a través del cual el legislador español ha intentado conciliar las exigencias de un mercado energético liberalizado con la necesidad de garantizar el acceso efectivo a la energía por parte de los sujetos económicamente más vulnerables⁴³. Su función no es solo redistributiva, sino también preventiva, ya que tiene por objeto evitar que el aumento de los

³⁸ Para más información, con notas críticas, véase: J.F. GARCÍA EGIDO, *Derechos de los Consumidores en la Nueva Ley del Sector Eléctrico 24/2013, de 26 de Diciembre. Análisis Crítico de la Nueva Regulación*, en *Revista de Derecho UNED*, 2016, 18, p. 425 ss.

³⁹ P. SANZ BAYÓN, *Pobreza energética en España: aproximación jurídica y económica a sus causas y causantes*, en *Documentación social*, 2019, 3, p. 1 ss.

⁴⁰ S. TIRADO-HERRERO, *Pobreza energética y vivienda: una perspectiva de justicia social*, en *Arbor*, 2023, 199, p. 1 ss.

⁴¹ S. DÍAZ ALABART, C. ROGEL VIDE, *Energía eléctrica, consumidores y derecho*, Madrid, 2022.

⁴² G. García Álvarez, R.S.J. Tol, *The impact of the Bono Social de Electricidad on energy poverty in Spain*, en *Energy Economics*, 2021, 103, p. 1 ss.

⁴³ P. SANZ BAYÓN, *Pobreza energética en España: aproximación jurídica y económica a sus causas y causantes*, en *Documentación social*, 2019, 3, p. 1 ss.

costes energéticos dé lugar a situaciones de exclusión incompatibles con la función esencial que desempeña la energía en las sociedades contemporáneas⁴⁴.

Además de las medidas de apoyo económico, la normativa española concede especial importancia a la continuidad del suministro. En esta perspectiva se enmarcan las limitaciones previstas en materia de suspensión del servicio respecto a los consumidores vulnerables y, sobre todo, a las personas calificadas como consumidores en riesgo de exclusión social⁴⁵.

La protección que otorga el ordenamiento jurídico se basa en la conciencia de que la interrupción del suministro energético no solo tiene consecuencias patrimoniales, sino que puede comprometer la satisfacción de las necesidades esenciales de la persona, afectando directamente a las condiciones de vida y a la dignidad del individuo⁴⁶.

El destinatario de esta normativa es, por lo tanto, la persona física que utiliza la energía eléctrica en su vivienda habitual y que, debido a las condiciones económicas, familiares, sociales o personales previstas en la normativa, se encuentra en una situación de especial vulnerabilidad ante el riesgo de no poder hacer frente al coste del suministro. La protección tiene, por lo tanto, por objeto preservar, en primer lugar, la asequibilidad económica del suministro doméstico y, en los casos de mayor vulnerabilidad, la propia continuidad de este⁴⁷.

La experiencia española representa, por tanto, una de las aplicaciones más avanzadas, en el ámbito europeo, del principio según el cual el acceso a la energía constituye una condición esencial para la participación en la vida económica y social⁴⁸. Mediante la combinación de criterios normativos para identificar la vulnerabilidad, instrumentos de apoyo económico y garantías de continuidad del suministro⁴⁹, el ordenamiento jurídico español ha construido un sistema en el que la protección del consumidor energético vulnerable ocupa un lugar central en la regulación del mercado energético⁵⁰.

Precisamente esta experiencia ofrece un punto de vista privilegiado para comprender las formas en que los principios elaborados a nivel europeo pueden traducirse en medidas concretas de protección de las personas más expuestas a los riesgos derivados de la vulnerabilidad energética.

5. La normativa italiana para la protección del consumidor vulnerable

En el ordenamiento jurídico italiano, la protección del consumidor vulnerable en el ámbito energético se articula mediante una combinación de normativa sectorial e

⁴⁴ A. CARRASCO PERERA, *Consumidores vulnerables*, en *Revista del Colegio de Abogados de Madrid*, 2021, 8, p. 42 ss.

⁴⁵ M.T. COSTA-CAMPI, *El problema de la pobreza energética en el marco de la transición. Factores determinantes*, en *Revista de Treball, Economia i Societat*, 2023, 111, p. 1 ss.

⁴⁶ A.B. VEIGA COPO, *Consumidores vulnerables, asimetría informativa e interpretación*, en *Vniversitat*, 2022, 71, p. 1 ss.

⁴⁷ M.L. PALAZÓN GARRIDO, *¿Existe un estatuto del consumidor vulnerable tras la reforma del Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios?*, en *Revista de Derecho Civil*, 2023, 4, p. 199 ss.; M.A. RODRÍGUEZ PARAJA, *La imposición de obligaciones de servicio público ante la vulnerabilidad energética*, en *Revista Jurídica de Asturia*, 2024, 47, p. 95 ss.

⁴⁸ Para un análisis más detallado sobre los sistemas de protección, véase: F. FUENZALIDA FOLLERT, *La contratación en el sector eléctrico y los mecanismos de protección del consumidor de energía: análisis comparado de la regulación en el derecho español y chileno*, en *Revista General de Derecho de los Sectores Regulados*, 2019, 4, p. 1 ss.

⁴⁹ I. GONZÁLEZ RÍOS, *La tutela juridicoadministrativa de la vulnerabilidad energética: mesures palliatives i estructurals*, en *Revista Catalana de Dret Públic*, 2020, 61, p. 171 ss.

⁵⁰ D.C. FERNÁNDEZ-ESPINAR MUÑOZ, *La regulación del precio de la electricidad y la intervención pública ante los desequilibrios del mercado*, en *Gabilex*, 2023, 34, p. 17 ss.

instrumentos generales del derecho privado⁵¹, dentro de un sistema en el que la vulnerabilidad no adopta una configuración rígidamente tipificada, sino que funciona principalmente como un concepto funcional apto para influir en la interpretación y la ejecución de la relación contractual.

El fundamento normativo específico se encuentra en el artículo 11 del Decreto Legislativo n.º 210, de 8 de noviembre de 2021, por el que se transpone la Directiva (UE) 2019/944, que identifica expresamente las categorías de “clientes vulnerables” y de clientes “en situación de pobreza energética”⁵².

De conformidad con el apartado 1 del artículo anterior, se consideran consumidores vulnerables aquellas personas que se encuentran en situaciones de desventaja económica o en determinadas circunstancias personales y familiares, entre las que se incluyen, entre otras, las personas que necesitan aparatos médico-terapéuticos que funcionan con energía eléctrica, las personas con discapacidad, los usuarios de las islas menores no interconectadas, los usuarios alojados en viviendas de emergencia y las personas mayores de 75 años.

La propia ubicación sistemática del artículo 11 confirma la distinción entre ambas categorías, a pesar de su conexión recíproca. La vulnerabilidad constituye, de hecho, el requisito previo para la aplicación de medidas específicas de protección, incluso en presencia de condiciones personales o familiares que no coinciden necesariamente con una situación de pobreza energética.⁵³

La creciente importancia del tema de la vulnerabilidad energética está estrechamente relacionada con la transformación del mercado de la energía y con los efectos derivados de la liberalización del sector. El proceso de liberalización encuentra, entre otras cosas, un hito significativo en el artículo 1, apartados 59 y siguientes, de la Ley n.º 124, de 4 de agosto de 2017, que previó la supresión de los regímenes de protección de precios y la transición progresiva hacia el mercado libre⁵⁴, en cuyo contexto la normativa relativa a los clientes vulnerables asume una función de protección específica.

El aumento de la volatilidad de los precios y la creciente incidencia de los costes energéticos en los presupuestos familiares han puesto de manifiesto los límites de una protección construida exclusivamente en torno a la figura del consumidor como contratante formalmente débil⁵⁵, lo que ha hecho necesario una adaptación progresiva de las categorías del derecho civil a las situaciones de vulnerabilidad sustancial generadas por la crisis energética⁵⁶.

En este contexto, el contrato de suministro de energía adquiere un papel central. Aunque se enmarca en el ámbito de los contratos de duración y, más concretamente, en el del suministro, presenta características peculiares derivadas de la función esencial del bien

⁵¹ F. DI PORTO, *Le “tutele di prezzo” per i consumatori nei sistemi elettrici europei*, in F. BOFFA, A. CLÒ, S. CLÒ (a cargo de), *Riforme elettriche tra efficienza ed equità*, Bologna, 2014, p. 267 ss.

⁵² R. CIFARELLI, G. RIVELLINI, *Le politiche di semplificazione: il PNRR e la risposta alla crisi energetica*, en V. DI PORTO, E. ESPA (a cargo de), *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione*, Napoli, 2023, p. 119 ss.

⁵³ G. CARROSI, *Energia e vulnerabilità: ripensare le politiche per una transizione inclusiva*, en *Etica per le professioni*, 2025, 2, p. 91 ss.

⁵⁴ M. GIACHETTI FANTINI, *La liberalizzazione del mercato dell'energia elettrica e del gas naturale: il caso italiano nel panorama europeo*, en *Apertacontrada*, 2017, 7, p. 1 ss.

⁵⁵ G. JIGLAU, M. HESSELMAN, A. DOBBINS, K. GROSSMANN, R. GUYET, S. TIRADO HERRERO, A. VARO, *Energy and the social contract: From “energy consumers” to “people with a right to energy”*, en *Sustainable Development*, 2024, 32, p. 1321 ss.

⁵⁶ F. ADDIS, *Autotutela contrattuale*, in G. D'AMICO (a cargo de), *Enciclopedia del diritto. I tematici. 1: Contratto*, Milano, 2021, p. 47 ss.

objeto de la relación. De hecho, la continuidad del suministro energético incide directamente en las condiciones de vida del consumidor, lo que hace que la gestión de los imprevistos económicos y de las situaciones de dificultad en el cumplimiento resulte especialmente delicada.

La vulnerabilidad del consumidor de energía se pone de manifiesto, por tanto, sobre todo en la fase de ejecución de la relación contractual, en la que los efectos de la crisis energética se traducen en aumentos de los costes del suministro y en un empeoramiento de la situación económica del consumidor. Desde esta perspectiva, el derecho privado se ve llamado a abordar la necesidad de equilibrar la protección de la autonomía negociadora y del equilibrio sinalagmático con la necesidad de evitar consecuencias desproporcionadas derivadas de la interrupción del acceso a un bien esencial.

La respuesta del ordenamiento jurídico italiano a estas necesidades se desarrolla principalmente mediante el recurso a las cláusulas generales del derecho privado, que permiten adaptar la relación contractual a las particularidades de cada caso concreto⁵⁷. En particular, la buena fe y la corrección asumen una función central en la modulación del ejercicio de los derechos contractuales, actuando como criterios de evaluación del comportamiento de las partes y como instrumentos de integración de la normativa contractual⁵⁸.

De hecho, la buena fe en la ejecución permite valorizar la dimensión relacional del contrato y limitar el ejercicio, formalmente legítimo, de las prerrogativas contractuales cuando este determine efectos desproporcionados en perjuicio del consumidor vulnerable⁵⁹. Desde esta perspectiva, la protección no se logra mediante una restricción abstracta de la autonomía privada, sino a través de una reinterpretación funcional de la relación contractual, orientada a salvaguardar la continuidad del suministro y a proteger a la persona⁶⁰.

Junto a las cláusulas generales, cobran importancia los mecanismos de integración del contrato y los instrumentos del derecho civil destinados a reequilibrar la sinalagma. De hecho, la crisis energética ha puesto de manifiesto la importancia de las circunstancias económicas sobrevenidas en los contratos de duración, planteando el problema de la continuidad de la relación ante aumentos extraordinarios e imprevisibles de los costes de la energía⁶¹. Aunque la normativa sobre la onerosidad excesiva sobrevenida se aplica con especial cautela en el sector energético, contribuye a reforzar una interpretación del contrato orientada no solo a la conservación formal del vínculo, sino también a la sostenibilidad concreta de la relación⁶².

La protección del consumidor vulnerable se lleva a cabo, así, mediante instrumentos que se caracterizan por una elevada flexibilidad de aplicación, lo que permite adaptar la relación a las circunstancias concretas sin alterar su estructura fundamental⁶³. La vulnerabilidad no se configura como un estado rígido y predeterminado, sino como una

⁵⁷ K.J. CSERES, *The Active Energy Consumer in EU Law*, en *European Journal of Risk Regulation*, 2018, 9, p. 227 ss.

⁵⁸ I. BENÖHR, H.W. MICKLITZ, *Consumer protection and human rights*, en G. HOWELLS, I. RAMSAY, T. WILHELMSSON (a cargo dei), *Handbook of Research on International Consumer Law*, Cheltenham, 2018, p. 16 ss.

⁵⁹ A. D'ANGELO, *Il contratto in generale. Vol. 4: La buona fede*, Torino, 2004.

⁶⁰ G. VETTORI, *Nullità selettive e "riequilibrio effettivo". L'evoluzione della buona fede*, en *Persona e Mercato*, 2019, 4, p. 21 ss.

⁶¹ A. RICCIO, *Eccessiva onerosità*, Bologna-Roma, 2010.

⁶² P. SIRENA, *Eccessiva onerosità sopravvenuta e riequilibrio del contratto: verso una riforma del codice civile?*, en *Jus – Rivista di scienze giuridiche*, 2020, 1, p. 205 ss.

⁶³ E. GABRIELLI, *Rimedi giuridici e adeguamento del contenuto del contratto alle mutate circostanze di fatto*, en *Studi Urbinati*, 2014, 54, p. 169 ss.

situación dinámica que puede surgir durante la ejecución del contrato y que requiere una evaluación cuidadosa de las consecuencias derivadas del ejercicio de los derechos contractuales⁶⁴.

Desde esta perspectiva, el modelo italiano se caracteriza por una regulación predominantemente “interna” al contrato, que se basa en la aplicación de las categorías generales del derecho privado y en la capacidad del intérprete para adaptar la relación en función de las necesidades de protección de la persona⁶⁵. La protección del consumidor energético vulnerable no se traduce, por lo tanto, en una excepción a la lógica del mercado, sino que representa una forma evolutiva de funcionamiento del derecho contractual en contextos de especial inestabilidad económica y social⁶⁶.

6. Perspectivas comparadas y convergencias entre los ordenamientos jurídicos

El análisis de los modelos italiano y español pone de manifiesto que la protección del consumidor vulnerable en el sector energético puede perseguirse mediante técnicas reguladoras diferentes, que comparten, sin embargo, la misma necesidad de garantizar el acceso continuo a un bien esencial en contextos caracterizados por una creciente inestabilidad económica y social⁶⁷.

La comparación no conduce, por lo tanto, a la identificación de modelos opuestos, sino más bien a la verificación de las diferentes modalidades a través de las cuales ambos ordenamientos persiguen un objetivo común de protección.

En ambos ordenamientos, la vulnerabilidad energética no puede reducirse únicamente a la debilidad contractual entendida en sentido tradicional, ya que incide en la posibilidad concreta del consumidor de acceder a un servicio indispensable para la satisfacción de las necesidades fundamentales de la persona⁶⁸. La protección se sitúa, por tanto, en el punto de intersección entre la normativa contractual, la protección de las personas y la regulación del mercado energético, lo que exige una reinterpretación de las categorías tradicionales del derecho privado a la luz de la función esencial de la energía como bien.

La convergencia fundamental se refiere, en primer lugar, a la necesidad de impedir que las dinámicas económicas del mercado energético supongan, para los sujetos más vulnerables, un menoscabo del acceso al suministro.

Tanto en la experiencia italiana como en la española, la vulnerabilidad cobra relevancia precisamente porque puede traducirse en una dificultad concreta para hacer frente al coste de la energía o para mantener su disponibilidad. De ello se deduce que la protección no se

⁶⁴ M. GRONDONA, *Premesse per una discussione sul rapporto tra continuità e discontinuità nel diritto civile. A partire dalla lezione di Tullio Ascarelli*, en *Specula Iuris*, 2021, 1, p. 153 ss.

⁶⁵ S. RODOTÀ, *Le fonti di integrazione del contratto*, Milano, 2004.

⁶⁶ T. DALLA MASSARA, La ‘maggior tutela’ dei diritti del consumatore: un problema di coordinamento tra codice civile e codice del consumo, en C. GIUSTOLISI (a cargo de), *La direttiva consumer rights. Impianto sistematico della direttiva di armonizzazione massima*, Roma, 2017, p. 29 ss.

⁶⁷ G. ALPA, *El derecho de los consumidores y el “Código del Consumo” en la experiencia italiana*, en *Revista de Derecho Privado*, 2006, 11, p. 5 ss.

⁶⁸ G. CATALDO, *La tutela sociale dei bisogni energetici nel tracciato costituzionale sul contrasto alla povertà*, en *Rivista AIC*, 2025, 4, p. 539 ss.; I. GONZÁLEZ RÍOS, *La protección del consumidor eléctrico y la lucha contra “la pobreza energética”: previsiones comunitarias e insuficiente regulación interna española*, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2013, 45, p. 577 ss.

agota en la dimensión económica de la relación, sino que abarca su ejecución concreta y, de manera más general, las condiciones materiales de acceso al recurso.

Aunque parten de esta necesidad común, los dos ordenamientos jurídicos desarrollan soluciones diferentes en cuanto a las modalidades de identificación de la vulnerabilidad y a los instrumentos previstos para su protección. En el sistema italiano, la protección del consumidor vulnerable se enmarca principalmente en las categorías generales del derecho privado. La vulnerabilidad adquiere una dimensión dinámica y relacional, especialmente relevante en la fase de ejecución del contrato, en la que la buena fe⁶⁹, la corrección⁷⁰ y los mecanismos de integración de la normativa contractual⁷¹ pueden permitir adaptar la relación a las circunstancias concretas. La protección se lleva a cabo, por tanto, mediante instrumentos que se caracterizan por una notable flexibilidad en su aplicación y por la valorización del papel del intérprete⁷².

La experiencia española, por el contrario, se desarrolla siguiendo una línea más tipificada. La vulnerabilidad se identifica mediante criterios normativos predeterminados y constituye el requisito previo para la activación de medidas de protección reguladas específicamente por el legislador. La protección opera, por tanto, a través de una configuración normativa más intensa de la relación de suministro⁷³, incidiendo en las condiciones económicas de la prestación y en el ejercicio de las facultades del proveedor. La diferente técnica reguladora se refleja así también en la posición del intérprete: mayor margen de adaptación de la relación en el modelo italiano; mayor predeterminación de las condiciones y los efectos de la protección en el modelo español.

De esta comparación se desprenden dos modalidades diferentes de intervención en la relación contractual. La primera da prioridad a una regulación predominantemente interna al contrato, basada en la capacidad de las categorías del derecho civil para adaptarse a las circunstancias concretas y garantizar un equilibrio entre los intereses de las partes⁷⁴; la segunda se basa en una regulación predominantemente externa, en la que la normativa legislativa identifica de antemano a los sujetos merecedores de protección y conforma directamente las condiciones de ejercicio de la relación⁷⁵. La diferencia no se refiere, por tanto, únicamente a los instrumentos utilizados, sino que afecta a la relación entre la autonomía privada y la intervención normativa en la gestión de la vulnerabilidad.

Las diferencias entre ambos modelos no deben, sin embargo, interpretarse en términos de alternativa. La experiencia comparada muestra, más bien, que la protección del consumidor vulnerable de energía requiere un equilibrio entre las necesidades de predeterminación y la capacidad de adaptación. De hecho, una normativa que se base excesivamente en la evaluación del caso concreto puede adolecer de una menor uniformidad en su aplicación; por el contrario, una protección construida íntegramente a través de

⁶⁹ P. GALLO, *Contratto e buona fede. Buona fede oggettiva e trasformazioni del contratto*, Torino, 2009.

⁷⁰ S. RODOTÀ, *Le fonti di integrazione del contratto*, Milano, 2004.

⁷¹ P. IAMICELLI, *Nullità parziale e integrazione del contratto nel diritto dei consumatori tra integrazione cogente, nullità 'nude' e principi di effettività, proporzionalità e dissuasività delle tutele*, en *Giustizia Civile*, 2020, 4, p. 713 ss.

⁷² D. IMBRUGLIA, *Mercato unico sostenibile e diritti dei consumatori*, en *Persona e Mercato*, 2021, 3, p. 495 ss.

⁷³ L. PRESICCE, *Comunidades energéticas, autoconsumo y derecho al consumo de energía compartida. Medidas estructurales para reducir y prevenir la pobreza energética*, en E. COCCIOLO, S. GALERA RODRIGO (a cargo de), *El nuevo modelo energético descentralizado y de proximidad. Las comunidades energéticas*, Valencia, 2025, p. 595 ss.

⁷⁴ F. VENOSTA, *Contratti regolati e rimedi civilistici*, en *Osservatorio del diritto civile e commerciale*, 2016, 1, p. 95 ss.; R. SIGRE DEL ROSAL, *Contratos de compraventa de energía y energía renovable*, en *Cuadernos de Energía*, 2018, 55, p. 87 ss.

⁷⁵ J.A. JIMÉNEZ SOTO, *Sistematización de la experiencia práctica en la gestión de consumidores vulnerables y pobreza energética*, en *Documentos de trabajo social: Revista de trabajo y acción social*, 2021, 64, p. 233 ss.

categorías normativas predeterminadas puede encontrar mayores dificultades a la hora de dar respuesta a situaciones de vulnerabilidad que no se ajustan a los parámetros legislativos. La comparación entre ambos ordenamientos permite, por tanto, apreciar la complementariedad de sus respectivas técnicas de regulación.

Desde esta perspectiva, la protección de la vulnerabilidad energética no se presenta como una excepción a la lógica del mercado, sino como una modalidad a través de la cual el derecho privado y la regulación sectorial deben regular las condiciones concretas de funcionamiento de la relación. La centralidad de la persona no implica, de hecho, la superación de la autonomía privada, sino que exige que esta se ejerza teniendo en cuenta la función particular que desempeña el contrato de suministro y las consecuencias que pueden derivarse de su incumplimiento o de una ejecución insuficiente.

El estudio realizado pone de manifiesto que la crisis energética ha hecho especialmente evidente una transformación más amplia del derecho contractual. En las relaciones que tienen por objeto bienes y servicios esenciales, la protección del equilibrio negociador tiende a no limitarse a la conservación del valor económico de las prestaciones, sino que se enfrenta a la necesidad de garantizar que el ejercicio de los derechos contractuales no tenga consecuencias desproporcionadas sobre las condiciones de vida de la parte contratante vulnerable. El contrato de suministro energético constituye, desde este punto de vista, un observatorio privilegiado de la progresiva integración entre la dimensión patrimonial de la relación y la protección de los intereses de la persona.

La comparación entre Italia y España confirma, por lo tanto, que la vulnerabilidad energética constituye un ámbito especialmente significativo para la evolución de las categorías del derecho civil contemporáneo. Las diferentes técnicas adoptadas por ambos ordenamientos jurídicos muestran cómo la protección puede construirse, respectivamente, a través de la flexibilidad de los instrumentos generales del derecho privado o mediante una tipificación legislativa más intensa, sin que ninguna de las dos perspectivas pueda considerarse, en abstracto, autosuficiente.

Lo que se pone de manifiesto es, más bien, la necesidad de una normativa capaz de combinar previsibilidad y adaptabilidad, garantizando al consumidor vulnerable una protección efectiva sin romper el vínculo entre la autonomía privada, el funcionamiento del mercado y la responsabilidad del ordenamiento jurídico en la salvaguardia de las necesidades esenciales.

Desde esta perspectiva, la crisis energética no parece provocar una crisis de las categorías del derecho civil, sino más bien impulsar una nueva evolución de estas. La vulnerabilidad, sobre todo en los sectores caracterizados por el acceso a bienes y servicios esenciales, puede convertirse en un criterio a través del cual reinterpretar las normas de la relación contractual, sin renunciar a la estructura fundamental de la autonomía negociadora.

La experiencia italiana y la española ofrecen, así, dos modalidades diferentes de conciliación entre las exigencias del mercado y la protección de la persona, y constituyen un importante banco de pruebas para las futuras trayectorias del derecho privado europeo.