



Taula d'entitats
del Tercer Sector Social
de Catalunya

Debats

Catalunya Social

Propostes des
del Tercer Sector

núm. 38

setembre de 2014

L'energia com a dret.
Com afrontar
la pobresa energètica



L'energia com a dret.

Com afrontar la pobresa energètica

MARTA GARCIA
JOANA MUNDÓ

Setembre de 2014

Índex de continguts

■ 1. Introducció.....	3
■ 2. Aclarint conceptes	5
■ 3. Energia i gènere	10
■ 4. Energia i diversitat	11
■ 5. Piràmide de necessitats energètiques	12
■ 6. Diagnosi	13
■ 7. L'energia com a dret.....	14
■ 8. Anàlisi del marc legal de la pobresa energètica.....	16
■ 9. Mapa d'actors involucrats	20
■ 10. Mesures per lluitar contra la pobresa energètica	24
■ 11. Bones pràctiques.....	27
■ 12. Conclusions i recomanacions.....	34
■ 13. Bibliografia	37

1. Introducció

L'accés a l'energia està directament lligat al benestar de les persones. L'energia és necessària per cuinar, per il·luminar-nos, per conservar els aliments, per tenir aigua calenta sanitària i per la climatització, serveis bàsics que tota llar hauria de tenir coberts per tal d'assegurar-se unes condicions mínimes de confort. Malgrat aquest caràcter bàsic que tenen els subministraments d'energia, cada vegada trobem més gent amb dificultats per cobrir les seves necessitats bàsiques de gas i electricitat, i que, per tant, pateixen *pobresa energètica*. En aquest fenomen hi intervenen fonamentalment factors com el preu de l'energia, els ingressos econòmics i les condicions de l'habitatge. L'augment continuat dels preus de l'energia, l'augment de la pobresa a Catalunya des de l'inici de la crisi econòmica i les característiques del parc immobiliari han agreujat aquesta situació i han posat de manifest la necessitat de garantir uns subministraments bàsics d'energia a la llar per poder viure dignament.

Tot i que no existeixen metodologies específiques de mesura, es calcula que més d'un 15% de la població espanyola pateix pobresa energètica¹. A Catalunya, el 10,9% de llars declaren que no poden mantenir l'habitatge a una temperatura adequada² (respecte al 5,4% a l'inici de la crisi), fet que té conseqüències sobre la salut de les persones, les relacions familiars, i el rendiment acadèmic, entre d'altres. La Creu Roja ha observat que el 58% de la població que atén viu en llars on no es poden permetre encendre la calefacció³. A més a més, Espanya és un

1 Asociación de Ciencias Ambientales (2014): Pobreza energética en España: análisis de tendencias
2 INE (2012): Encuesta de Condiciones de Vida – Hogares con carencia material por CCAA
3 Cruz Roja (2013): Informe sobre vulnerabilidad social.

dels estats on hi ha més mortalitat addicional a l'hivern de tota la Unió Europea⁴.

Més del 50% del parc d'habitatges a Espanya esta construït sense criteris d'eficiència energètica⁵, i gairebé el 17% presenten humitat, goteres o altres problemes derivats d'un mal aïllament⁶. Segons el cens de població i habitatge de 2011, un 5,5% de les llars espanyoles estan en mal estat, estat deficient, o ruïnós⁷.

La pobresa energètica afecta un ampli ventall de persones, però les més sensibles de patir-ne són aquelles que tenen menys poder adquisitiu, i sovint coincideix que viuen en habitatges en males condicions. Al 2012, un 20,1% de la població catalana vivia per sota del llindar de la pobresa⁸. En els últims anys ha empitjorat la situació, degut en gran part a l'augment de l'atur i l'empitjorament de les condicions salarials, de manera que des del 2008 s'ha quintuplicat la pobresa extrema a Catalunya⁹. Altres causes són la disminució de les prestacions socials i problemes relacionats amb l'accés a l'habitatge, que han obligat a moltes persones a renunciar a un habitatge adequat o a no poder fer front a la despesa energètica a la llar. Es calcula que les empreses subministradores de gas i electricitat tenen al voltant d'un 5% d'impagats¹⁰.

Així doncs, la pobresa energètica és un problema creixent que té conseqüències sobre el confort i el benestar de les persones. Actualment, a Catalunya i a Espanya, els instruments polítics i legals encara no garanteixen l'ús i l'accés a l'energia a un preu just. Principalment s'estan aplicant mesures correctives d'urgència que actuen sobre un fet puntual com, per exemple, el pagament de factures de gas i electricitat, però que no resolen el problema ni preveuen situacions futures. A finals de 2013, el govern català va aprovar un decret¹¹ per evitar la interrupció dels subministraments energètics a les persones en situació de vulnerabilitat econòmica, però de moment la mesura no ha resultat prou efectiva.

D'altra banda, el sector energètic espanyol és poc transparent amb el consumidor: està poc diversificat i poques empreses controlen la

major part del mercat. Això els permet influir directament en els preus i la quantitat i qualitat de la producció, de manera que l'interès de la majoria dels consumidors no queda suficientment protegit. En els últims anys, els preus de l'energia no han parat d'augmentar, i sembla que aquesta tendència continuarà en els propers anys, fet que es traduirà en un augment dels casos de pobresa energètica.

2. Aclarint conceptes

Pobresa energètica i consumidor vulnerable

Actualment no hi ha una definició consensuada, però s'entén que la pobresa energètica és la dificultat o la incapacitat de mantenir la llar amb unes condicions adequades de temperatura (18°C a l'hivern i 25°C a l'estiu) a un preu just. Al nostre país encara no hi ha un consens sobre com valorar aquesta circumstància, però s'assumeix que ha de ser un concepte dinàmic. De fet, definicions més estàtiques basades en nivells d'ingressos utilitzades en altres països actualment s'estan revisant.

És important no confondre el concepte de consumidor vulnerable amb el de pobresa energètica. Tot i que en alguns casos poden convergir, els dos conceptes són diferents. Mentre la pobresa energètica es defineix com la incapacitat de mantenir la llar a una temperatura adequada, una situació de vulnerabilitat energètica té en compte les necessitats personals de l'individu, l'edat, situacions de discapacitat o malaltia, el domicili, etc. Per exemple, les conseqüències d'un tall de subministrament elèctric en un individu amb necessitat d'assistència respiratòria poden causar greus perjudicis a la seva salut i se l'hauria de protegir com a consumidor en situació vulnerable, però no té perquè trobar-se en situació de pobresa energètica.

Considerem que es dona una situació de vulnerabilitat energètica quan les circumstàncies personals d'un individu¹² combinades amb aspectes del mercat¹³ creen situacions de desprotecció al consumidor com, per exemple, la falta de mecanismes per garantir l'accés a l'energia i l'aigua com a béns de primera necessitat. Es poden incloure dins la definició de consumidor vulnerable: gent gran, malalts crònics,

4 Eurosurveillance (2012): Excess mortality among the elderly in 12 European countries.

5 INE (2001): Censo de Viviendas

6 European Union (2013): Statistics on Income and Living Conditions

7 INE (2011): Censo de población y viviendas

8 IDESCAT (2012): Indicadors de risc de pobresa

9 Entitats Catalanes d'Acció Social (2013): Informe INSOCAT per a la millora de l'acció social. Indicadors socials a Catalunya en relació al context estatal i europeu.

10 Eurostat (2013): Arrears on utility bills

11 Decret Llei 6/2013 de 23 de desembre, pel qual es modifica la Llei 22/2010, de 20 de juliol, del Codi de consum de Catalunya.

12 P. e. baix nivell d'ingressos, edat, estat de salut, qualitat de l'edifici on viu.

13 P. e. preus de l'energia elevats

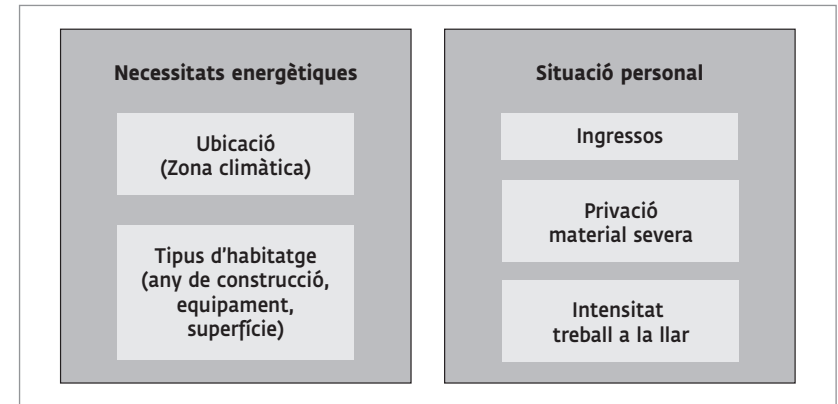
persones amb discapacitat, famílies amb menors a càrrec, persones que reben prestacions o amb pocs recursos econòmics.

Països com la Gran Bretanya defineixen pobresa energètica com la necessitat de destinar més d'un 10% dels ingressos per cobrir necessitats energètiques. Però basar la definició només en els ingressos és insuficient, donat que no s'estan considerant les despeses de la llar, el confort a l'habitatge (que depèn d'altres factors com la zona climàtica o la qualitat de l'edificació) o d'altres circumstàncies personals.

La definició de pobresa energètica, per tant, hauria de tenir en compte dos factors: la situació personal i les necessitats energètiques de l'habitatge. Així doncs, una família en situació de pobresa energètica seria aquella que, patint un moment personal difícil, viu en un habitatge amb unes necessitats energètiques elevades.

- Per valorar de forma més adequada la situació personal és interessant considerar no només els ingressos, sinó també altres factors com els que utilitza la taxa AROPE per definir una situació de pobresa: pobresa monetària, privació material i intensitat del treball a la llar.
- Les necessitats energètiques d'una llar depenen de diversos factors, com la ubicació o el tipus d'habitatge. Viure en un habitatge amb tot l'equipament i les instal·lacions elèctriques, com passa en molts habitatges socials, o residir en una zona de muntanya, farà variar les necessitats energètiques teòriques que assegurarien una temperatura de confort. No es necessita la mateixa energia per climatitzar una casa al litoral que als Pirineus, ni per escalfar una habitatge nou o una casa antiga.

La combinació d'aquestes dues variables permet determinar de forma més acurada qui està patint una situació de pobresa energètica.



Causes de la pobresa energètica

Distingim **3 causes principals** que incideixen en la pobresa energètica:

- **Baix nivell de renda:** En molts casos, les persones que viuen en situació de pobresa energètica són aquelles que reben prestacions socials, que treballen a temps parcial, estan a l'atur i/o estan endeutats. Les persones que estan en aquesta situació sovint no es poden permetre viure en habitatges adequats, i viuen en edificis que requereixen reformes i millores en l'eficiència energètica. En molts casos tampoc disposen de sistemes de calefacció.
- **Baixa qualitat de l'edificació:** la baixa qualitat en l'edificació és un problema estructural que afecta a gran part del parc d'habitatges del nostre país, donat que més del 50% dels habitatges van ser construïts abans que s'apliqués qualsevol normativa de regulació tèrmica. Aquest fet té unes conseqüències més greus per a les persones econòmicament vulnerables i amb problemes de salut, però té un impacte en tota la població que viu en edificis d'aquestes característiques on la qualitat constructiva no permet mantenir la temperatura de confort i cal més energia (i més recursos econòmics) per climatitzar les estances.
- **Increment continuat dels preus de l'energia** en els últims deu anys, el preu de l'electricitat s'ha encarat en més del 50%, malgrat que el nivell de vida i el poder adquisitiu de gran part de la

població han empitjorat. A més, fins al moment no s'han justificat aquests increments de preu en base als costos reals de generació i subministrament d'energia, donada l'opacitat del sector energètic espanyol. Aquesta falta de transparència també augmenta la vulnerabilitat dels consumidors.

Conseqüències de la pobresa energètica:

Les conseqüències derivades de la pobresa energètica fonamentalment tenen a veure amb afeccions a la salut, disminució del rendiment físic i acadèmic, problemes socials i relacionals (intra i extrafamiliars), degradació dels edificis, increment de les emissions de CO₂ (amb efectes sobre la salut pública), i deute excessiu.

- **Impactes en la salut:** diversos estudis relacionen la pobresa energètica amb afeccions específiques sobre la salut física, que afecten principalment a nens, gent gran o persones amb malalties cròniques. El fred i la humitat permanents poden comportar problemes respiratoris com asma, bronquitis, o al·lèrgies, així com agreujar malalties o problemes de salut ja existents. També tenen efecte en el rendiment físic i intel·lectual de les persones. La salut mental també es pot veure afectada per aquestes situacions, donat que viure en una casa en males condicions pot causar ansietat, exclusió, insomni, inestabilitat familiar, fracàs escolar, o fins i tot aïllament social. Aquestes afectacions en la salut física i psicològica poden derivar en inestabilitat familiar i d'altres problemes relacionals amb l'entorn social proper.
- **Degradació dels edificis:** la degradació dels edificis causada, per exemple, per un problema d'humitat permanent, pot portar a un empitjorament de les situacions de pobresa energètica. Com més es deteriori l'habitatge, més costarà mantenir la temperatura i les condicions òptimes de benestar, així que els seus habitants hauran de dedicar cada vegada més recursos econòmics a mantenir la temperatura de confort. La baixa eficiència energètica dels habitatges fa incrementar el consum d'energia, augmentant també les emissions de gasos contaminants a l'atmosfera. Aquest fet té efectes sobre el medi ambient, però també sobre la salut pública, donat que l'augment dels nivells de CO₂ es relaciona amb un augment de les malalties respiratòries, cardiovasculars i dels mals de cap.
- **Endeutament:** les persones amb pocs recursos econòmics acostumen a tenir dificultats per fer front a factures d'alimentació,

transport, o les relacionades amb l'educació dels fills, a més de les factures del gas, l'aigua o l'electricitat. Així doncs, la dificultat per fer front a les factures dels subministraments energètics contribueix a augmentar l'endeutament de les famílies. Alhora, això fa que moltes famílies entrin en dinàmiques de subsistència diària que els fa més difícil sortir de la situació de precarietat.

Pobresa energètica i pobresa general

Evidentment, la pobresa energètica no es pot desvincular de la pobresa general. Hi ha estudis que apunten que les famílies que ja pateixen pobresa acostumen a pagar més per l'energia que les famílies benestants, en termes relatius i moltes vegades també en termes absoluts¹⁴. Els més pobres no es poden permetre la inversió inicial en electrodomèstics o reformes per millorar l'eficiència.

No obstant, i com ja s'ha comentat, la vulnerabilitat energètica pot afectar també a col·lectius que segons els barems que utilitza la taxa AROPE no estarien dins dels límits de la pobresa. Això és degut als factors referents a la situació personal, que no tenen perquè estar relacionats directament amb el nivell d'ingressos i de despeses d'una llar. En la majoria de casos, la qualitat i superfície de l'habitatge té una relació directa amb la capacitat econòmica d'una família, però d'altres pot venir donat pel context: herència d'un habitatge familiar, falta de disponibilitat d'habitatges en bones condicions en un barri o municipi, lloguer d'un habitatge amb una demanda energètica superior a la mitja, mal ús i malbaratament de l'energia, i d'altres factors que poden dificultar mantenir l'habitatge a una temperatura adequada. D'altra banda, la vulnerabilitat energètica també s'estén a casos de dependència als subministraments per qüestions de salut (malalts que necessiten regularment aparells respiratoris, de diàlisi, o d'altres). En aquests casos, la seva vulnerabilitat energètica prové de la possibilitat de quedar-se sense electricitat, ja sigui per incapacitat de pagar factures, com per talls deguts a averies o errors de l'usuari o de la companyia.

Així doncs, malgrat la relació que existeix en molts casos entre pobresa general i pobresa energètica, el fet d'utilitzar una conceptualització pròpia ajuda a delimitar el problema i les seves solucions, de manera que puguin enfocar-se específicament a resoldre i prevenir les conseqüències derivades de la manca d'un subministrament bàsic com

¹⁴ Clancy, Joy S. and Skutsch, Margaret and Batchelor, Simon (2002): *The gender - Energy-Poverty NEXUS: finding the energy to address gender concerns in development.*

és l'energia. A més, afrontar la pobresa energètica de forma específica ajuda a:

- visualitzar les conseqüències de la privació d'energia, avançar cap al reconeixement de l'energia com a dret bàsic per assolir una vida digna, i promoure un sistema de garanties per assegurar la seva satisfacció.
- dur a terme mesures específiques enfocades a prevenir les situacions de manca o insuficiència de subministrament energètic, i millorar el confort a les llars de persones vulnerables.

Pobresa energètica i privació d'accés a l'energia

Quan es parla de pobresa energètica a nivell global normalment es fa referència a la privació d'accés a l'energia que tenen en molts països empobrits, degut a que no existeixen prou xarxes de transport i distribució d'electricitat o gas (deixant a molta població sense la possibilitat ni tan sols de comprar energia a una comercialitzadora). De fet, les Nacions Unides ha declarat la dècada 2014-2024 com a la Dècada d'Energia Sostenible per a tothom, posant atenció especialment als 1.300 milions de persones que viuen en països on no hi ha accés a l'electricitat.

Tanmateix, a Catalunya, Europa i en general als països on si que hi ha una bona xarxa de distribució també hi ha persones que no tenen accés *de facto* a l'energia, degut a unes condicions socioeconòmiques que els obliguen a prescindir del seu ús per la impossibilitat de pagar-ne les factures (p. e. no encenent la calefacció a l'hivern, o forçats a viure sense electricitat perquè la companyia l'ha tallat i no poden fer front als costos per tornar a donar-la d'alta).

Així doncs, la pobresa energètica té unes característiques molt diferents segons el context en el que estem, que requereixen afrontar-se de manera específica.

3. Energia i gènere:

Quan es parla d'energia s'acostuma a associar a l'àmbit productiu, on es considera un bé estratègic per l'economia d'un país. Tanmateix, l'energia és essencial en les tasques reproductives, d'àmbit domèstic, tradicionalment exercides per les dones. Les tasques reproductives, realitzades a l'esfera privada i generalment no remunerades, han estat

i segueixen estant socialment poc valorades, malgrat que representen un element clau per al desenvolupament integral de les persones (alimentació, educació, higiene, cura, etc.). Aquest fet ha contribuït sense dubte a mantenir la pobresa energètica en un segon pla i a fer que no se li doni la importància necessària.

D'altra banda, segons la Convenció Marc de les Nacions Unides sobre Canvi Climàtic (UNFCCC), el percentatge de dones que treballa al sector energètic a la UE és d'un 20%, la majoria fent tasques no tècniques, com administració o relacions públiques. El percentatge de dones en càrrecs de responsabilitat que participen en la presa de decisions encara és més baix. Aquesta absència de dones en la presa de decisions i la planificació fa més difícil que es tinguin en compte els seus interessos i necessitats en els plans d'acció i les polítiques energètiques¹⁵.

4. Energia i diversitat:

Actualment, a Catalunya hi ha 1.138.775 persones residents amb nacionalitat estrangera (15% de la població de Catalunya)¹⁶, moltes de les quals provenen de països més càlids i amb serveis i infraestructures energètiques diferents a les que hi ha a Catalunya (aproximadament el 19%). Això vol dir que els usos que fan de l'energia al país d'origen també són molt diferents, fet que pot portar a situacions de pobresa energètica pel desconeixement del mercat energètic espanyol (tarifes, comercialitzadores, etc.) i de l'ús adequat de l'energia a casa. Casos de llars en que la calefacció està permanentment encesa a l'hivern, i a temperatures exagerades, han fet que moltes d'aquestes persones hagin rebut factures de gas o electricitat més altes fins i tot que el lloguer del propi domicili, pel simple fet de no ser conscients del preu de l'energia o de que n'estaven fent un ús inadequat.

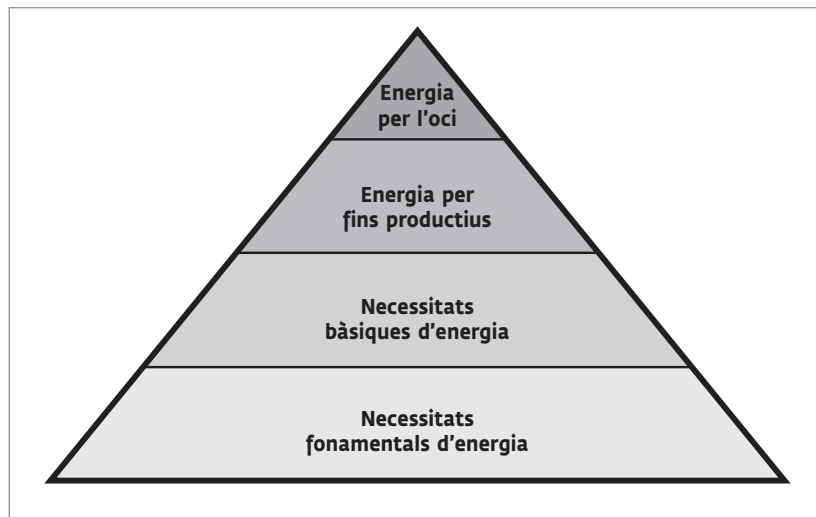
En aquest sentit, distribuir materials informatius en les llengües majoritàries del col·lectiu de persones immigrades a Catalunya (àrab, urdú, xinès, francès), o fer campanyes orientades específicament a aquests col·lectius són necessàries per tal prevenir situacions de pobresa energètica.

¹⁵ Gender UNFCCC (2010): Gender, Climate Change and Energy Production & Consumption
¹⁶ Direcció General per a la Immigració, Generalitat de Catalunya (2014): Perfils sociodemogràfics dels col·lectius més nombrosos a Catalunya

5. Piràmide de necessitats energètiques:

Com amb qualsevol bé de primera necessitat, hi ha uns mínims d'energia que es poden considerar com a fonamentals per a la supervivència. Es tracta d'aquella energia associada a la conservació i cuina d'aliments, climatització, il·luminació, higiene personal i de la llar. Establint un paral·lelisme amb la piràmide de Maslow, aquest nivell tindria a veure amb la satisfacció de necessitats fisiològiques (repòs, alimentació). Un següent nivell cobriria les necessitats bàsiques d'energia, entenent com a bàsics els usos elèctrics relacionats amb l'accés a informació (internet, telèfon, TV), i aquelles que permeten assolir un mínim nivell de confort a la llar. Tornant al paral·lelisme amb la piràmide de Maslow, aquest nivell es relacionaria amb la salut i la seguretat. A partir d'aquí ens trobaríem amb uns nivells d'energia necessaris per poder fer un treball productiu, per garantir la subsistència i l'autonomia (treball autònom que requereixi energia a la llar, per exemple), i que està vinculat amb el reconeixement i l'autonomia. I finalment, un últim nivell que tindria a veure amb l'oci i activitats relacionades amb la realització personal.

Tanmateix, és complex determinar els valors exactes d'aquests nivells d'energia fonamentals o bàsics, donat que depenen de l'eficiència energètica de l'habitatge, el nombre de persones a la llar, o la zona climàtica.



6. Diagnosi

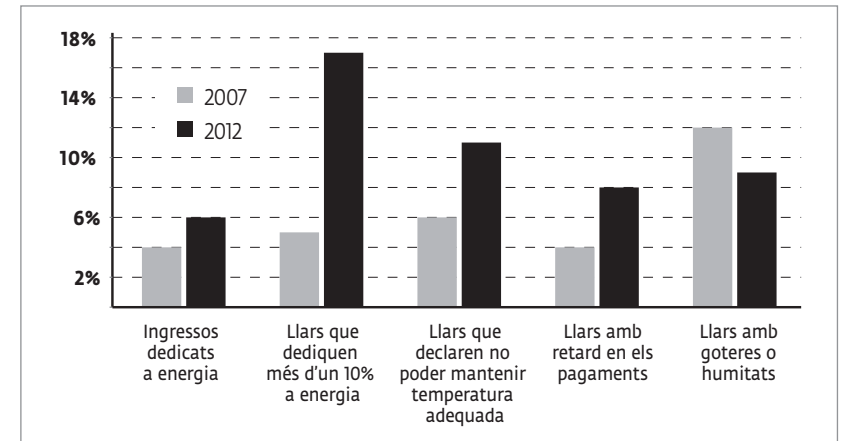
Segons un estudi de l'Associació de Ciències Ambientals (ACA), el percentatge d'ingressos que es destinen a despeses d'energia s'ha incrementat des de l'inici de la crisi¹⁷, i la quantitat de llars que destinen més del 10% dels seus ingressos a energia també ha augmentat del 2007 al 2012.

Segons aquest mateix estudi, la mitjana d'ingressos que les llars catalanes dedicaven a energia al 2007 era d'un 4%, i al 2012 ja es situa prop del 6%. El percentatge de llars que dediquen més d'un 10% dels seus ingressos al consum d'energia ha passat d'un 5% al 2007 a un 17% actualment.

Quant al nombre de persones que declaren no poder mantenir la casa a una temperatura adequada a l'estiu i l'hivern (indicador basat en la percepció), l'informe de l'ACA situa a Catalunya entre les Comunitats Autònomes amb més problemes per mantenir la temperatura de confort (11% de les llars), després de Múrcia, Andalusia, Castella – La Manxa, i Extremadura.

Les llars que tenen retard en els pagaments de les factures és d'un 8% a Catalunya.

Comparativa d'indicadors des de l'inici de la crisi



Elaboració pròpia amb dades de l'ACA

¹⁷ Associació de Ciències Ambientals (2014): La Pobresa Energètica en Espanya. Anàlisis de tendències

En relació a la qualitat dels habitatges, segons el Cens de Població i Habitatges de l'Institut Nacional d'Estadística (INE) un 8,28% de les llars catalanes no disposen de calefacció ni d'altres aparells que permetin escalfar les habitacions¹⁸.

Pel que fa al descens del nivell de vida i l'augment de la pobresa, actualment, un 13,9% de les llars catalanes declaren tenir moltes dificultats per arribar a final de mes, respecte a un 12,3% al 2008¹⁹. La taxa de risc de pobresa o exclusió social ha evolucionat d'un 17% al 2008 a un 23,3% al 2012²⁰.

Un altre indicador que es fa servir per analitzar la incidència de la pobresa energètica és la taxa de mortalitat addicional a l'hivern. La correlació entre la mortalitat addicional a l'hivern i la temperatura interior de la llar sembla estar ben establerta²¹, tot i que hi ha altres factors que incideixen en la mortalitat estacional addicional. Espanya és un dels països amb més mortalitat addicional a l'hivern a la UE, el segon en casos de gent gran²². D'altra banda, també existeixen evidències de la relació entre mortalitat i confort tèrmic a l'estiu²³.

7. L'energia com a dret

L'energia, essent un bé que influeix directament en la possibilitat de viure una vida digna, és un dret bàsic al que tots hauríem de tenir accés a un preu just, de forma generalitzable i igualitària. No pot ser un privilegi per a uns pocs, sinó un dret per a tothom. Tot i que el dret a l'energia encara no s'ha positivitzat explícitament com a dret humà, el rol essencial que ha jugat l'energia en el desenvolupament humà de les persones i de la societat durant els segles XX i XXI situa l'energia com un bé de primera necessitat del qual se n'ha de garantir l'accés.

¹⁸ Instituto Nacional de Estadística (2011): Censo de población y viviendas - Viviendas principales según instalaciones de la vivienda.

¹⁹ Instituto Nacional de Estadística (2012): Encuesta de condiciones de vida - Hogares por dificultades para llegar a fin de mes y CCAA

²⁰ Instituto Nacional de Estadística (2012): Encuesta de condiciones de vida - Tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (estrategia Europa 2020) por CC.AA.

²¹ Marmot Review Team (2011): The Health impacts of cold homes and fuel poverty.

²² Eurosurveillance (2012): Excess mortality among the elderly in 12 European countries

²³ Asociación de Ciencias Ambientales (2014): La Pobreza Energética en España. Análisis de tendencias

A nivell internacional...

Diferents instruments internacionals fan referència, de forma explícita o implícita, al dret humà a l'energia:

- La Declaració Universal dels Drets Humans (DHDH) reconeix que *"tota persona té dret a un nivell de vida adequat que li asseguri la salut i el benestar, i en especial l'alimentació, l'habitatge, l'assistència mèdica i els serveis socials necessaris"*
- La Declaració Universal dels Drets Humans Emergents (DHDHE), un instrument programàtic de la societat civil identifica *"el dret de tot ésser humà de disposar d'aigua potable i sanejament, i d'energia"*
- El Pacte Internacional dels Drets Econòmics, Socials i Culturals (PIDESC) reconeix el dret a un habitatge adequat i el *"dret a l'accés a energia per la cuina, la il·luminació i la calefacció"* i defensa que *"les despeses derivades de l'ús de la llar haurien de ser d'un nivell que no impedeixin ni comprometin la satisfacció d'altres necessitats bàsiques"*.
- La Convenció sobre l' Eliminació de Totes les Formes de Discriminació Contra la Dona institueix clarament el dret a l'electricitat com un dret humà.

A nivell europeu...

Tot i que la Convenció Europea de Drets Humans (ECHR) no menciona el dret a l'energia, sembla lògic argumentar que aquells Estats membres que permeten als seus ciutadans viure sense accés a l'energia estan violant la seva dignitat humana. L'any 1988 el tribunal *Cour d'Appel* a Brussel·les va abordar aquesta qüestió sota el paraigua de l'article 3 d'aquesta Convenció i va determinar que les autoritats públiques tenen l'obligació de garantir el subministrament energètic en el marc dels serveis socials²⁴.

El legislador europeu va introduint l'energia com a dret en la seva normativa. Per exemple, la Directiva 72/2009 del mercat intern d'electricitat obliga als Estats membres a adoptar les mesures necessàries per protegir als consumidors vulnerables i a oferir prestacions en el marc dels règims de seguretat social per garantir el subministrament d'electricitat als clients vulnerables (art 3.8).

També a nivell europeu es va treballar en la Carta Europea del Consumidor d'Energia. Tot i que no s'ha arribat a adoptar, aquesta

²⁴ Decisió del 25 de febrer de 1988, J.L.M.B., 1989, p. 1132 Fierens, J. : L'interruption des fournitures d'énergies de première nécessité et la référence aux droits de l'homme , R.I.E.J., 1986, pp. 65-98.

citava textualment: "els consumidors vulnerables d'energia hauran de beneficiar-se dels serveis bàsics essencials a preus raonables, o inclús sense cost, si és necessari".

A nivell estatal...

El legislador nacional tampoc reconeix el dret a l'energia de forma específica, però sí de forma implícita en l'article 47 de la Constitució Espanyola, que reconeix el dret a gaudir d'un habitatge digne i adequat, o en l'article 43.1 CE, que reconeix el dret a la protecció a la salut i que la impossibilitat de mantenir l'habitatge a una temperatura de confort porta associades l'aparició de nombroses malalties. L'estat classifica l'energia com a servei d'interès econòmic general i la Llei del sector elèctric (Llei 24/2013) determina que *el subministrament d'energia elèctrica constitueix un servei d'interès econòmic general ja que la seva activitat econòmica i humana no pot entendre's avui dia sense la seva existència*.

Tot i que es parla del dret a l'energia com un dret generalitzable, és evident que afecta majoritàriament als subjectes més vulnerables, com la gent gran, els malalts, els nens o les persones amb menys recursos econòmics. Per tant, el dret a l'energia hauria d'entendre's com una exigència dels consumidors més vulnerables, més febles, davant aquells agents amb més poder, com les administracions públiques o les companyies energètiques.

La crisi dels combustibles fòssils, la volatilitat dels preus, la demanda global i d'altres qüestions geopolítiques dificultaran cada vegada més l'accés a l'energia a un preu assequible. Per això és indispensable avançar en el reconeixement de l'energia com a dret fonamental de les persones.

8. Anàlisi del marc legal de la pobresa energètica

La pobresa energètica és una prioritat social que s'ha d'integrar en l'ordenament jurídic, no només en l'àmbit de l'energia, sinó també de l'habitatge, la salut i el consum. Un consumidor en situació de vulnerabilitat ha de tenir una cobertura legal que el protegeixi i que previngui les situacions de pobresa energètica. Malauradament, aquesta cobertura actualment és inexistente al nostre país, i les persones que pateixen pobresa energètica han de recórrer a instruments d'urgència social, o a triar entre escalfar-se la casa o altres béns i serveis de primera necessitat.

Marc legal referent a l'energia:

- **Europa:** a nivell energètic, la Directiva del mercat interior d'electricitat i la del gas²⁵ obliga als Estats membres de la UE a definir el concepte de *consumidor vulnerable* i a establir plans d'acció per pal·liar les situacions de pobresa energètica. Espanya s'ha limitat a definir "consumidor vulnerable" com aquell que està acollit al bo social, definició que no s'ajusta prou al perfil de consumidor vulnerable.
- **Estat Espanyol:** a nivell estatal hi ha normatives concretes sobre algun dels aspectes, com per exemple el Reial Decret que posa en marxa el bo social per a electricitat²⁶. No obstant, aquest bo social ni és efectiu, ni actua específicament sobre els consumidors en situació de vulnerabilitat. Pel gas actualment no existeix cap bo social. En altres normatives estatals que regulen el sector de l'energia no s'hi reflecteix cap altra mesura específica referent a la pobresa energètica, i per tant hi ha un buit regulatori que deixa desprotegides a les persones que estan en aquesta situació.
- **Catalunya:** a Catalunya es parla de la pobresa energètica en el *Pla de l'Energia de Catalunya 2012-2020*²⁷, com a part d'un dels seus eixos estratègics a treballar en el període 2012-2020. Al juliol de 2014, la Generalitat de Catalunya va constituir una Taula sobre la Pobresa Energètica amb l'objectiu de generar i remetre al Parlament propostes per a la definició de persona amb vulnerabilitat energètica, els mínims vitals de proveïment energètic a garantir i models de tarifes socials. En el moment d'elaboració d'aquest dossier la Taula encara està en fase de discussió i debat. El següent pas seria passar a l'acció i establir mesures de prevenció des dels organismes governamentals catalans.

Marc legal referent a la protecció del consumidor:

- **Europa:** pel que fa a l'usuari energètic com a consumidor, l'estratègia europea pel 2020 potencia la protecció dels consumidors per garantir la transparència en els preus, unes tarifes assequibles, informació sobre el consum, mesures d'estalvi i mesures en contra

²⁵ Directiva 2009/72/CE del Parlament Europeu i del Consell sobre normes comunes per al mercat interior d'electricitat i Directiva 2009/73/CE sobre mercat interior del gas

²⁶ Real Decreto-ley 6/2009, de 30 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas en el sector energético y se aprueba el bono social.

²⁷ Elaborat per l'Institut d'Energia de Catalunya.

les males pràctiques comercials, inclòs en el sector energètic²⁸. El termini de transposició per als Estats Membres era a finals de l'any 2013 i actualment cal controlar, també des del tercer sector, la bona incorporació de les mesures en els ordenaments jurídics nacionals.

- **Estat Espanyol:** a nivell estatal, la normativa existent gira entorn del subministrament de la Tarifa d'Últim Recurs (TUR) pel gas i el PVPC (Preu Voluntari al petit consumidor) i el bo social per l'electricitat. Totes elles són mesures incompletes i inefectives que necessiten una revisió i un nou enfocament per tal d'adequar-se a les necessitats i al context social actual.
- **Catalunya:** El Govern de Catalunya va aprovar a finals de 2013 un Decret Llei²⁹, pioner a tot l'Estat, que incloïa les mesures necessàries per impedir la interrupció del subministrament de gas i electricitat a les persones en situació de vulnerabilitat econòmica durant els mesos d'hivern (de novembre a març). Aquest decret està pendent de revisió.

Marc legal referent a l'habitatge:

El marc legal referent a l'habitatge es centra principalment en el dret a un habitatge digne i, en aquest cas, té a veure amb tenir prou disponibilitat d'energia per la il·luminació, per cuinar, per conservar els aliments i per la climatització. El dret a un habitatge digne s'estableix en pactes i convencions internacionals de drets humans³⁰, i també es troba recollit a l'article 47 de la Constitució Espanyola.

També hi té incidència la Directiva europea d'eficiència energètica en l'edificació³¹ que es va aprovar el 2012, i que persegueix la millora en les condicions tèrmiques dels edificis. La transposició a la normativa estatal d'aquesta Directiva representa una oportunitat perquè aquestes millores en els edificis es considerin prioritàries, i fins i tot es fixin criteris superiors d'eficiència energètica en habitatges socials, on es concentra un nombre elevat de consumidors vulnerables.

El legislador català ha anat un pas més enllà aprovant, a mitjans d'aquest any, el Pla per al dret a l'habitatge³², on s'identifica la

necessitat d'actuar, fomentar l'eficiència energètica i mitigar el fenomen de la pobresa energètica.

Marc legal referent a la salut:

Malgrat que hi ha nombrosos estudis que relacionen les situacions de pobresa energètica i els efectes negatius sobre la salut³³, sobretot en persones grans i nens, encara no existeix un marc normatiu en aquest àmbit a cap dels nivells d'incidència.

D'altra banda, el Reial Decret 1955/2000³⁴ regula en quins serveis essencials es garanteix l'accés al subministrament elèctric encara que no es compleixi amb les obligacions de pagament del servei. Entre aquests serveis essencials hi ha hospitals, centres penitenciaris, enllumenat públic, etc., però no s'hi inclouen casos especials de l'àmbit domèstic en què l'energia pot ser necessària per a la salut de les persones.

Marc legal referent als subministraments bàsics

Com es citava anteriorment, la Declaració Universal dels Drets Humans Emergents (DUDHE)³⁵ inclou el dret de tot ésser humà a disposar d'energia i aigua potable per satisfer les seves necessitats vitals bàsiques.

A nivell estatal, la Constitució espanyola, en el seu article 10 proclama la dignitat de la persona i l'article 51 estableix un manament als poders públics per a la defensa i protecció dels consumidors, la seva seguretat, la seva salut i els seus legítims interessos econòmics. També el text refós de la Llei General per a la defensa dels consumidors i usuaris³⁶ estableix la protecció dels drets necessaris per la vida.

El legislador català també ha anat més enllà en aquest àmbit. L'Estatut de Catalunya, en l'article 30, assegura el dret d'accés en condicions d'igualtat als serveis públics, i el Codi de Consum³⁷ identifica els subministraments de gas, electricitat i aigua com a serveis bàsics necessaris per la vida quotidiana.

28 Directiva 2011/83/UE del Parlament Europeu i del Consell sobre drets dels consumidors.

29 Decret Llei 6/2013 de 23 de desembre de 2013

30 Article 25 (1) de la Declaració Universal de Drets Humans;

Article 11 (1) del Pacte Internacional de Drets Econòmics i culturals.

31 Directiva 2012/27/UE del Parlament Europeu i del Consell de 25 d'Octubre de 2012 relativa a l'eficiència energètica

32 Decret 75/2014 de 27 de maig, del Pla per al dret a l'habitatge

33 Un dels més recents és *The Health Impacts of Cold Homes and Fuel Poverty* (Friends Of the Earth, 2011)

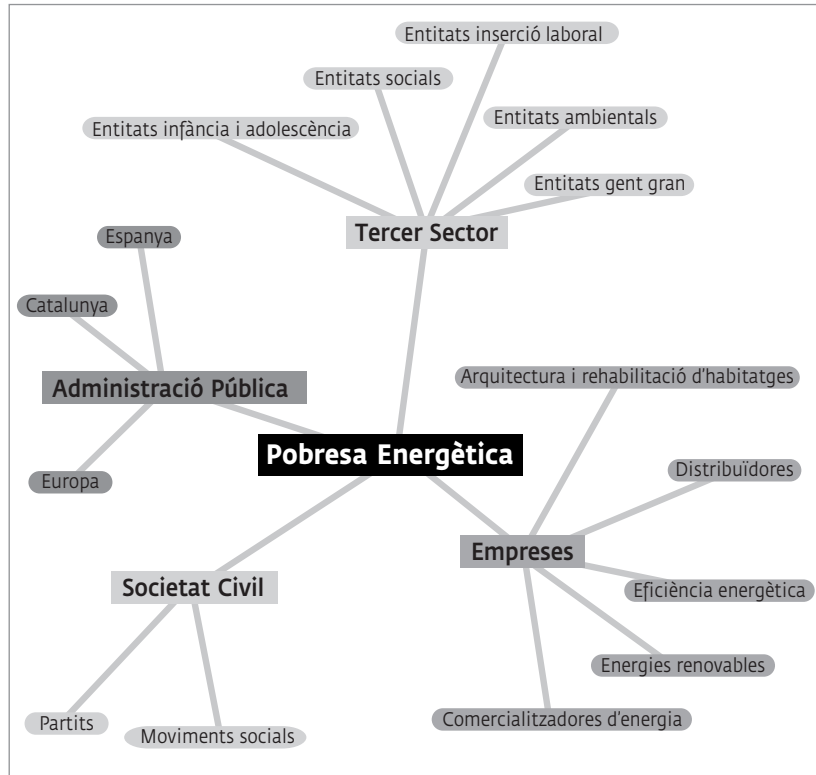
34 Real Decreto 1955/2000 que regula les activitats de transport, distribució, comercialització, subministrament, i procediments d'autorització d'instal·lacions elèctriques

35 <http://idhc.org>

36 RDL 1/2007

37 Llei 22/2010

9. Mapa d'actors involucrats:



Els actors involucrats en la lluita contra la pobresa energètica són molt diversos. D'una banda, **l'administració pública** des de diferents departaments pot actuar com a garant de drets, assegurar la protecció dels consumidors, facilitar ajudes i prestacions als usuaris energètics vulnerables, o establir ponts entre diversos departaments i agents socials, entre d'altres.

- A Catalunya, els Departaments de la Generalitat que tenen un paper clau són el de Benestar i Família, l'Agència catalana de Consum, la Direcció General d'Energia, el Departament de Salut, i l'Autoritat Catalana de la Competència. També l'administració pública a nivell municipal té un paper essencial en la gestió i la implementació d'accions concretes per lluitar contra la pobresa energètica (serveis socials, consum, medi ambient,...)

- A nivell estatal, el màxim regulador en l'àmbit energètic seria el Ministeri d'Indústria, Energia i Turisme, però el rol d'organismes com la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència (CNMC), l'Agència Espanyola de Consum (AECOSAN) i el Ministeri de Sanitat, Serveis Social i Igualtat és clau per a la protecció dels usuaris vulnerables.
- A Europa, la Comissió Europea (CE) ha desenvolupat plans i normatives que afecten a tots els països membres, i que condicionen també la normativa estatal i catalana, però l'aplicació final recau en els governs estatals. També es va crear des de la CE el Grup de Treball sobre els Consumidors Vulnerables, específic per treballar el tema conjuntament amb diversos actors de la societat civil en el marc del *Citizens' Energy Forum*.

D'altra banda, **el tercer sector** també té un paper crucial en l'atenció i prevenció de la pobresa energètica. Actualment diverses entitats socials treballen el tema, i entitats que ara no hi treballen podrien aportar un valor afegit significatiu, com el d'arribar a col·lectius concrets, o aplicar el seu coneixement i experiència a aquest àmbit generant solucions concretes. Per exemple:

- **Entitats que treballen amb gent gran:** un dels col·lectius que més pateix la pobresa energètica és la gent gran. Si viuen sols són especialment vulnerables. Les entitats del tercer sector que treballen amb gent gran poden arribar a aquest col·lectiu per tal d'intentar pal·liar les situacions de pobresa energètica, millorar el confort a la llar d'aquest col·lectiu que a nivell de salut és especialment vulnerable, i avançar en la prevenció de situacions de privació d'energia i subministraments bàsics.
- **Entitats de l'àmbit de la infància i l'adolescència:** els infants i joves són també un col·lectiu especialment vulnerable. Les dificultats o la manca de confort a casa poden derivar en baixos rendiments acadèmics, insomni, problemes de salut, o dificultats de socialització (p. e. que els faci vergonya convidar a amics a casa a l'hivern pel fred que hi fa). D'altra banda, els nens i adolescents també poden ser un agent multiplicador que pot ajudar a canviar els hàbits a la llar per fer un ús més adequat de l'energia a casa. Ho hem pogut veure amb altres aspectes com el reciclatge, i en aquest cas existeix una motivació addicional relacionada amb l'estalvi de diners i la millora del confort a la llar.
- **Entitats que treballen amb persones immigrades:** com s'ha comentat anteriorment, l'ús de l'energia en diferents contextos

geogràfics i culturals pot ser molt diferent, especialment en països més càlids. A més, la qüestió de la llengua sovint dificulta el poder-los fer arribar el missatge correctament. Per tant, les persones immigrants són un col·lectiu que mereix ser adreçat de forma específica, i les entitats que hi treballen no només tenen accés a aquestes persones sinó que coneixen també el llenguatge i les maneres més eficients de tractar amb elles els temes de l'àmbit domèstic.

- **Entitats que treballen en l'àmbit del lleure:** aquestes entitats poden aportar un valor afegit en termes d'educació en valors, i foment d'hàbits adequats i saludables. Poden treballar la qüestió de l'energia i els subministraments bàsics com a dret necessari per a una vida digna, visibilitzar les dificultats que pot provocar no tenir-hi accés, o promoure un consum responsable d'energia.
- **Entitats que fan atenció directa:** aquestes entitats poden fer una funció molt important d'identificació de casos i de mitigació de les conseqüències que pateixen les persones que no poden fer ús d'uns mínims d'energia perquè no ho poden pagar. Moltes entitats que fan atenció directa ja estan treballant el tema dels subministraments. El pagament de factures, la provisió de mantos o electrodomèstics, i la negociació amb les companyies per evitar talls són algunes de les accions més habituals. Algunes entitats habiliten un espai per tal que les persones es puguin dutxar amb aigua calenta, rentar la roba, o cuinar.
- **Entitats d'inserció de persones en risc:** algunes entitats que treballen en aquest àmbit organitzen cursos o mòduls formatius relacionats amb l'electricitat i la lampisteria. Els beneficiaris seran futurs instal·ladors, que poden esdevenir també un bon canal de transmissió d'informació per fer un ús adequat de l'energia. Si se'l prepara amb sensibilitat cap al tema, podran aconsellar i prioritzar criteris d'eficiència energètica quan facin una instal·lació per tal d'ajudar a les llars a estalviar energia, podran posar una potència adequada a les necessitats reals de cada llar, i podran inclús assessorar en temes de contractació de serveis i tarifes energètiques.
- **Entitats que treballen els drets humans:** aquestes entitats poden ajudar a avançar cap al reconeixement de l'energia com a dret, des d'una perspectiva jurídica, incidint en l'opinió pública, buscant referents i bones pràctiques, o fent estudis específics.
- **Entitats que gestionen voluntariat:** els voluntaris poden fer tasques informatives per sensibilitzar a la població en general i a col·lectius concrets. Si se'ls forma en coneixements bàsics d'energia,

poden realitzar tasques d'assessoria tarifària, o ajudar a les persones amb els complexos tràmits administratius per sol·licitar canvis de potència, el bo social, o d'altres canvis contractuals.

- **Entitats que treballen amb persones amb discapacitats o malalties cròniques:** aquest també és un col·lectiu especialment vulnerable, degut a que algunes persones poden dependre de màquines que depenen d'electricitat. En aquest cas, aquestes persones són vulnerables encara que tinguin capacitat econòmica per fer front a les factures d'energia, i per tant són casos que s'han d'adreçar específicament.
- **Entitats que gestionen pisos assistits:** moltes entitats del tercer sector social gestionen pisos assistits per a joves tutelats o ex-tutelats, persones amb malalties, rehabilitació de drogodependents, etc. En el procés de treball de l'autonomia d'aquestes persones també es pot treballar la gestió energètica domèstica al mateix pis assistit, responsabilitzant-los dels consums i la valoració dels serveis contractats, per exemple.
- **Entitats amb projectes d'educació per a persones adultes:** aquestes entitats es poden centrar en educar a la ciutadania en qüestions d'energia i salut amb l'objectiu de millorar el confort a les llars dels més vulnerables. També es pot fer formació perquè els usuaris entenguin els conceptes de les factures i els serveis contractats, i desenvolupin un criteri per a optimitzar-los.
- **Entitats ambientals:** les entitats del tercer sector ambiental poden aportar coneixement i experiència en temes d'energia, i és molt interessant crear sinèrgies amb entitats que tracten amb col·lectius vulnerables.

Un altre actor són les **empreses privades**, tant de subministraments d'energia, com d'electrodomèstics o altres materials relacionats amb l'eficiència energètica o les energies renovables.

A. Companyies subministradores

Podem distingir 2 grans grups:

- **Comercialitzadores obligades per llei a oferir uns preus màxims.** En el cas de l'electricitat s'anomenen comercialitzadores de referència i ofereixen el Preu Voluntari al Petit Consumidor (PVPC), requisit previ per sol·licitar el bo social. En el cas del gas s'anomenen comercialitzadores d'últim recurs i ofereixen la Tarifa

d'Últim Recurs (TUR). Si aquestes empreses facilitessin la informació i tramitació de les mesures de protecció com el bo social, en el cas de l'electricitat, s'evitarien situacions de pobresa energètica. Actualment aquests tràmits són excessivament complexos i dificulten la situació de les persones que es troben en un moment difícil, d'urgència.

■ **Comercialitzadores del mercat lliure:** a banda de les 5 Comercialitzadores de Referència (electricitat) i les Comercialitzadores d'Últim Recurs (gas), n'hi ha moltes més que operen en el mercat lliure oferint preus diversos. Aquestes comercialitzadores no tenen l'obligació d'oferir el bo social, però com que elles decideixen les condicions que ofereixen als clients, podrien oferir un bo social propi, si volguessin (i, de fet, n'hi ha que voluntàriament ja ho fan).

Les empreses subministradores, essent les responsables de fer arribar l'energia a les llars, poden fer moltes accions per tal de prevenir casos extrems. Per exemple, facilitar els tràmits pel pagament fraccionat, incentivar i facilitar els ajustos de potència o els canvis de contracte, no afegir serveis addicionals en els contractes si l'usuari no els demana, o informar amb transparència als seus clients i especialment als usuaris vulnerables, són altres mesures de prevenció que poden ajudar en situacions de dificultat.

A part d'això, també hi ha tots els aspectes relacionats amb la polítiques de Responsabilitat Social Corporativa (RSC), que podrien anar des de la creació de fons d'urgència fins al disseny d'un codi ètic de conducta.

B. Empreses de productes d'eficiència energètica i energies renovables: En aquest cas, la majoria d'accions es podrien emmarcar en la RSC de l'empresa, oferint productes a entitats socials, fent voluntariat corporatiu per millorar l'ús domèstic de famílies en risc, etc.

Finalment, la **societat civil** pot paper ajudar a consolidar una opinió pública que doni suport a les persones que pateixen pobresa energètica, així com fer pressió a les institucions i a les empreses que duen a terme males pràctiques.

10. Mesures per lluitar contra la pobresa energètica:

La pobresa energètica es pot combatre des de diferents perspectives. Actualment, la major part de mesures que s'estan duent a terme a Catalunya (tret d'algunes excepcions) tenen un caràcter correctiu. No obstant, incloure mesures enfocades a la prevenció de la pobresa energètica té un impacte permanent a mig i llarg termini que no es pot menysprear, especialment tenint en compte la situació econòmica actual de moltes famílies, els nivells d'atur, i l'estat del parc immobiliari català.

A) Enfocament correctiu: les mesures correctives tenen per objectiu pal·liar una situació puntual, com per exemple pagar la factura d'una persona que no pot assumir-la, i que patiria un tall de subministrament si no se l'ajuda en un moment concret. Es tracta d'un conjunt de mesures **importants per fer front a situacions d'urgència**, en que si no s'actua les persones patirien unes conseqüències immediates. Són, per tant, mesures conjunturals necessàries per a ajudar a les persones a poder mantenir uns mínims de confort en un moment determinat. Malgrat això, un enfocament correctiu no garanteix que les persones puguin gaudir dels subministraments d'energia necessaris en el futur immediat, donat que no contempen la millora del benestar en el mig i llarg termini. Per aquest motiu, les mesures de caràcter preventiu ajuden a tractar la pobresa energètica des d'una perspectiva més àmplia i robusta, com s'explicarà a continuació.

Alguns exemples de mesures correctives serien, com s'ha mencionat, el pagament de factures d'electricitat o gas, o negociar amb les companyies subministradores l'aplaçament d'un deute per evitar un tall.

B) Enfocament preventiu: les mesures preventives estan **dirigides a millorar el benestar i el confort d'una manera permanent**, millorant l'eficiència energètica i l'aïllament tèrmic de les llars, conscienciant sobre l'ús racional d'energia, i optimitzant els serveis que les famílies tenen contractats a les companyies per adequar-los a les seves necessitats reals. Es tracta, doncs, de mesures estructurals que tenen un impacte en el mig i llarg termini, i que eviten l'aparició de casos de pobresa energètica o n'atenuen considerablement el efectes, assegurant el confort d'una manera perdurable en el temps.

Hi ha 4 grans grups de mesures preventives:

- **Millores en l'eficiència energètica i aïllament:** gairebé el 50% del consum energètic d'una llar té a veure amb la climatització: la calefacció a l'hivern, i l'aire condicionat a l'estiu. Aquests serveis proporcionen confort a la llar quan hi ha temperatures extremes, fet que es pot millorar incidint en l'aïllament de l'habitatge i els elements passius de climatització de la llar. Això implica la rehabilitació de les llars (aïllament finestres, parets, etc.), però també es poden dur a terme mesures de baix cost amb un impacte significatiu, com la instal·lació d'aparells que permetin regular la temperatura i el cabal de l'aigua per no malbaratar-ne, temporitzadors, programadors, posar virets a les finestres, entre d'altres.

D'altra banda, l'ús d'electrodomèstics eficients en les llars de famílies vulnerables també té un impacte en l'energia consumida i, per tant, en l'import final de la factura.

Finalment, com menys energia de la xarxa necessiti una llar, menys vulnerable serà a les pujades de preus d'energia. Així doncs, dotar les llars de famílies vulnerables amb instal·lacions pròpies d'energies renovables representa una mesura de prevenció ja que les famílies tindran assegurats uns mínims, gràcies a la producció energètica de les seves instal·lacions.

- **Promoció d'un ús racional de l'energia:** el desconeixement o la desinformació en relació a l'ús correcte i eficient de l'energia a la llar és també un factor que pot empènyer a moltes famílies cap a una situació de pobresa energètica. Desenvolupar plans d'educació ciutadana adaptats a perfils diferents, o fer visibles els impactes negatius en la salut que té la manca d'energia pot ajudar a conscienciar i canviar hàbits. Les conseqüències de la manca d'aigua o aliments són molt més evidents perquè tenen un impacte immediat. En canvi, en el cas de l'energia és més difícil de veure aquesta relació causa-efecte, ja que moltes vegades l'impacte és progressiu i es nota en el mig o llarg termini.

- **Optimització els serveis contractats:** és molt habitual trobar-se amb famílies que tenen contractats serveis innecessaris. Per exemple, moltes llars tenen contractada una potència superior a la que utilitzaran, la qual cosa significa que estan pagant més del que haurien de pagar per la part fixa de la factura d'electricitat. En alguns casos, s'han contractat serveis addicionals que el client no necessita, com per exemple més serveis de manteniment dels que

són obligatoris. Finalment, les tarifes contractades poden no ser les que més convinguin a la llar en qüestió. Així doncs, només canviant alguns dels serveis contractats ja es pot generar un estalvi en les factures d'una família, sense haver de fer cap inversió.

- **Millorar la transparència i l'accés a la informació per poder prendre decisions informades:** Altres mesures de caràcter preventiu tenen a veure amb millorar la transparència en el sector energètic. El mercat energètic és un sector complex, i que en molts aspectes requereix coneixements tècnics especialitzats. Malgrat tot, com que es tracta d'un bé bàsic, tots els consumidors hauríem de tenir accés a una informació clara sobre temes relacionats amb els preus, l'accés al subministrament, i els serveis contractats. En aquest àmbit encara queda molt per fer. El marc regulatori canvia sovint, el sistema de formació de preus no és clar, i existeix molta confusió i desconeixement per part dels consumidors de quines possibilitats tenen i de quins drets gaudeixen.

C) Enfocament integrat: l'estratègia que proporciona una major resiliència a una comunitat és un enfocament que incorpori tant mesures correctives per poder afrontar situacions d'urgència puntuals, com mesures preventives que evitin que aquestes situacions es repeteixin. Aquest enfocament requereix d'una coordinació entre diferents agents, que actuïn a diferents nivells: atenció directa, rehabilitació, assessorament, prevenció en l'àmbit de la salut, etc.

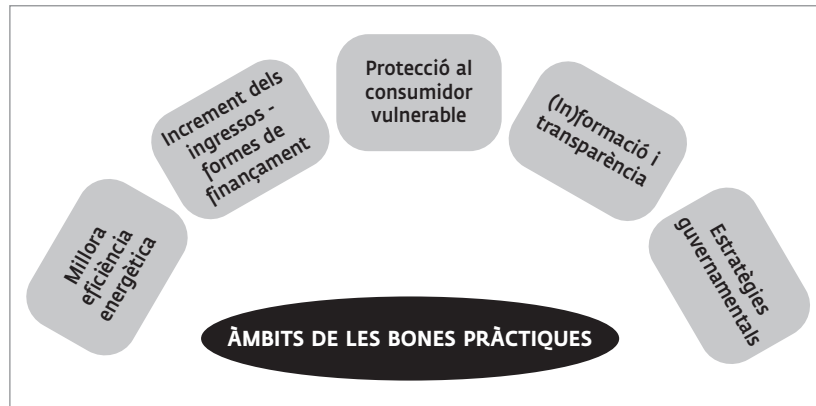


11. Bones pràctiques

La gestió de les situacions de pobresa energètica és complexa perquè s'ha de resoldre combinant la dimensió energètica amb la social i econòmica. No hi ha una única forma de fer front a les situacions de vulnerabilitat, però hi ha experiències i pràctiques aquí i en altres

països que funcionen i donen una resposta correctiva i/o preventiva a aquesta nova prioritat social.

A continuació es descriuen instruments i bones pràctiques en funció de si s'actua sobre l'eficiència energètica de la llar, el suport financer a les famílies, la protecció a l'usuari en situació de vulnerabilitat o la informació i la sensibilització.



a. Millora de l'eficiència energètica a la llar

Com ja s'ha descrit, millorar energèticament el parc d'habitatges, els seus sistemes de climatització (calefacció i refrigeració) o altres equips que utilitzen energia, representen mesures molt efectives perquè redueixen el consum energètic de l'habitatge (i la factura).

SUBVENCIONS PER A LA REHABILITACIÓ ENERGÈTICA D'EDIFICIS RESIDENCIALS

Aquests ajuts econòmics destinen recursos no només a la millora de l'envolupant tèrmica dels edificis, sinó també a les instal·lacions tèrmiques, la il·luminació, etc.

Països com Espanya³⁸, Àustria³⁹ o Grècia⁴⁰ tenen actives mesures d'aquest tipus que financen, de forma total o parcial, mesures de millora de l'eficiència energètica a la llar (com aïllar les façanes o canviar les finestres).

38 <http://www.idae.es/index.php/id.745/re/menu.409/mod.pags/mem.detalle>
 39 <http://www.umweltfoerderung.at/kpc/de/home/allefoerderungen/#energiesparen>
 40 <http://exoikonomisi.ypeka.gr/>

SUBVENCIONS PER LA REHABILITACIÓ ENERGÈTICA D'HABITATGES DE PROPIETARIS EN SITUACIÓ DE VULNERABILITAT.

Més del 70% de la població catalana és propietària del seu habitatge principal. Tot i que aquest percentatge és menor en famílies en situació de fragilitat social, hi ha moltes famílies propietàries. Mesures com la del programa *Habiter Mieux* de l'Agència d'Habitatge de França (Anah) donen suport per a la millora energètica dels habitatges d'aquelles famílies propietàries en situació de precarietat, millorant l'eficiència energètica de l'habitatge i disminuint així l'import de les factures energètiques⁴¹.

DEDUCCIONS FISCALS PER A INVERSIONS EN ESTALVI ENERGÈTIC.

Aquells que inverteixen en millorar la qualitat energètica dels seus habitatges compten amb deduccions fiscals a França⁴² o Itàlia, que poden arribar al 55% de la despesa en millora energètica⁴³.

SUPORT ECONÒMIC PER PART DE LES COMPANYIES SUBMINISTRADORES

El programa d'eficiència energètica *Energy Companies Obligations* (ECO) obliga a les companyies de gas i electricitat més grans de Gran Bretanya a donar suport als consumidors vulnerables per implementar mesures d'estalvi energètic, com l'aïllament de façanes i teulades o el canvi de calderes⁴⁴.

PROGRAMES DE MILLORA ENERGÈTICA DEL PARC D'HABITATGE SOCIAL

Experiències com la del programa *Energy Efficiency Standard for Social Housing* (EESH)⁴⁵ d'Escòcia o la del recent aprovat Pla per al dret a l'habitatge a Catalunya⁴⁶ persegueixen la millora de l'eficiència energètica dels habitatges socials. L'Agència de l'Habitatge Social de Catalunya també ha dut a terme el projecte RELS amb l'objectiu de millorar l'eficiència tèrmica i energètica de l'habitatge social.

41 <http://www.anah.fr/habitermieux/collectivites-territoriales/le-programme-habiter-mieux/qui-est-concerne/>

42 <http://www.economie.gouv.fr/cedef/economie-energie-credit-dimpot>

43 <http://www.energiaenergetica.enea.it/edilizia/incentivi/>

44 <https://www.gov.uk/energy-company-obligation>

45 <http://www.scotland.gov.uk/Topics/Built-Environment/Housing/sustainable/standard>

46 Decret 75/2014 del Pla per al dret a l'habitatge

b. Increment dels ingressos - formes de finançament per lluitar contra la pobresa energètica

Els ajuts econòmics a usuaris vulnerables són necessaris per corregir situacions de pobresa energètica, i en molts països ja s'estan implementant.

AJUTS D'URGÈNCIA SOCIAL

Es tracta de prestacions econòmiques públiques que consisteixen en atorgar un ajut econòmic puntual per eixugar deutes contrets en conceptes bàsics, per donar resposta a les mancances més urgents.

FONS DE SOLIDARITAT

En casos com el de la companyia elèctrica Southern California Edison, l'empresa ofereix als seus clients la possibilitat de donar una quantitat de diners que després es destina a pagar les factures dels consumidors vulnerables, com persones grans⁴⁷.

RESPONSABILITAT SOCIAL CORPORATIVA

Moltes empreses, amb l'objectiu de contribuir de forma activa a la millora social i alhora guanyar valor, posen en pràctica mesures de suport als més vulnerables. L'aliança Verbund-Caritas a Àustria⁴⁸ és un exemple de com les empreses es poden comprometre amb la pobresa energètica, en aquest cas donant ajuts pel pagament de factures de gas i electricitat.

SUPORT ECONÒMIC A L'HIVERN

En períodes d'elevada demanda energètica, com a l'hivern, països com la Gran Bretanya ofereixen a determinats col·lectius ajuts econòmics d'uns 150€ per fer front als pagaments de les factures d'energia. És el que es coneix com el *Winter Fuel Payment*⁴⁹.

TARIFES SOCIALS

Bastants països compten amb tarifes socials per l'electricitat i, a vegades també per al gas, amb característiques diferents. Mentre a Flandes es donen gratuïtament els primers 100kWh per persona⁵⁰, a Grècia⁵¹,

Itàlia o Espanya⁵² el bo social ofereix un descompte sobre la tarifa a determinats col·lectius en situació de vulnerabilitat.

A Catalunya i Espanya, però, aquest bo social l'ofereixen obligatòriament només les anomenades Comercialitzadores de Referència. Tot i això, existeixen algunes comercialitzadores que operen a nivell local que ofereixen voluntàriament el bo social. Aquest és el cas de la vallesana Electra Caldense, que fins ara l'ha estat oferint amb els criteris marcats per la legislació vigent, però actualment es plantegen oferir-lo en base a uns criteris marcats amb els Serveis Socials dels ajuntaments, el Síndic de Greuges, i la Direcció General d'Energia i Mines de la Generalitat de Catalunya.

PLANS DE PAGAMENT

No carregar interessos o costos extra de reconexió són mesures que també ajuden al consumidor vulnerable a superar una situació de pobresa energètica, com es fa a Grècia⁵³.

REINVERSIÓ DE L'ESTALVI

Una altra categoria de mesures es basen en invertir l'estalvi generat reduint el consum energètic, en mesures contra la pobresa energètica. En aquest sentit, la cooperativa Tarpuna està impulsant, juntament amb altres institucions de Catalunya, un Banc d'Energia per potenciar l'estalvi energètic solidari per generar recursos que s'invertiran en habitatges de famílies vulnerables.

Finalment, és important posar èmfasi en que qualsevol mesura destinada a la millora energètica d'habitatges evitarà situacions futures d'urgència, i pot reduir la despesa pública futura destinada a la lluita contra la pobresa energètica. En aquest sentit, utilitzar metodologies que permeten quantificar el retorn social i ambiental d'una inversió en termes monetaris, com la metodologia SROI (Social Return on Investment), ajuden a prioritzar mesures segons el seu impacte social, ambiental i econòmic, i permeten visibilitzar la utilitat i rendibilitat de les inversions en pobresa energètica.

47 <http://www.sce.com>

48 <http://www.verbund.com/cc/en/responsibility/corporate-citizenship/electricity-assistance-fund>

49 <https://www.gov.uk/winter-fuel-payment>

50 <http://www.vreg.be/gratis-elektriciteit>

51 <http://www.deddie.gr/default.aspx?id=31170&nt=19&lang=1>

52 <http://www.minetur.gob.es/energia/tur/bonosocial/paginas/bonosocial.aspx>

53 <http://www.deddie.gr/en/upiresies/eualwtoi-pelates>

c. Protecció del consumidor vulnerable

Els Estats membres de la UE estan obligats a definir el concepte de *consumidor vulnerable* i a establir plans d'acció contra la pobresa energètica. Alguns exemples de pràctiques de garantia del subministrament o de protecció específica a aquest col·lectiu són:

GARANTIA DE SUBMINISTRAMENT EN PERÍODE D'HIVERN

A Catalunya, el recent Decret Llei 6/2013 prohibeix el tall de subministrament en els mesos d'octubre a març, però en el seu primer any de funcionament la mesura no ha estat prou efectiva. La mateixa mesura s'aplica des de fa bastants anys a França, Holanda o Gran Bretanya amb èxit.

GARANTIR EL SUBMINISTRAMENT A DETERMINATS COL·LECTIUS

Més enllà del període d'hivern, existeixen mesures en altres països que garanteixen sempre el subministrament a col·lectius vulnerables com gent gran, discapacitats, malalts connectats a equips elèctrics, etc. És el cas del *Priority Register Service*⁵⁴ a Gran Bretanya o Hongria⁵⁵, que consisteix en que els pensionistes, discapacitats o malalts crònics poden demanar a la seva companyia subministradora que els inscriuï a un registre específic que els proporciona una sèrie de serveis addicionals.

PROTECCIÓ DAVANT ELS MÈTODES DE VENDA

Les tècniques comercials que utilitzen mètodes com el porta a porta o la venda telefònica haurien d'estar regulades per protegir als més vulnerables. En alguns països, empreses subministradores han signat codis voluntaris de conducta per protegir els consumidors més fràgils de les pràctiques abusives o les informacions enganyoses, com a Bèlgica⁵⁶ o a Itàlia⁵⁷.

d. (In)formació, transparència, accés a la informació

L'educació energètica i la informació són claus per assegurar la protecció als consumidors vulnerables. Mesures que donen suport a l'elecció de les millors opcions de subministraments o que ajuden a superar les

barreres lingüístiques en el cas dels nouvinguts, assegurin l'accés a la informació així com l'ús racional d'energia a la llar.

FORMACIÓ A PROFESSIONALS DE SERVEIS SOCIALS

Els professionals de l'àmbit social són agents clau en la identificació i gestió de situacions de pobresa energètica. Per aquest motiu resulta indispensable la formació energètica d'aquest col·lectiu. Entitats com NEA a Gran Bretanya o Ecoserveis a casa nostra porten molts anys capacitant a professionals del sector social.

CAMPANYES INFORMATIVES ESPECÍFIQUES PER A CONSUMIDORS EN SITUACIÓ DE VULNERABILITAT

El Servei d'Atenció a la Pobresa Energètica de l'Ajuntament de Barcelona, la campanya de l'Aliança contra la pobresa energètica⁵⁸ o el projecte Fuel Poverty Group⁵⁹ són exemples d'iniciatives d'informació i assessorament dirigides a usuaris en situació de pobresa energètica.

INFORMACIÓ COMPARTIDA

Compartir informació entre els diferents actors que estan en contacte amb els consumidors vulnerables millora la gestió de la pobresa energètica. Exemples com l'Observatori de la pobresa energètica a França⁶⁰ o Gran Bretanya⁶¹ poden ser inspiradors per a casa nostra.

e. Polítiques, plans i estratègies governamentals

Tot i que la majoria d'Estats de la UE no tenen cap estratègia global per atendre aquesta creixent prioritat social, existeixen iniciatives interessants com l'Estratègia de pobresa energètica del govern de Gran Bretanya⁶² o el pla del govern escocès per eradicar la pobresa energètica abans de 2016⁶³, que plantegen polítiques globals per fer front a la pobresa energètica.

A nivell municipal, a Catalunya existeixen plans d'acció molt interessants impulsats des de l'administració pública, com el de l'Ajuntament de Rubí anomenat "Energia per tothom". En aquesta iniciativa, estudiants de la Universitat Politècnica de Catalunya realitzen auditories

54 <https://www.ofgem.gov.uk/information-consumers/domestic-consumers/help-energy-bills>

55 http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=110829.245949

56 http://economie.fgov.be/fr/consommateurs/Energie/Facture_energie/Accord_protegeant_le_consommateur/#.U7u-bfl_tb5

57 <http://www.autorita.energia.it/it/schede/C/faq-contrattinr.htm>

58 <http://pobresaenergetica.es/>

59 www.energiajusta.org

60 <http://www2.ademe.fr/servlet/KBaseShow?sort=-1&cid=96&m=3&catid=25227>

61 <https://www.gov.uk/government/organisations/the-fuel-poverty-advisory-group>

62 https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/211180/FuelPovFramework.pdf

63 <http://www.scotland.gov.uk/Topics/Built-Environment/Housing/warmhomes/fuelpoverty>

energètiques a usuaris vulnerables per tal de dur a terme millores en els termes contractuals o en l'habitatge de les persones afectades⁶⁴.

12. Conclusions i recomanacions

Durant els últims anys hem vist com els preus de l'electricitat, el gas i altres combustibles ha augmentat exponencialment, i la previsió per als propers anys és que continuïn augmentant de manera considerable. Per tant, és necessari actuar de manera ràpida i eficaç per tal d'evitar que continuï creixent el número de persones en situació de pobresa energètica.

Fins ara, a Catalunya i Espanya, les polítiques energètiques s'han regit fonamentalment per consideracions econòmiques, ignorant que l'energia té una important dimensió social. Aquest fet està agreujant en molts casos la pobresa de persones i col·lectius, augmentant les desigualtats, i tenint una repercussió directa en la satisfacció de diversos drets. L'accés i l'ús sostenible de l'energia és un requisit previ per al dret a una alimentació adequada (conservació i cuina els aliments), el dret a un habitatge digne (condicions confortables de temperatura i il·luminació), el dret a la salut (condicions de seguretat ambiental a les llars i els llocs de treball), el dret al desenvolupament (impuls de l'economia), el dret a un medi ambient sa i els drets de les generacions futures. Així doncs, un pas essencial per lluitar contra la pobresa energètica és reconèixer l'energia com a dret fonamental per a un vida digna.

A continuació s'exposen diverses propostes que es poden emprendre des de Catalunya per tal de fer front a aquesta problemàtica creixent:

Evidència	Proposta	Actors
DIAGNOSI I IDENTIFICACIÓ		
1. No existeix un estudi exhaustiu sobre la situació de la pobresa energètica a Catalunya	Elaborar un diagnòstic real de la situació que permeti acotar el perfil socioeconòmic de les persones afectades, millorar la qualitat de les dades primàries sobre pobresa energètica, i identificar més detalladament les relacions de causa-efecte de la pobresa energètica, per tal d'avançar en el diagnòstic de casos de pobresa energètica per part dels agents que treballen directament amb els usuaris.	Administració pública, entitats i empreses.

2. Percepció de que es parteix de zero en el disseny de mesures per afrontar la pobresa energètica	La pobresa energètica no és un concepte nou i altres països ja fa anys que hi treballen. Analitzar què s'està fent a altres llocs, i veure què ha funcionat i què no permet evitar errors ja identificats i gestionar d'una forma més efectiva la pobresa energètica a Catalunya.	Administració pública, empreses subministradores i entitats
--	---	---

PLANIFICACIÓ		
3. Manca de planificació estratègica en la gestió de la pobresa energètica	Elaborar una Estratègia Catalana de Pobresa Energètica que fixi uns objectius mínims a assolir i serveixi de guia per a gestionar la pobresa energètica a tots els nivells d'intervenció (regions, municipis, tercer sector) amb una base comuna.	Treball coordinat per la Generalitat de Catalunya amb el suport d'altres administracions, entitats i empreses.
4. El consumidor vulnerable no està suficientment protegit a nivell estatal	Protegir a l'usuari vulnerable d'energia a través de mesures legals. Tot i que la legislació bàsica és competència exclusiva de l'Estat, correspon a la Generalitat el desplegament de les normes complementàries. Iniciatives com la de la treva hivernal són un pas endavant però cal millorar els procediments i plantejar altres mecanismes que assegurin el subministrament als usuaris en situació de vulnerabilitat.	Generalitat de Catalunya
5. El parc d'habitatges en general, i en concret les llars dels més vulnerables, són de baixa qualitat energètica	Incloure criteris superiors d'eficiència energètica en la rehabilitació d'habitatges socials o facilitar l'accés a ajuts de rehabilitació energètica a les llars de famílies en situació de vulnerabilitat milloraria la qualitat dels habitatges d'aquelles persones en situacions més fràgils. Promoure i donar incentius a la creació de llocs de treball relacionats amb la rehabilitació d'habitatges també tindria un doble efecte: millora dels habitatges i creació d'ocupació local	Generalitat de Catalunya
6. Molts usuaris en situació de vulnerabilitat viuen en llars amb equips poc eficients en l'ús d'energia. P.e "tot elèctric"	Dissenyar instruments que facilitin el canvi cap a sistemes més eficients o l'establiment d'ajuts econòmics que permetin a aquests usuaris fer front a aquest excés de despesa en energia, deguda a la deficiència de les instal·lacions	Generalitat de Catalunya

64 <http://www.rubi.cat/ajrubi/apartats/index.php?apartat=3704>

(IN)FORMACIÓ I TRANSPARÈNCIA

7. Els consumidors vulnerables no coneixen les mesures existents de protecció	Dissenyar campanyes d'informació adreçades a la població en situació de vulnerable permetria a moltes famílies accedir a mesures de protecció ja existents. P.e. elaborar materials informatius en les llengües majoritàries del col·lectiu de persones immigrades a Catalunya com l'àrab o l'urdú, o fer campanyes adreçades a persones grans	Generalitat de Catalunya, administracions locals, entitats i empreses.
8. Desinformació envers l'ús d'energia a la llar	Dissenyar campanyes adreçades a persones en situació de fragilitat social sobre l'ús d'energia a la llar. L'energia és un tema complex i cal formar i informar als ciutadans sobre com fer un ús racional de l'energia a la llar. Campanyes informatives, tallers pràctics, o xerrades són algunes de les opcions.	Entitats, administració pública
9. Els professionals que identifiquen i gestionen la pobresa energètica no tenen coneixements energètics	Formar en conceptes bàsics d'energia a aquells professionals que estan en contacte amb usuaris que pateixen una situació de pobresa energètica. Identificar consums elevats, condicions contractuals inadequades, o diferenciar entre usos tèrmics i usos elèctrics a la llar, facilita la gestió de les situacions de pobresa energètica de forma correcta i eficient.	Entitats, administració pública
10. Falta de transparència al mercat energètic	Regulació que assegurï la transparència en la formació de preus, la informació que s'ha de donar al consumidor, les pràctiques comercials, i la protecció al consumidor. Elaboració d'un Codi de Bones Pràctiques del Sector Energètic.	Administració pública, empreses

SUPORT

11. Els professionals de serveis socials es veuen desbordats davant la gestió de la pobresa energètica	Oferir eines i mecanismes de suport tècnic i assessorament a aquells agents socials que identifiquen i gestionen les situacions de pobresa energètica.	Administració pública i entitats
12. En moltes actuacions contra la pobresa energètica no s'apliquen accions preventives	Elaborar protocols de prevenció que acompanyin les mesures correctives. Les actuacions correctives són poc eficaces si no van acompanyades d'una actuació preventiva per evitar noves situacions de pobresa energètica. Acompanyar d'un pla preventiu (assessoria tarifària, auditoria energètica, etc.) tot ajut destinat al pagament de subministraments milloraria la situació de moltes famílies i s'estalviarien diners públics.	Administració local i entitats de l'àmbit social

13. Bibliografia:

- Asociación de Ciencias Ambientales (2014): La Pobreza Energética en España. Análisis de tendencias
- Clancy, Joy S.; Skutsch, Margaret and Batchelor, Simon (2002): The gender – Energy - Poverty nexus : finding the energy to address gender concerns in development.
- Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (2014): Boletín Estadístico sobre la Evolución del mercado minorista de electricidad en los sistema peninsular e insular (p. 15)
- Comitè Econòmic i Social Europeu (2011): Dictamen del sobre La pobresa energètica en el context de la liberalització i de la crisi econòmica
- Convenció Europea de Drets Humans (ECHR)
- Convenció sobre l' Eliminació de Totes las Formes de Discriminació Contra la Dona
- Cruz Roja (2012): Informe sobre vulnerabilidad social
- Declaració Universal dels Drets Humans
- Declaració Universal dels Drets Humans Emergents (DUDHE)
- Direcció General per a la Immigració, Generalitat de Catalunya (2014): Perfils sociodemogràfics dels col·lectius més nombrosos a Catalunya
- Ecoserveis (2013): Guia Pràctica: Com actuar davant la pobresa energètica
- Entitats Catalanes d'Acció Social (2013): Informe INSOCAT per a la millora de l'acció social. Indicadors socials a Catalunya en relació al context estatal i europeu
- European Union (2011): Statistics on Income and Living Conditions
- Eurostat (2013): Arrears on utility bills
- Eurosurveillance (2012): Excess mortality among the elderly in 12 European countries
- Fierens, J. (1986): L'interruption des fournitures d'énergies de première nécessité et la référence aux droits de l'homme
- Friends Of the Earth (2011): The Health Impacts of Cold Homes and Fuel Poverty
- Gender UNFCCC (2010): Gender, Climate Change and Energy Production & Consumption

- Grevisse, François (2011): Energy poverty in Europe: towards a more global understanding.
- Healy, J.D (2003): Excess winter mortality in Europe: a cross country analysis identifying key risk factors. Urban Institute Ireland, University College Dublin
- Institut d'Estadística de Catalunya (2012): Indicadors de risc de pobresa
- Instituto Nacional de Estadística (2011): Censo de población y viviendas
- Instituto Nacional de Estadística (2012): Encuesta de Condiciones de Vida
- Marmot Review Team (2011): The Health impacts of cold homes and fuel poverty
- Pacte Internacional dels Drets Econòmics, Socials i Culturals (PIDESC)
- Thomson, H. and Dr. Snell, C. (2014): Fuel Poverty Measurement in Europe: a Pilot Study
- VVAA (2010): Tackling Fuel Poverty in Europe. Recommendations Guide for Policy Makers. EPEE

Barcelona, setembre 2014.

Dipòsit legal: B 20113-2014

Edita: Taula d'entitats del Tercer Sector Social de Catalunya



Taula d'entitats del Tercer Sector Social de Catalunya

Rocafort 242 bis 2n
08029 Barcelona
T 93 310 57 07
www.tercersector.cat



En col·laboració amb:

ara.cat

Ateneu Barcelonès
ABCDEFGHIJK
LMNOPQRSTU
VWXYZ

En conveni amb:



Generalitat de Catalunya
**Departament de Benestar Social
i Família**



**Diputació
Barcelona**
xarxa de municipis



Ajuntament de
Barcelona