

Políticas y medidas contra la pobreza energética ¿a quién le corresponde?

Esther Raya Diez
Universidad de La Rioja
Melchor Gómez Pérez
Universidad del País Vasco (UPV/EHU)

Resumen

La pobreza energética es una de las múltiples caras de la pobreza. No siempre visible y no suficientemente conocida. Los datos del Consejo Económico y Social son suficientemente contundentes al afirmar que este tipo de pobreza afecta ya a 54 millones de personas en la Unión Europea. España es el cuarto país de la UE con más personas en tal situación, en 2012 se estimaba que ascendía a 7 millones. Y la Organización Mundial de la Salud advierte de los riesgos para la salud de la misma, entre la que se incluyen muertes prematuras o problemas de salud mental entre otros.

En el presente trabajo se proponen diferentes medidas de actuación orientadas a la reducción de la pobreza energética. Por un lado se presentan medidas de tipo informativo, y por otro lado medidas de financiación a la inversión en soluciones definitivas, que permiten combatir el problema a medio y largo plazo. Se valora su alcance desde un enfoque de derechos humanos.

Palabras clave

Derechos humanos, Política social, consumidor vulnerable, eficiencia energética, energías renovables

Códigos JEL: I32, P28, Q01, K33

POLICIES AND MEASURES AGAINST FUEL POVERTY. WHO GETS IT?

Abstract

Energy poverty is one of the many faces of poverty. Not always visible and not sufficiently known. Data from the Economic and Social Council are sufficiently strong to say that this kind of poverty now affects 54 million people in the European Union. Spain is the fourth EU country with more people in such situations, in 2012 it is estimated amounting to 7 million. And the World Health Organization warns of health risks thereof, among which premature deaths included or mental health problems among others.

In this paper different policy measures aimed at reducing fuel poverty are proposed. On the one hand informational measures they are presented, on the other hand financing measures to investment in final solutions that allow address the problem in the medium and long term. its scope is valued from the perspective of human rights.

Keywords

Human Rights, Social Policy, vulnerable customer, energy efficiency, renewable energy

JEL codes: I32, P28, Q01, K33

Fecha de recepción del original: 3 de abril de 2016; versión definitiva: 15 de noviembre de 2016.

Esther Raya Diez, Departamento de Derecho, área de Trabajo Social y Servicios Sociales, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de La Rioja, 26004 Logroño. España.

Tel.: +34 941299788; E-mail: esther.raya@unirioja.es.

Melchor Gómez Pérez, Departamento de Ingeniería Eléctrica, E.U. de Ingeniería de Vitoria-Gazteiz. Universidad del País Vasco (UPV/EHU) Campus de Álava. 01006 Vitoria-Gazteiz.

Tel.: +34 945014095; E-mail: melchor.gomez@ehu.es



Políticas y medidas contra la pobreza energética ¿a quién le corresponde?

Esther Raya Diez

Universidad de La Rioja

Melchor Gómez Pérez

Universidad del País Vasco (UPV/EHU)

En la tierra hay suficiente para satisfacer las necesidades de todos, pero no tanto como para satisfacer la avaricia de algunos.

Ghandi

Introducción

La incapacidad de un hogar para satisfacer un mínimo de servicios energéticos para cubrir necesidades básicas domésticas como la climatización del hogar, cocinar, asearse, comunicarse implica la vivencia de pobreza energética, que como han demostrado diferentes estudios (Clinch and Healy, 2001; Hills, 2012; Wilkinson et al., 2001; WHO, 2011; Tirado, et. al 2014) puede suponer un riesgo grave para la salud de las personas.

La pobreza energética ha sido un fenómeno prácticamente invisible para administraciones públicas, organizaciones no gubernamentales, empresas y resto de actores relevantes, debido al carácter eminentemente doméstico y espacialmente difuso por su estrecha interrelación con otras formas de pobreza y exclusión social.

El concepto de pobreza energética se introdujo en España a través del proyecto europeo European Fuel Poverty and Energy Efficiency (EPEE) en el que participó Ecoserveis, en el periodo 2006-2009. Posteriormente la Asociación de Ciencias Ambientales publicó el primer estudio sobre la pobreza energética en España en 2012. Con ello comenzó a conocerse este problema social.

Desde el punto de vista normativo, cabe destacar el Pla d'Energia i Canvi Climàtic 2012-2022 adoptado por el gobierno de la Generalitat de Catalunya, el octubre de 2012, como la primera referencia a la pobreza energética. Por su parte la Ley 8/2013, de 26 de junio sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbanas alude a esta cuestión en tres puntos: en el preámbulo al señalar entre los objetivos de la ley la lucha contra la pobreza energética; en el artículo 3 sobre fines comunes de las políticas públicas para un medio urbano más sostenible, eficiente y competitivo, se señala en el punto h) *priorizar las energías renovables frente a la utilización de fuentes de energía fósil y combatir la pobreza energética con medidas a favor de la eficiencia y el ahorro energético*. La tercera referencia se hace en el artículo 9.2, del capítulo II sobre Ordenación y gestión de las

actuaciones, estableciendo que las Administraciones Públicas adoptarán medidas cuando existan situaciones graves de pobreza energética. Con ello, comienza a visibilizarse la pobreza energética como responsabilidad pública de proteger a las personas y familias que la padecen.

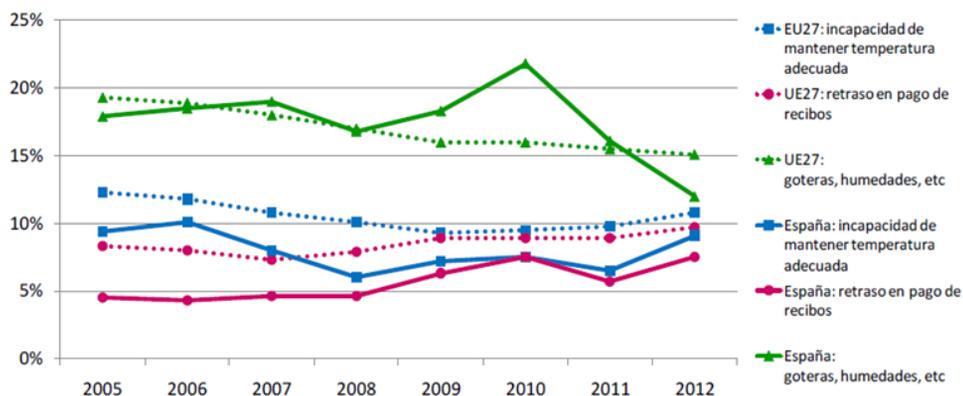
La pobreza energética en cifras

Existen diferentes indicadores para estimar los hogares en situación de pobreza energética. Algunos países como Francia, Eslovaquia, Reino Unido e Irlanda han aprobado normativas que definen el concepto. Los autores del Informe de Economics for Energy, identifican seis sistemas de medición de la pobreza energética, en función de los parámetros analizados (Romero, et al, 2014: 17). El Consejo Económico y Social Europeo aboga por establecer unos indicadores europeos de la pobreza energética y armonizar las estadísticas, con el fin orientar las políticas en la materia (CESE, 2013: 1, párrafo 1.1.). Disponer de un indicador internacionalmente consensuado visibiliza los problemas y, permite afrontarlos a partir de información objetiva, así como monitorizar y evaluar los resultados de las políticas aplicadas.

En el estudio de la Asociación de Ciencias Ambientales se considera en pobreza energética a un hogar "incapaz de pagar una cantidad de energía suficiente para la satisfacción de sus necesidades domésticas y/o cuando se ve obligado a destinar una parte excesiva de sus ingresos a pagar la factura energética de su vivienda" (Tirado, 2012: 21).

La estimación de los hogares en situación de pobreza energética puede realizarse utilizando diferentes alternativas metodológicas: a) enfoque basado en temperaturas, por ejemplo, hogares capaces de mantener la temperatura entre 18 y 21°C; b) enfoque basado en gastos en energía e ingresos del hogar; c) enfoque basado en percepciones y declaraciones de los hogares, a partir de datos disponibles en encuestas como la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV).

Gráfico 1: Evolución de la pobreza energética en España y Europa –UE27- según los indicadores subjetivos de la ECV, periodo 2005-2012



Fuente: Tirado et al., 2014: 42.

Tomando como referencia este último enfoque, y en concreto las cuestiones sobre la capacidad del hogar para mantener la vivienda a una temperatura adecuada durante la estación fría; retrasos en el pago de los recibos o la existencia en la vivienda de alguna deficiencia relacionada con la pobreza energética (goteras, pudrición o humedades), puede observarse la evolución de la pobreza energética en España y en Europa. En el gráfico 1 se presenta la evolución para los tres indicadores en el periodo 2005 a 2012.

En líneas generales se observa una evolución similar en España y en Europa respecto a los indicadores retraso en el pago de los recibos e incapacidad de mantener la vivienda a una temperatura adecuada. La situación en España está por debajo de la media europea. Si bien en ambos casos, se observa un incremento positivo a partir de 2007, es decir, aumenta la proporción de hogares que presentan la situación de dificultad relacionada con la pobreza energética.

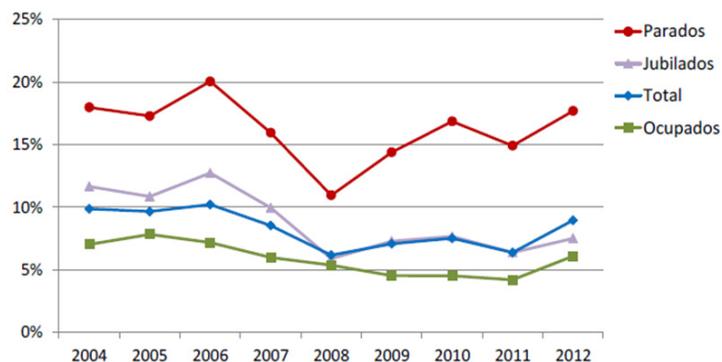
Respecto al indicador de presencia de goteras y humedades, muestra una tendencia decreciente durante todo el periodo. En España, se observa un cambio de tendencia entre 2009 y 2010. Si bien, a juicio de los expertos, "la aparición de mohos o humedades en una vivienda puede tener múltiples orígenes (condensación, infiltraciones, pluviosidad anual, etc.) y no ser un correcto indicador, en algunos casos, de la existencia de una situación de pobreza energética" (Tirado, 2014: 42).

En el mismo informe, los autores analizan el impacto de la pobreza energética según el tipo de hogar, a partir de diferentes fuentes de información. En los siguientes gráficos, se presenta la evolución para el periodo 2006-2012, con relación a los dos primeros indicadores anteriormente señalados, en función de la situación laboral de la persona de referencia del hogar¹.

En ambos casos se observa tendencias crecientes, es decir, mayor dificultad en los hogares con el sustentador principal en situación de desempleo, particularmente a partir de 2008.

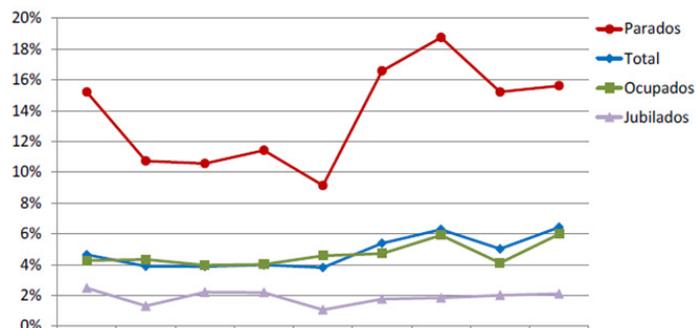
¹ Según el INE, para la Encuesta de Condiciones de Vida, la persona de referencia es la persona mayor de 18 años, que reside en la vivienda y a cuyo nombre está el título de propiedad o el contrato de arrendamiento y en el caso de estar a nombre de dos o más personas, se considera la que más ingresos aporta al presupuesto familiar

Gráfico 2: Porcentaje de hogares que no pueden permitirse mantener la vivienda a una temperatura adecuada durante los meses fríos, por situación laboral de la persona de referencia, periodo 2006-2012



Fuente: Tirado et al., 2014: 82.

Gráfico 3: Porcentaje de hogares con retrasos en el pago de recibos del hogar, por situación laboral de la persona de referencia, periodo 2006-2012



Fuente: Tirado et al., 2014: 82.

Pobreza energética y derechos humanos

El Comité Económico y Social de la Unión Europea elaboró en 2013 un Dictamen de iniciativa para promover una acción europea coordinada para prevenir y combatir la pobreza energética. (TEN/516) donde afirma que “la energía es un bien común esencial, debido a su papel indispensable en todas las actividades cotidianas, que permite a cada ciudadano tener una vida digna, mientras que carecer de él provoca dramas. La pobreza energética mata física y socialmente” (CESE, 2013: párrafo 2.1). La protección de los ciudadanos vulnerables respecto a esta forma de pobreza permite impedir su exclusión social.

Por su parte el Programa Hábitat de Naciones Unidas (1996) declara que “en un contexto global de creación de condiciones propicias, los gobiernos deben adoptar medidas apropiadas a fin de promover, proteger y velar por el logro pleno y gradual del derecho a una vivienda adecuada” (párr. 61), y establece entre otras las siguientes medidas, relacionadas con el tema que nos ocupa: “3. adoptar políticas encaminadas a lograr que las viviendas sean habitables, asequibles y accesibles. [...] 4. supervisar y evaluar con eficacia las condiciones de alojamiento”.

También el Consejo Económico y Social Europeo (CESE) en su Dictamen TEN/516 recuerda que, en tanto que bien común esencial, la energía debe gestionarse como tal, con las obligaciones de servicio público que ello conlleva. Además, el suministro de energía por las empresas forma parte de los servicios de interés económico general, cuyo papel en la cohesión social y territorial europea reconoce el Tratado de Lisboa (artículo 14 del TFUE y Protocolo nº 26). La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea reconoce el derecho de acceso a una ayuda social y a una ayuda a la vivienda para garantizar una existencia digna (artículo 34), la obligación de garantizar un nivel elevado de protección de los consumidores (artículo 38) y el derecho fundamental de acceso a los servicios de interés económico general (artículo 36). (CESE, 2013: 4, párrafo 2.2).

Diferentes instrumentos internacionales hacen referencia de manera explícita o implícita al derecho humano a la energía, como se señala en el documento elaborado por García y Mundó (2014) titulado *La energía como derecho. Cómo afrontar la pobreza energética*. Las autoras señalan que, si bien todavía no se ha positivizado explícitamente el derecho humano a la energía, el papel esencial de la misma la sitúa en bien de primera necesidad al que debe garantizarse el acceso.

Entre los instrumentos internacionales las autoras señalan los siguientes:

La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1945), alude al nivel de vida adecuado que asegure a las personas la salud, el bienestar, la alimentación, el vestido, la vivienda, entre otros elementos.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos emergentes, es un instrumento programático de la sociedad civil, surgido durante la celebración del Foro Universal de las Culturas en Barcelona (2004) donde se destaca expresamente “el derecho de todo ser humano de disponer de agua potable, saneamiento y energía”.

El Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1976 reconoce el derecho a una vivienda adecuada, incluyendo los aspectos relativos al acceso a la energía para la cocina, iluminación y calefacción.

La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979), en el artículo 14, punto h. insta a los estados parte a adoptar medidas para eliminar la discriminación contra la mujer, señalando entre ellas la de “Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones”.

El derecho a la energía forma parte de los elementos tipificados como condiciones del derecho a una vivienda adecuada, establecidos en la Observación General nº 4 de Naciones Unidas. En particular respecto a la disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura; asequibilidad y habitabilidad.

Cuadro 1: Condiciones de una vivienda adecuada

<p>Seguridad en la tenencia: La vivienda no es adecuada si sus ocupantes no cuentan con cierta medida de seguridad de la tenencia que les garantice protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas.</p> <p>Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura: La vivienda no es adecuada si sus ocupantes no tienen agua potable, instalaciones sanitarias adecuadas, energía para la cocción, la calefacción y el alumbrado, y conservación de alimentos o eliminación de residuos.</p> <p>Asequibilidad: La vivienda no es adecuada si su costo pone en peligro o dificulta el disfrute de otros derechos humanos por sus ocupantes.</p> <p>Habitabilidad: La vivienda no es adecuada si no garantiza seguridad física o no proporciona espacio suficiente, así como protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros riesgos para la salud y peligros estructurales.</p> <p>Accesibilidad: La vivienda no es adecuada si no se toman en consideración las necesidades específicas de los grupos desfavorecidos y marginados.</p> <p>Ubicación: La vivienda no es adecuada si no ofrece acceso a oportunidades de empleo, servicios de salud, escuelas, guarderías y otros servicios e instalaciones sociales, o si está ubicada en zonas contaminadas o peligrosas.</p> <p>Adecuación cultural: La vivienda no es adecuada si no toma en cuenta y respeta la expresión de la identidad cultural.</p>

Fuente: Observación General, nº 4, Naciones Unidas.

En España, la Constitución de 1978, reconoce varios derechos estrechamente relacionados con el acceso y disfrute de la energía, tales como el art. 15 (derecho a la vida e integridad física); art. 43 (derecho a la salud); art. 47 (derecho a una vivienda digna y adecuada); art. 45 (derecho a un medioambiente adecuado para el desarrollo de la persona); así como la obligación de los poderes públicos de asegurar la protección de la familia, establecida en el artículo 39, (Zamora, et. sin fecha: 13).

Conviene recordar que los derechos humanos son garantías jurídicas universales que protegen a los individuos y los grupos contra las acciones y omisiones que interfieren con las libertades fundamentales, los derechos y la dignidad humana. Los tratados internacionales de derechos humanos² proporcionan el marco normativo de las normas de derechos humanos. Estos tratados son jurídicamente vinculantes para los Estados Partes. De acuerdo con el derecho internacional, es el Estado el que tiene la mayor obligación de respetar y garantizar los derechos humanos. Sin embargo, cada vez se reconoce más que los actores no estatales, incluyendo las empresas y las organizaciones internacionales, igualmente tienen responsabilidades en materia de derechos humanos.

Analizar la cuestión de la pobreza energética desde un enfoque de derechos humanos permite poner el foco de atención no en las carencias y necesidades de las personas que la padecen sino en los procesos y resultados de las medidas políticas y programáticas adoptadas por los titulares de obligaciones respecto a respetar, proteger y garantizar los derechos esenciales de las personas, en particular de quienes se encuentran en posición de mayor vulnerabilidad. Por tanto, las políticas deben poner el acento no en paliar situaciones de necesidad sino en implementar tales derechos, que pueden ser reclamados por los titulares de los mismos. Esto supone pasar del reconocimiento de necesidades del ciudadano que el estado debe satisfacer, centrando el punto de mira en los poderes públicos, al reconocimiento de los derechos de las personas que imponen obligaciones jurídicas a los estados, centrando el punto de mira en las personas y la garantía de sus derechos.

Sirvan estas referencias para considerar el derecho a la energía como elemento inherente al derecho a un nivel de vida adecuado, y por tanto como un derecho humano.

Políticas y medidas contra la pobreza energética

Corresponde a los poderes públicos, en cuanto titulares de obligaciones, acometer políticas y medidas para garantizar el acceso a la energía que evite las situaciones de pobreza energética. Conviene recordar que las políticas públicas comprenden tanto

² Convención Internacional sobre el Estatuto del Refugiado (1951); Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (1965); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1986); Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966); Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979); Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles inhumanos o degradantes (1984); Convención sobre los Derechos del Niño (1989); Convención internacional sobre la protección de los derechos de los trabajadores migratorios y sus familias (1990); Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (2006); Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (2010).

las acciones como las omisiones del estado con relación a un tema que genera la atención, interés, movilización de la sociedad. Son el comportamiento del estado frente a los problemas sociales. Y, por tanto, se refiere tanto a lo que se hace como a lo que se deja de hacer. Reflejan el proyecto político que se desarrolla desde el Estado. Y no son neutras, ni en las intenciones ni en los resultados ni en los intereses a los que responden, si a los intereses de los ciudadanos o de los oligopolios económicos.

Desde un enfoque de Derechos Humanos las políticas públicas deben contribuir al ejercicio de los derechos humanos. Las normas de derechos humanos deben inspirar las políticas públicas; y, tales políticas deben promover que los que tienen obligaciones puedan cumplirlas y los que tienen derechos puedan reclamarlos. Las obligaciones de los Estados respecto a los derechos humanos se dividen en tres clases: respetar, proteger y satisfacer.

Respetar los derechos implica que los Estados se abstengan de realizar una injerencia directa o indirecta en el disfrute del derecho en cuestión. Proteger significa adoptar medidas para garantizar que terceras partes no interfieran en su goce. Y, finalmente, satisfacer conlleva adoptar medidas legislativas, presupuestarias, judiciales, de promoción y de otro tipo que sean apropiadas para la realización plena del derecho en cuestión. En ocasiones supone facilitar y proporcionar los medios necesarios para la realización del derecho, bien comprometiéndose de forma proactiva en actividades que fortalezcan la capacidad de las personas para satisfacer sus propias necesidades o bien a través de la prestación directa de servicios compensando las carencias del mercado o las dificultades de grupos particulares.

Como otras formas de pobreza, la pobreza energética es un problema social, resultado de un conjunto de factores, muchos de ellos de carácter estructural que se padece a nivel individual, en el ámbito del hogar. Por parte de las administraciones públicas, en cuanto titulares de obligaciones pueden desarrollarse diferentes medidas que redunden en la reducción de la población afectada por este problema y en la mejora de su calidad de vida. En el cuadro 2 se presentan un conjunto de medidas susceptibles de ser aplicadas por parte de las administraciones competentes con la finalidad de respetar, proteger y satisfacer el derecho a la energía evitando, con ello, situaciones de pobreza energética, que se describirán con mayor detalle en el siguiente epígrafe.

Los Estados pueden articular diferentes políticas y medidas para afrontar la pobreza energética. Siguiendo en informe de la Asociación de Ciencias Ambientales, pueden identificarse tres tipos de medidas: Políticas de precio, políticas de renta y políticas de eficiencia energética (2014: 65). Las primeras se dirigen a paliar la carga que supone la factura en el hogar; las segundas tienden a compensar las diferencias según el nivel de renta y las terceras se orientan a mejorar la eficiencia energética, a través de la inversión en el hogar, y con ello, prevenir situaciones futuras de pobreza energética en hogares vulnerables. En el cuadro 2 se presentan las medidas adoptadas en países de nuestro entorno:

En el Reino Unido existen medidas para los tres tipos de políticas identificados; en Francia centran el esfuerzo en políticas de precio y políticas de eficiencia energética; mientras que en Italia y Alemania, siguiendo a los autores del estudio de la Asociación de Ciencias Ambientales anteriormente citado, disponen de medidas de un tipo, actuando sobre el precio o sobre la renta.

Cuadro 2: Políticas de mitigación de la pobreza energética en Europa

	Política de precio	Política de renta	Política de eficiencia energética
Reino Unido	<i>Warm Home Discount (WHD)</i> Descuento sobre las facturas energéticas a un grupo de consumidores vulnerables	1) <i>Winter Fuel Payment (WFP)</i> Pago directo en cuenta a todos los hogares con un miembro mayor de 60 años 2) <i>Cold Weather Payment (CWP)</i> . Pago a consumidores vulnerables cuando la temperatura se prevé que baje de los 0°C durante un periodo de siete días o más	1) <i>Warm Front Scheme (WFS)</i> . Proporciona subvenciones públicas para la mejora de calefacción y el aislamiento a los hogares que ha se encuentran recibiendo algún tipo de ayuda pública. 2) <i>Green Deal (GD)</i> . Impone estándares, ofrece un instrumento financiero: <i>Green Deal Finance</i> e impone la obligación <i>Affordable Warmth</i> a las compañías energéticas
Francia	<i>Tarifas Eléctricas para Necesidades Básicas (TPN)</i> y <i>Tarifas Sociales Solidarias de gas (TSS)</i> . Se benefician de unos descuentos en sus facturas de gas y electricidad que oscilan entre el 40% y el 60%		Subvenciones <i>Habiter Mieux</i> (vida mejor). Políticas integrales contra la pobreza energética centradas en la mejora de la eficiencia energética
Italia	<i>Bono eléctrico y de gas</i> . El beneficio consiste en un descuento que oscila entre los 71 y los 153 € para electricidad y entre los 70 y los 264 € para gas		
Alemania		<i>SGB II (Sozialgesetzbuch II)</i> . Renta complementaria que reciben aquellos hogares que no alcanzan un determinado umbral de ingresos	

Fuente: Tirado, et al. (2014: 65).

En España, la línea seguida por el Gobierno central se centra en el Bono social, insuficientemente desarrollado, y son las comunidades autónomas y los gobiernos locales quienes están poniendo en marcha iniciativas para abordar el problema. En líneas generales las medidas que están firmando las comunidades autónomas con las empresas eléctricas bajo el paraguas de combatir la pobreza energética son medidas en la línea de garantizar el cumplimiento de la Directiva Europea 2012/27/UE en la que se establece para los consumidores vulnerables “que los Estados miembros han de velar por la prohibición de desconexión de electricidad a dichos consumidores en periodos críticos”. Estas medidas para evitar el corte de suministro pueden considerarse como la acción de política mínima que debe realizar un estado en su obligación de proteger el derecho a la energía. Algunas comunidades autónomas han comenzado a articular normativas en este sentido, como es el caso de Cataluña (Ley 20/2014, que modifica el Código de consumo de Cataluña) o Andalucía (Decreto-Ley 8/2104, Plan de inclusión social), y son varias las Comunidades Autónomas y mancomunidades y ayuntamientos que incluyen partidas económicas para afrontar el gasto que supone las facturas en hogares vulnerables. Este

tipo de iniciativas muestran una toma de conciencia sobre el carácter de problema social de la pobreza energética. Si bien implican intervenir en un estadio muy avanzado de la vivencia de la situación de dificultad, cuando ya se ha producido el requerimiento de pago, por parte de la empresa suministradora, siendo requisito obligado presentar entre la documentación de solicitud el documento de requerimiento de la deuda pendiente de pago emitido por la compañía suministradora.

Este tipo de ayudas, y en particular la reserva de crédito presupuestario para hacer frente al problema, pueden considerarse necesarias, aunque no suficientes. Para abordar la pobreza energética y sus devastadores efectos sobre las personas, desde un enfoque de derechos humanos, se necesitan políticas de más largo alcance, medidas preventivas que solucionen de una manera continuada en el tiempo el problema. Puesto que el corte de luz u otros suministros es un hito en el proceso de exclusión, pero muchos antes en los consumidores vulnerables se han producido situaciones de privación, como la relatada por una entrevistada en una reciente tesis doctoral (Manzanera, 2016: 359):

“Cuando más se me rompió el alma fue ver este año a mi hijo comprando macetas y velas para caldear su cuarto porque del frío que hacía en mi casa no se podía ni estudiar” (Mujer, 48 años)

El primer paso de toda política pública consiste en definir objetivamente a la población objeto de las medidas. Las Directivas 2009/72 y 2009/73 sobre el Mercado Eléctrico y el Mercado del Gas instan a los Estados Miembros a establecer una definición de consumidor vulnerable. A nivel europeo no existe una definición común, que permita evaluar y monitorizar el impacto de las políticas adoptadas, tal y como reclama el Consejo Económico y Social Europeo. Este organismo en su Dictamen de 2013, titulado *Por una acción europea coordinada para paliar y combatir la pobreza energética* “considera indispensable disponer de indicios e indicadores comunes europeos sobre la pobreza energética que integren la dimensión de la vulnerabilidad, para identificar y analizar mejor las causas, lo cual permitirá ir más allá de una simple constatación de los síntomas y establecer una estrategia europea para solventar mejor el problema” (2013: 7, párrafo 4.10).

En España se asimila de forma provisional la definición de consumidor vulnerable con la de beneficiario del Bono Social. Con este Bono se pretende favorecer económicamente a determinados consumidores de electricidad que cumplan con unas características sociales, de consumo y poder adquisitivo determinados por la Administración. Actualmente, y mientras no se desarrolle el umbral de renta mencionado, transitoriamente se definen los siguientes colectivos a quien se aplica el bono social: a) Consumidores con una potencia contratada inferior a 3 kW en la vivienda habitual; b) Pensionistas con cuantías mínimas; c) Familias numerosas; d) Familias con todos los miembros en paro. Sobre esta medida, cabe señalar que no todos los grupos potencialmente beneficiarios serían considerados necesariamente consumidores vulnerables, como es el caso de las familias numerosas.

En el estudio de la Asociación de Ciencias Ambientales se constató que “los hogares de bajos ingresos, con menores a cargo, en situación de alquiler y con situación laboral inestable, son claramente los que presentan mayor vulnerabilidad a situaciones de pobreza energética” (Tirado, 2014: 70). Estos datos pueden servir de base para orientar actuaciones de carácter preventivo, y no solo paliativo, dirigidas a este sector de población. En todo caso, para contrarrestar este problema resulta necesario reducir los ingresos que una familia debe destinar al pago de la factura energética que garantice unas condiciones dignas de habitabilidad a su vivienda y evite los problemas de salud y otros derivados de la falta del suministro energético, señalados anteriormente.

Desde nuestro punto de vista, ante la necesidad de reducir el gasto de la factura energética se debería cambiar el eje de las intervenciones actuales basadas en financiar el gasto energético que las familias afectadas no son capaces de abordar – reconociendo que ante la ausencia o limitación de otras medidas es necesario- y optar por una estrategia de financiar la inversión en soluciones definitivas y no puntuales al problema de la pobreza energética, en línea con las directivas europeas, con el Consejo Económico y Social Europeo en su dictamen TEN/516, con la Estrategia Europea 2020 y los Objetivos del Desarrollo Sostenible.

Para poder reducir el coste energético en una vivienda, manteniendo unas condiciones dignas de habitabilidad, pueden acometerse medidas de distinto impacto y con costes económicos diversos. Es importante que, desde los servicios sociales, como recurso de atención a población en situación o riesgo de exclusión, lideren iniciativas que posibiliten una atención integral para prevenir y no sólo paliar las situaciones más graves. En los siguientes párrafos podemos distinguir entre medidas de carácter informativo respecto al mejor uso de la energía y otras de implementación de actuaciones que requieran una inversión económica, como se explica a continuación.

I. Medidas informativas

Las medidas informativas encaminadas a la reducción del gasto energético en los hogares vulnerables están enfocadas, por una parte, a conocer el mejor servicio energético que se adapta a las necesidades de la vivienda, incluyendo la comercializadora idónea, el tipo de contrato, la tarifa y la potencia contratada. Por otra parte, las medidas informativas referidas a la mejora de hábitos de consumo más eficientes y sostenibles.

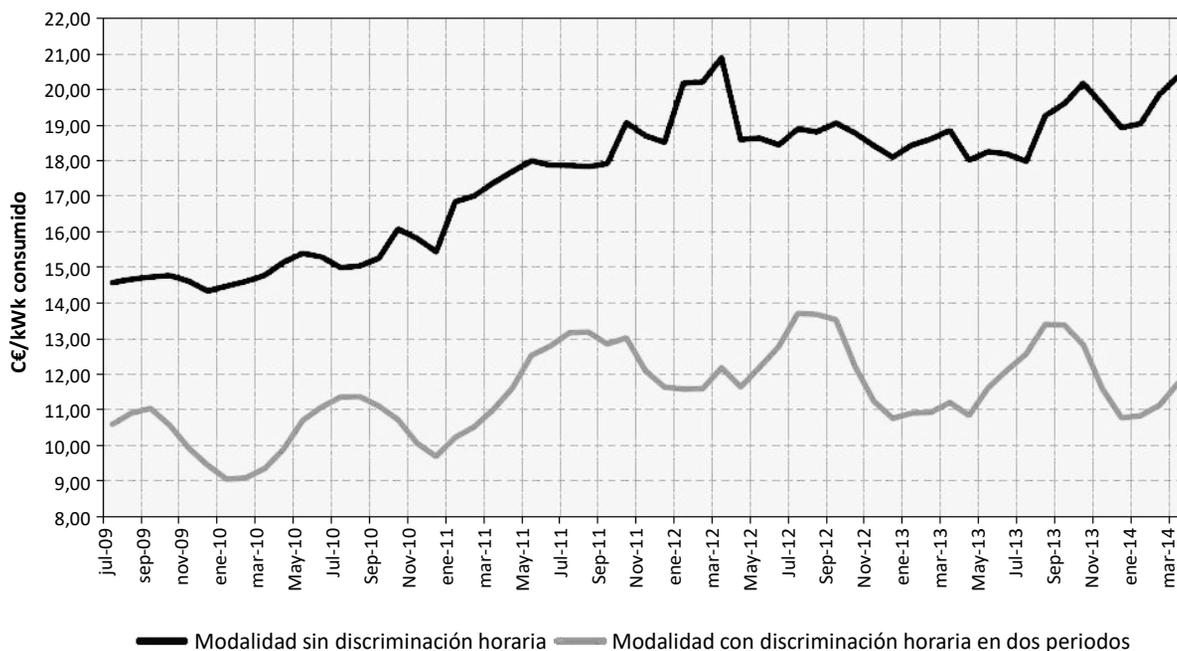
Información sobre el mejor servicio energético

Este tipo de medidas tiene un coste de implementación en la vivienda prácticamente nulo y su impacto es inmediato en la reducción del coste de la factura energética. En la mayoría de los casos, la falta de conocimientos específicos, por un lado, o la falta de transparencia por parte de las compañías suministradoras de energía, por otro lado, lleva a los consumidores a tener facturas energéticas abultadas. A continuación, se detallan algunas medidas básicas para el ahorro en la factura energética:

Revisar el tipo de contrato: Contratar el suministro de luz y gas con una comercializadora de referencia con tarifa de último recurso (TUR) denominada PVPC (precio voluntario pequeño consumidor). En el caso de la luz, también podría contratarse con alguna cooperativa de energía verde, como SOM Energía, que no cobran el concepto de coste de la comercializadora para aquellos que no puedan acogerse al Bono Social y además está desarrollando medidas de apoyo para los consumidores vulnerables, como, por ejemplo, antes de efectuar cualquier corte de suministro, contacta con los Servicios Sociales del municipio del cliente, para verificar si se trata de un caso de pobreza energética. Si la persona es socia de la cooperativa no exigirá el cobro de las facturas durante el primer año. Si no es socia, no se le exigirá el cobro de los recibos, pero será derivada a una Comercializadora de Referencia donde podrá acceder al Bono Social. Además, en la última Asamblea General se decidió que una tercera parte del donativo voluntario se destine a las acciones que se desarrollen para responder a las situaciones de pobreza energética.³

³https://blog.somenergia.coop/som-energia/2016/03/som-energia-ante-la-pobreza-energetica/?utm_source=Soci%2Fa+de+Som+Energia&utm_campaign=77f16a5797-SomEnergia_pobreza_energ%C3%A9tica_GenerationkWh_grup&utm_medium=email&utm_term=0_0e45a3390b-77f16a5797-311373017 (consultado el 20 de marzo de 2016).

Gráfico 4: Evolución del Precio medio final de la electricidad, periodo 2009 -2014
 Precio medio final (c€/kWh) de los consumidores acogidos a TUR/PVPC



Fuente: elaborado a partir de los Boletines de indicadores eléctricos (2009-2014).

Acogerse al Bono Social: Reducción del 25% en la factura de la luz para todos aquellos que estén en PVPC y cumplan alguno de los requisitos exigidos. A pesar de ser una medida de ahorro directo en la factura sorprende la baja proporción de hogares potencialmente beneficiarios que están acogidos a la misma. Solo el 9% de los pensionistas que perciben las cuantías mínimas con derecho a bono social, están acogidos al mismo; este porcentaje es inferior en el caso de las familias con todos sus miembros en desempleo, sólo el 4% de las mismas están incluidas en el Bono Social.

Revisar la potencia contratada: en función del núcleo familiar puede ser de 2,3 KW, y en su caso con derecho a bono social con una reducción del 25% en la factura, o de 3,45 KW. Pasar de una potencia contratada frecuente, por ejemplo, de 4,6 kW a una escala inferior, de 3,4kW, supone una reducción de 61,42€/año, si reducimos a la siguiente escala, de 2,3 kW, el ahorro se duplica (122,84€/año), sin contar el descuento del 25% por entrar en Bono social.

Contratar con discriminación horario (DHA): Una tarifa con discriminación horaria (DHA) conocida antiguamente como tarifa nocturna, supone una reducción media del 43%, según la estimación de la Comisión Nacional de Energía (actualmente Comisión Nacional del Mercado y la Competencia CNMC) en el segundo trimestre de 2012. Esta diferencia en el precio se mantiene a lo largo del tiempo, como se observa en el gráfico 4:

A pesar de este ahorro la proporción de hogares acogidos a esta tarifa en noviembre de 2015 no superaba el 6%, según los datos publicados por la CNMC del Ministerio de Industria, Energía y Turismo.

Información sobre hábitos de consumo eficientes y sostenibles

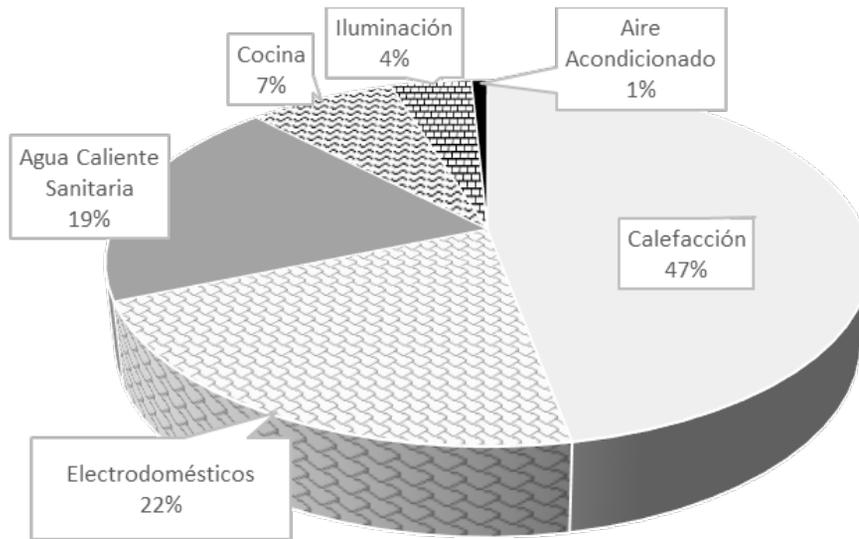
Las medidas divulgativas respecto al cambio en los hábitos de consumo poco eficientes se reflejan en una reducción del consumo energético y, por tanto, en un menor coste en la factura energética. Desde diferentes instancias, tanto a nivel europeo, estatal, regional o local, se desarrollan campañas informativas y de sensibilización para un consumo responsable y eficiente. Sirva como ejemplo la guía elaborada por el IDAE (Instituto para la diversificación y ahorro de la energía. Ministerio de Industria Energía y Turismo), *Guía práctica de la energía. Consumo eficiente y responsable* (2010)⁴.

Si bien la mayoría de las medidas son también a coste cero, la dependencia del factor humano a la hora de llevar a cabo cambios de costumbres y hábitos interiorizados en muchos años da resultados muy variables en función del grado de concienciación de las personas para incorporar nuevos hábitos eco-responsables. Así en personas donde la sostenibilidad, el medio ambiente o la ecología son valores importantes, las medidas tienen una mayor incidencia. Por tanto, la divulgación de dichos aspectos y valores entre los consumidores vulnerables y las personas en situación o riesgo de pobreza energética son también importantes e incluso decisivos para la mayor efectividad de dichas medidas.

Desde los servicios sociales, pueden organizarse sesiones grupales informativas orientadas a informar a estos sectores

⁴ Disponible en http://ida.electura.es/publicacion/101/gu%EF%BF%BDa_pr%EF%BF%BDctica_energ%EF%BF%BDa_consumo_eficiente_responsable_3%EF%BF%BD_edici%EF%BF%BDn (consultado 20 de marzo de 2016).

Gráfico 5: Distribución del consumo de usos energéticos en el hogar



Fuente: elaboración propia a partir de IDAE (2011: 56).

de población focalizando las sesiones en los aspectos más determinantes según el perfil del colectivo. Puede servir de ejemplo la iniciativa Hogares Verdes impulsada por el Ayuntamiento de Vitoria Gasteiz.⁵ Se trata de una iniciativa para impulsar una actitud ecológica en las familias de la ciudad.

II. Medidas de financiación a la inversión

Las medidas de financiación a la inversión en viviendas de familias vulnerables están enfocadas a la reducción del consumo energético. Pueden realizarse a través de dos vías: a) por medio de actuaciones de mejora de la eficiencia energética de los hogares con medidas de rehabilitación de vivienda, sistemas de calefacción de alta eficiencia energética, entre otras; b) vía autogeneración de recursos energéticos propios con energías renovables (solar térmica, fotovoltaica y eólica).

Medidas de eficiencia energética

La mejor medida de eficiencia energética es la de utilizar una energía que no se consuma o la mínima necesaria para alcanzar el mismo fin. En esta línea de trabajo se engloban las medidas de rehabilitación energética en viviendas, encaminadas a reducir las pérdidas energéticas, mejorando el aislamiento térmico de la vivienda tanto de las envolventes del edificio como los cerramientos a través de ventanas con rotura térmica de doble o triple acristalamiento.

⁵ http://www.vitoria-gasteiz.org/we001/was/we001Action.do?aplicacion=wb021&abla=contenido&idioma=es&uid=u37e39394_14b0ae9da3f_7fdb&alias (consultado 20 de marzo de 2016).

Otro aspecto de la mejora de la eficiencia energética tiene que ver con la intervención en elementos comunes de las viviendas, como son ascensores e iluminación y sistemas de ventilación en garajes, así como la renovación de los sistemas de climatización/refrigeración, tanto por la mejora en los sistemas individuales como en los sistemas centralizados a nivel de comunidad de vecinos o de barrio (redes de calor, central Heating). En este último caso, resulta imprescindible la instalación de contadores individualizados en los sistemas centralizados, tanto en el sistema de calefacción como en el de agua caliente sanitaria (ACS), para conseguir un mayor rigor y equidad en el pago del gasto energético. Según un estudio realizado por la Universidad de Dresde en Alemania, conocido como Informe Felsmann (2013), sobre más de tres millones de viviendas asegura que ninguna medida de ahorro es tan rentable como la medición individual de los consumos de calefacción. "Una de sus conclusiones más relevantes del estudio es que existe un alto potencial de reducción de CO₂ mediante la medición individual de los costes de calefacción, y que dicha medida de ahorro energético es la más eficiente puesto que influye de forma activa sobre el comportamiento de los usuarios" (AERCCA, 2013: 1). Teniendo en cuenta que el gasto en calefacción y/o refrigeración y agua caliente sanitaria suponen un 70% del gasto energético total de una vivienda (sin incluir el gasto en movilidad), como puede verse en el gráfico 5, resulta muy importante abordar este tema.

En el mismo sentido, también resulta muy efectiva la instalación de repartidores de costes de calefacción en los radiadores (válvulas termostáticas u otros) que permiten el control de consumo por estancias en cada vivienda. Según estudios realizados por el IDAE, ambas medidas pueden suponer ahorros de energía del orden del 30%, con un coste reducido cuya inversión se amortiza en menos de dos años.

Pese a que estas medidas están contempladas en la Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo para el incremento de la eficiencia en el sector residencial (artículo 9.3),

donde se indica “ la obligatoriedad de que todas las viviendas dispongan desde el próximo 1 de enero de 2017 de contadores individuales de calefacción”, en España, el actual gobierno no ha incluido dicha medida en su trasposición de la directiva en el recientemente aprobado Real Decreto 56/2016 de trasposición de la misma.

Otra de las medidas para reducir el coste energético destinado a la producción de calor y frío, que supone el 50% del consumo energético de la UE y el 70% en el hogar como se desprende del gráfico anterior, es la sustitución de calderas obsoletas y poco eficientes que utilizan combustibles fósiles, por equipos con tecnologías más modernas y eficientes que usan fuentes renovables, de acuerdo a lo establecido en la Estrategia sobre Calefacción y Refrigeración (COM(2016) 51 final) recientemente presentada por la Comisión Europea al Parlamento Europeo y al Consejo para que su aprobación.

Del total de combustibles empleados por los sistemas actuales, las energías renovables sólo representan el 18%, frente al 75% de los combustibles fósiles. Ejemplos de calderas eficientes que emplean fuentes renovables son las calderas de biomasa procedente de residuos forestales, agrícolas, ganaderos e incluso urbanos e industriales. Este tipo de caldera se presta muy bien tanto a un funcionamiento individualizado como centralizado; en este último caso, además de implementar soluciones de recuperación de energía como los *district heating*, la refrigeración vía cogeneración y las enfriadoras por absorción están en línea con las propuestas que promueve la Comisión Europea. Otro ejemplo son las bombas de calor que emplean la energía aerotérmica procedente del aire exterior para proporcionar calefacción y refrigeración. La bomba de calor resulta muy fácil de integrar con otras formas de energía renovable, como puede ser la solar térmica o la energía geotérmica, maximizando de este modo la eficiencia energética de la Bomba de Calor.

Para acometer las inversiones que implican la mejora de la eficiencia energética desde el Ministerio de Industria, Energía y Turismo, así como desde los gobiernos autonómicos se desarrollan diferentes programas de ayudas, como el programa PAREER-CRECE. Este programa se articula en torno a cuatro tipologías de intervenciones en los edificios:

1. Mejora de la eficiencia energética de la envolvente térmica.
2. Mejora de la eficiencia energética de las instalaciones térmicas y de iluminación.
3. Sustitución de energía convencional por biomasa en las instalaciones térmicas.
4. Sustitución de energía convencional por energía geotérmica en las instalaciones térmicas.

Reconociendo la importancia de este tipo de programas de ayuda no se debe pasar por alto la dificultad para acceder a las mismas de los hogares en situación o riesgo de exclusión. De ahí que deban articularse paralelamente otras medidas complementarias que permitan focalizar la inversión también en los hogares con menor poder adquisitivo y en los hogares para los cuales el gasto en energía, respecto a sus ingresos familiares, supone una sobrecarga en la economía doméstica. En esta línea se sitúan las medidas adoptadas por el Gobierno de Navarra en enero de 2016, que de acuerdo a la información publicada en su

página web⁶, entre otras actuaciones se contempla subvencionar hasta con un 100% cualquier tipo de rehabilitación que se realice en viviendas destinadas al Fondo foral de vivienda social, dirigido principalmente a familias que hayan sido desahuciadas de su vivienda habitual o estén en riesgo de sufrirlo.

Medidas de autogeneración de recursos energéticos propios con energías renovables

Las medidas de autogeneración de los recursos energéticos que una vivienda necesita con fuentes renovables, obtenidos en el lugar donde se consumen, sin coste alguno de combustible y por un largo periodo de tiempo, necesitan de una inversión inicial que se amortiza en un periodo de tiempo variable, dependiendo de la tecnología utilizada en la autogeneración, que siempre es muy inferior al periodo de vida de la instalación. Por tanto, la energía autogenerada reduce o elimina el gasto de consumo energético anual por un periodo largo de tiempo, estimado en treinta años, independientemente de la variación del coste de la energía y de los ingresos de los miembros de la familia que residen en la vivienda o de la comunidad.

En línea con esta filosofía, se acaba de aprobar en España el Real Decreto 56/2016, de 12 de febrero de 2016, por el que se transpone la Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la eficiencia energética, en la cual se establece «Edificio de consumo de energía casi nulo (EECN)» tal y como lo recoge la directiva 2010/31/UE en su artículo 2:

“edificio con un nivel de eficiencia energética muy alto, que se determinará de conformidad con el anexo I. La cantidad casi nula o muy baja de energía requerida debería estar cubierta, en muy amplia medida, por energía procedente de fuentes renovables, incluida energía procedente de fuentes renovables producida in situ o en el entorno. Comprendiendo la energía procedente de fuentes renovables no fósiles la siguiente: energía eólica, solar, aerotérmica, geotérmica, hidrotérmica y oceánica, hidráulica, biomasa, gases de vertedero, gases de plantas de depuración y biogás”.

En esta definición entrarían tanto las viviendas como las comunidades de vecinos y, por tanto, abre la posibilidad, también a éstas últimas, a cubrir sus necesidades energéticas a través de autoconsumo con fuentes renovables.

Paradójicamente, estas medidas recientemente adoptadas, entran en contradicción legislativa con la penalización al autoconsumo mediante el conocido “peaje al sol”, regulado en Real Decreto 900/2015 de 9 de octubre de 2015 de autoconsumo, donde se prohíbe a las comunidades de propietarios instalar sistemas de generación de energía eléctrica renovable mediante el artículo 4.3 que dice: “en ningún caso un generador se podrá conectar a la red interior de varios consumidores”. Además de otras restricciones que limitan el autoconsumo.

Los sistemas de generación de recursos energéticos renovables potencialmente aptos para suministrar la mayor parte

⁶http://www.navarra.es/home_es/Actualidad/Sala+de+prensa/Noticias/2016/01/27/aumentan+ayudas+rehabilitacion+envolven+termica+viviendas.htm (consultado 20 de marzo de 2016).

de la energía necesaria en una vivienda (electricidad y calor) son los derivados del aprovechamiento del sol y el viento, que además tienen la capacidad de complementarse entre sí, configurando sistemas híbridos. Los sistemas solares permiten obtener energía térmica (calor) y eléctrica, mientras que con los sistemas eólicos obtenemos energía eléctrica que posteriormente puede ser transformada en calor. Los sistemas solares utilizan placas fotovoltaicas para generar electricidad y placas solares térmicas para generar energía térmica para agua caliente sanitaria y calefacción. Ambas se instalan en el tejado y en las fachadas sur de los edificios. Las instalaciones eólicas se instalan en el tejado de las viviendas o en lugares cercanos en el caso de viviendas rurales. En la actualidad los sistemas solares son los más empleados por su fácil instalación, el reducido coste, su bajo mantenimiento y su nulo impacto tanto visual como sonoro en el entorno.

Hoy en día, la tecnología permite tener acceso a la energía democratizando la producción y, con ello, reduciendo e incluso eliminando la dependencia de las empresas suministradoras. Esto supone empoderar a los titulares de derecho y en particular a los consumidores vulnerables. Corresponde a los gobiernos, en cuanto titulares de obligaciones respetar el derecho al acceso y a la autogeneración de la energía.

A continuación, se explica, a través de un ejemplo, la rentabilidad de la financiación de la inversión en un sistema de autogeneración. Dependiendo del emplazamiento geográfico de la vivienda podemos estimar la cantidad de energía que se podría autogenerar con la instalación de un sistema de energía renovable.

El proyecto europeo Meteo-Renovables realizado por Ecoserveis (2014) financiado por el Programa Intelligent Energy Europe de la Comisión Europea permite calcular de un modo sencillo este dato. Una estimación inicial indica que en España el 104% de los hogares españoles podría haberse autoabastecido con energías renovables en 2014. Tomando un emplazamiento desfavorable en cuanto a potencial solar, por estar a menudo nublada y lloviendo, como Bilbao, se comprueba que con solo una instalación fotovoltaica de 3kW orientada al sur, un hogar medio formado por tres miembros, hubieran generado el 99% de las necesidades de electricidad, considerando un consumo medio anual de 4.500 kWh, cantidad superior al consumo medio de los hogares en España, (estimado en 3.487 Kwh para el año 2013 por el IDAE).

El coste de la instalación sería de 9.000€. Los ingresos anuales de la instalación correspondientes a los 4.500 kWh generados, en una tarifa PVPC suponen un ahorro de 696€ (a precio de 2015, IVA e impuestos incluidos⁷) en la factura de la luz, en el concepto de energía consumida. Por tanto, la instalación estaría amortizada en 13 años y le restarían 22 años de vida en las que, mediante la producción de energía, generaría un beneficio estimado de 15.312€. El cálculo se ha estimado en base a los precios de 2015, debe tenerse en cuenta que los precios de la electricidad vienen incrementándose en los últimos años. Y el coste de los paneles fotovoltaicos se viene reduciendo considerablemente, por lo que el periodo de amortización se reducirá y los beneficios se incrementarán.

El mismo ejemplo se podría realizar para el autoabastecimiento de agua caliente sanitaria (ACS) mediante paneles solares térmicos. Para el mismo caso anterior de la ciudad de Bilbao, con una instalación solar térmica estándar: de 4 m², con un depósito de 200 litros de agua a 60°C y un consumo estimado de 30 litros por persona y día, se hubieran cubierto el 63% de las necesidades totales de ACS. En términos generales se puede considerar que el 86% de las viviendas españolas podría haberse autoabastecido de agua caliente sanitaria mediante este sistema de paneles solares térmicos.

Estos ejemplos permiten ilustrar vías alternativas para cubrir las necesidades energéticas en los hogares. En el caso de los hogares en situación o riesgo de exclusión, deberían estudiarse fórmulas de apoyo a la inversión que, por un lado, permitan aminorar la presión en el hogar del gasto energético en proporción a sus ingresos, y por otro lado, a la administración recuperar la inversión, no dando ayudas a fondo perdido, y obtener recursos a través de la energía generada, que pueden ser reinvertidos en nuevos proyectos sociales.

Conclusiones

En el artículo se presenta el concepto de pobreza energética, realidad cada vez más visible como problema social. En España son las comunidades autónomas y los ayuntamientos quienes están empezando a liderar iniciativas para hacer frente a la misma.

En la normativa española está recogido el derecho a la energía como derecho garantizado a todos los clientes domésticos a un servicio universal. Si bien, es preciso profundizar en la garantía del citado derecho para los clientes vulnerables, es decir, las personas y hogares susceptibles de padecer pobreza energética, que tiene unas características específicas ligadas a su situación social, capacidad económica y necesidades imprescindibles de energía en hogar.

Analizar la cuestión de la pobreza energética desde un enfoque de derechos humanos permite poner el foco de atención no en las carencias y necesidades de las personas que la padecen sino en los procesos y resultados de las medidas políticas y programáticas adoptadas por los titulares de obligaciones de proteger, garantizar y respetar los derechos esenciales de las personas, en particular de quienes se encuentran en posición de mayor vulnerabilidad. Por tanto, las políticas deben poner el acento no sólo en paliar situaciones de necesidad sino en implementar tales derechos, que pueden ser reclamados por los titulares de los mismos.

Proteger a los consumidores vulnerables frente al corte de suministro en los meses fríos o a través de ayudas para hacer frente a los impagos de la factura, es la política mínima que puede desarrollarse, pero es insuficiente desde un enfoque de derechos. Se necesitan políticas de más largo alcance, medidas preventivas que solucionen de una manera continuada en el tiempo el problema.

Garantizar el derecho a la energía implica la puesta en marcha de acciones que permitan la reducción del gasto de la factura energética. A través de la información, dado que, en muchos casos, por desconocimiento hay un sobredimensionamiento de

⁷ Cálculos realizados mediante la calculadora por horas de luz para tarifa PVPC, disponible en <https://www.esios.ree.es/es/lumios> (consultado el 28 de marzo de 2016).

potencias contratadas, o se dispone de un tipo de tarifa que no se adapta al patrón de consumo del hogar o no está acogido al bono social aun teniendo derecho al mismo. También se precisa la información y capacitación para un consumo eco-responsable que, a través de pequeños gestos en los hábitos diarios, reduzcan el gasto. Si bien, estas medidas son necesarias y su coste es casi nulo, deberían acometerse medidas de mayor calado, a través de la inversión, que posibiliten una atención integral para prevenir y no sólo paliar las situaciones más graves de pobreza energética. En la actualidad existen programas de ayudas a la inversión para la eficiencia energética de las viviendas. El reto está en establecer mecanismos que no dejen fuera de las ayudas a quienes tienen mayor dificultad para acometer las inversiones. No se debe olvidar que un hogar eficiente reduce considerablemente la factura energética. Asimismo, invertir en energías renovables para el abastecimiento del hogar en cuanto a las necesidades de electricidad, ACS y calefacción, por la autogeneración con fuentes renovables reduce la factura y la dependencia externa del hogar para la satisfacción de sus necesidades energéticas básicas.

Respetar el derecho a la energía supone empoderar a los titulares de derecho y en particular a los consumidores vulnerables. Corresponde a los gobiernos, en cuanto titulares de obligaciones respetar el derecho al acceso y a la autogeneración de la energía.

Finalizamos este apartado de conclusiones respondiendo a la pregunta enunciada en el título *¿A quién corresponde?* En primer lugar, y como se ha sostenido a lo largo del artículo, los titulares de obligaciones, es decir los gobiernos son los principales responsables de poner en marcha políticas y medidas para evitar la pobreza energética.

Corresponde al gobierno central legislar y transponer las directivas europeas en la materia y en particular la definición de consumidor vulnerable y las relativas a eficiencia energética en los edificios.

A los gobiernos autonómicos desarrollar planes y programas inclusivos también en materia energética que permitan a los consumidores vulnerables y hogares en situación o riesgo de exclusión acceder a las ayudas para la inversión en eficiencia energética.

Asimismo, los servicios sociales desde su contacto directo y conocimiento de las personas en situación de dificultad deben liderar iniciativas interdepartamentales e interinstitucionales, a través de programas y proyectos, que orienten las políticas públicas hacia medidas de carácter preventivo y promocional y no solo paliativo asistencial.

También a los profesionales del ámbito social, en particular los trabajadores sociales en el marco de sus funciones y de su código deontológico, a través de sus órganos de Gobierno y representación, Consejo Oficial y Colegios profesionales, analizar el impacto de la pobreza energética en los hogares, las formas de atención y las consecuencias a corto, medio y largo plazo de políticas paliativas; y proponer modelos de intervención individual, grupal y comunitaria de carácter preventivo y promocional con este sector de población.

Por su parte, los profesionales del sector energético en colaboración con las Empresas de Servicios energéticos (ESE's) deben presionar a las entidades públicas para que se lleven a cabo las recomendaciones de las Directivas Europeas de

Eficiencia Energética en Edificios. La inclusión de sistemas de gestión energética en los edificios es fundamental para conseguir una reducción significativa en las facturas energéticas actuales. Es necesario la incorporación de soluciones viables y sostenibles tanto económica, social y ambientalmente que incorporen sistemas de generación de energía con fuentes renovables en el propio edificio, capaces de autoabastecer las necesidades energéticas necesarias para un desarrollo digno en la vivienda en general y particularmente de las personas más vulnerables que sufren pobreza energética.

La sociedad civil a través de asociaciones y plataformas identificando el problema y las alternativas de respuesta, generando no solo opinión sino respuestas alternativas para afrontar este problema. Estos movimientos sociales y asociativos ofrecen un nuevo modelo de organización social que permiten no solo combatir la pobreza energética sino también democratizar la energía y el acceso a los recursos básicos y como derechos. (Raya y Gómez, 2015: 18).

Las personas individualmente a través de la información y la adopción de decisiones que afectan a su hogar, como el tipo de tarifa y comercializadora contratada; la incorporación de hábitos eco-responsables y apostar por la ecoeficiencia en la vivienda.

Finalmente, no se debe olvidar el papel central de las grandes empresas del sector energético. En línea con la recomendación del Consejo Económico y Social europeo que señala que es preciso "emprender una campaña de información a nivel europeo, concretada a nivel nacional y local, sobre la lucha contra la pobreza energética y el desarrollo de la solidaridad en este ámbito, para fomentar en particular la educación sobre la eficiencia energética y la emergencia del ciudadano como «consumidor activo» de su vida energética, así como la responsabilización e implicación de los empresarios del sector" (2013: 3, párrafo 1.12).

Las empresas energéticas, en el marco de su responsabilidad social tienen un papel determinante tanto en la información a los clientes, la atención a los consumidores vulnerables y la construcción del modelo energético sostenible a medio plazo. Pero esto es también una cuestión de política pública.

Bibliografía

- AERCCA (2013): El cambio climático se decidirá en el salón, *Energieinfo*, abril 2013. Disponible en <http://www.aercca.es/noticias/pdf/2013-10-01-Informe-Feldman.pdf> (consultado 20 de marzo de 2016)
- CLINCH, J.P. y HEALY, J.D. (2001): "Cost-benefit analysis of domestic energy efficiency", *Energy Policy*, 29, pp. 113-124.
- COMISIÓN EUROPEA (2016): *Estrategia de la UE relativa a la calefacción y la refrigeración*. Documento COM(2016) 51 final, Bruselas, 16 de febrero de 2016. Disponible en <http://www.bizkaia.eus/fitxategiak/05/ogasuna/europa/pdf/documentos/16-com51.pdf> (consultado 20 de marzo de 2016).
- ECOSERVEIS (2014): *Proyecto meteo-renovables*, disponible en <http://www.ecoserveis.net/es/informemeteorenovables2014/> (consultado 20 de marzo de 2016).
- GARCÍA, M. y MUNDÓ, J. (2014): La energía como derecho. Cómo afrontar la pobreza energética, *Dossier Catalunya Social*, 38. Disponible en http://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/recursos/2/1411457073_dossier_la_energia_como_derecho_como_afrontar_la_pobreza_energetica.pdf (consultado el 20 de marzo de 2016).
- HILLS, J. (2012): *Getting the measure of fuel poverty. Final Report of the Fuel Poverty Review*, CASE report 72, Centre for Analysis of Social Exclusion. Londres, The London School of Economics and Political Science. Disponible en <http://sticerd.lse.ac.uk/dps/case/cr/CASereport72.pdf> (consultado el 20 de marzo de 2016).
- IDAE (2011): *Análisis del consumo energético del sector residencial en España*, Proyecto SECH-SPAHOUSEC. Disponible en http://www.idae.es/index.php/mod.documentos/mem.descarga?file=/documentos_Informe_SPAHOUSEC_ACC_f68291a3.pdf (consultado el 20 de marzo de 2016).
- IDAE (2013): *Consumos del sector residencial en España*. Disponible en http://www.idae.es/uploads/documentos/documentos_documentacion_basica_residencial_unido_c93da537.pdf (consultado el 20 de marzo de 2016).
- MANZANERA, S. (2016): *La precariedad laboral y los nuevos espacios de exclusión social*. Tesis Doctoral, Universidad de Murcia.
- CNMC (2016): *Boletín de indicadores eléctricos de marzo de 2016*, Ministerio de Industria, Energía y Turismo. Disponible en http://www.cnmc.es/Portals/0/Ficheros/Energia/Informes/Boletin_mensual_indicadores_electricos/160317_IS_DE_012_16_Boletin%20Indicadores%20El%C3%A9ctricos%20-%20Marzo%202016.pdf (consultado el 20 de marzo de 2016).
- PROGRAMA HABITAT (1996): *Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos*, Estambul, Turquía. Disponible en <http://habitat.aq.upm.es/aghab/aproghab.html> (consultado el 20 de marzo de 2016).
- RAYA, E. y GÓMEZ M. (2015): "Acción social organizada para la democratización energética: oportunidades técnicas y limitaciones políticas", en *Actas del V Congreso de la Red Española de Política Social*, Barcelona. Disponible en http://repsbarcelona2015.es/wp-content/uploads/2015/01/P3_DEFAfrontar-la-pobreza-energ%C3%A9ticaREPS_Esther_Raya.pdf (consultado el 20 de marzo de 2016).
- ROMERO, J.C.; LINARES, P. y LÓPEZ, X. (2014): *Pobreza energética en España*, Vigo, Economics for Energy.
- TIRADO, S.; JIMÉNEZ, L.; LÓPEZ, J.L.; MARTÍN, J. y PERERO, E. (2014): *Pobreza energética en España, análisis de tendencias*, Madrid, Asociación de Ciencias Ambientales.
- WILKINSON, P.; LANDON, M.; ARMSTRONG, B.; STEVENSON, S.; PATTENDEN, S.; MCKEE, M. y FLECTHER, T. (2001): *Cold comfort: the social and environmental determinants of excess Winter deaths in England, 1986-96*, Bristol, Policy Press. Disponible en <https://www.jrf.org.uk/report/cold-comfort-social-and-environmental-determinants-excess-winter-deaths-england-1986-1996> (consultado el 20 de marzo de 2016).
- WORLD HEALTH ORGANIZATION (2011): *Environmental burden of disease associated with inadequate housing. A method guide to the quantification of health effects of selected housing risk in the WHO European Region*. WHO Regional Office for Europe, Copenhagen, Denmark. Disponible en http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0003/142077/e95004.pdf?ua=1 (consultado el 20 de marzo de 2016).
- ZAMORA, M.; MÁRMOL, I.; ORTEGA, J.; RODRÍGUEZ, V. y ROLDÁN, M. (sin fecha): *Pobreza energética y derecho de acceso a la energía*. Disponible en <https://prezi.com/bitq0gezt5s/pobreza-energetica-y-derecho-de-acceso-a-la-energia/> (consultado el 20 de marzo de 2016).