

# MAS CONSULTING TRENDS

Nº2 / OCTUBRE 2014

## LA POBREZA ENERGÉTICA: ANÁLISIS Y SOLUCIONES



# MAS CONSULTING TRENDS

MAS Consulting Trends es un producto de análisis elaborado por el equipo de consultores de MAS Consulting Group, firma de asuntos públicos que ofrece apoyo estratégico a la alta dirección empresarial, política e institucional.





# 1

## INTRODUCCIÓN

La pobreza energética es un fenómeno de aparición reciente en nuestro país. En la actualidad, cualquier definición de pobreza energética relaciona la renta disponible y la necesidad de consumo energético de unidades familiares con rentas medias - bajas en los países desarrollados. Por esta razón hay que hablar de individuos en situación de pobreza energética o en condición de vulnerabilidad.

Existe un gran consenso en los factores que provocan la pobreza energética: ingresos bajos, mal aislamiento térmico en los hogares, equipamientos con bajo rendimiento y elevados costes de la energía.

Sin embargo, surgen dificultades a la hora de estudiar los efectos perniciosos de este problema. La parálisis que, sobre este concepto, se vive en España no es óbice para que existan diversos ejemplos de cómo en países de nuestros entorno, el sector público, la sociedad civil y las empresas, han puesto en marcha diferentes instrumentos para mitigar este problema.



## 2

### BREVE HISTORIA Y APROXIMACIÓN A LA POBREZA ENERGÉTICA

El concepto de pobreza energética nació en 1991 con la publicación del libro *"Fuel Poverty"* por la profesora Brenda Boardman de la Universidad de Oxford. Gracias a esta preocupación, las islas británicas han sido el epicentro de la investigación, definición conceptual y acción política para mitigar la pobreza energética. En 1997 el debate estaba tan extendido en la sociedad que el Gobierno adoptó la **minimización de la pobreza energética** como parte de sus objetivos y en el 2000 aprobó la *"Warm Homes and Energy Conservation Act"* (WHECA). Esta Ley definió formalmente el concepto en Europa.

Con base en esta aproximación, entendemos por **pobreza energética** la situación que viven algunos hogares en los países desarrollados cuyo bienestar está condicionado por un consumo bajo de energía debido a diversas razones, sean estas económicas o incluso medio ambientales, tanto del propio hogar, como del entorno socio-político.

Desde la publicación de los primeros estudios sobre el tema, dos de las grandes preguntas son: a) la definición de un hogar en situación de pobreza energética como medio para b) medir la tasa de pobreza energética del país.



## En función del factor que analicemos podemos encontrar tres metodologías diferentes:

### 2.1 Aproximación basada en gastos en energía e ingresos del hogar

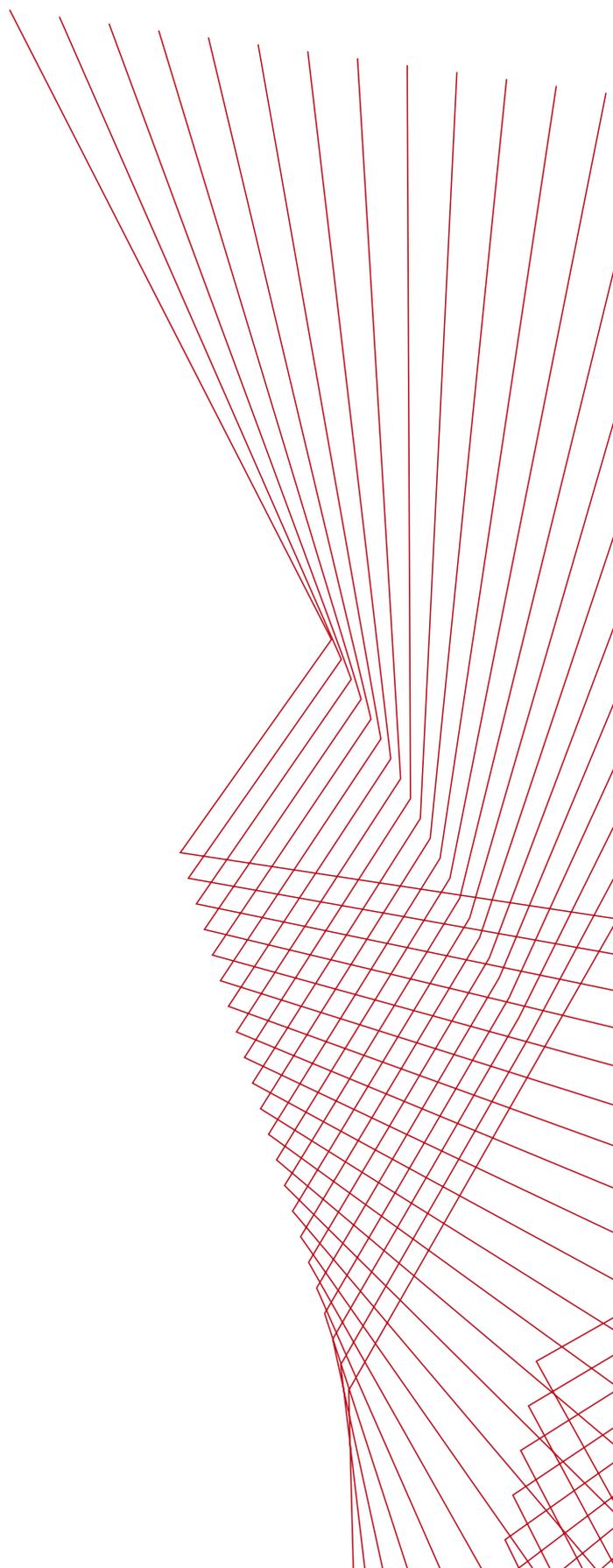
Se trata de la definición que recogía la WHECA, partiendo de los trabajos de Boardman, hasta 2012. Según este criterio, un gasto en energía, necesario para mantener un nivel de confort térmico adecuado, que exceda el 10% de los ingresos netos del hogar, se considera el umbral a partir del cual se puede considerar que la unidad familiar se encuentra en situación de pobreza energética.

La definición, aún siendo clara, presenta una serie de **debilidades**. Las principales son que es un indicador sobre sensible al precio energético y que no acota hogares con grandes ingresos que deben ser excluidos puesto que quedan al margen del fenómeno.

Posteriormente, el Gobierno Británico encargó a John Hills, profesor en la *London School of Economics*, una reevaluación de la metodología de medición de la pobreza energética.

Fruto de la nueva definición planteada por Mills se vincula el **esfuerzo**, en términos de renta, para alcanzar una situación de confort, con bajos niveles de rentas de la unidad familiar. De esta forma se delimita mejor el perímetro de la pobreza energética.

Según esta nueva definición, un hogar se encuentra en pobreza energética si el gasto necesario en energía doméstica para mantener un nivel de



confort adecuado está por encima de la mediana (de los gastos del hogar), y si al descontar ese gasto de sus ingresos el resultante es una cantidad que está por debajo de la línea de pobreza monetaria.

Esta definición presenta un claro factor que es el precio de la energía. Australia estableció este límite de manera oficiosa en el 10% de los ingresos familiares, gracias al artículo, “*A new form of energy poverty is the hallmark of liberalised electricity*” publicado en 2012 por Lynne Chester y Alan Morris de la Universidad de New South Wales. Vio cómo el incremento de precios de la energía producida por la liberalización del sector en el periodo 2007-2012 introdujo el debate en el país australiano sobre la necesidad de asegurar precios de la energía razonables para la población.

## 2.2 Aproximación basada en temperaturas

Si anteriormente la cuestión se centra en cuánto cuesta mantener un hogar en condiciones climáticas adecuadas, esta teoría consiste en medir la **temperatura interna de la vivienda** y comprobar si se cumplen determinados criterios objetivos.

Aquellos hogares que no consiguen alcanzar dichos criterios se considera que están en situación de pobreza energética.

## 2.3 Aproximación basada en percepciones y declaraciones de hogares

Jonathan Healy y John Clinch, investigadores de la Combat Poverty Agency del Gobierno de Irlanda, proponen la utilización de los resultados de la *Encuesta de Condiciones de Vida* de Eurostat, para determinar los niveles de pobreza energética a los que se enfrentan los países de la UE. Se trata de una encuesta que basa sus resultados en respuestas completamente subjetivas y esta es, precisamente, la principal desventaja. Sin embargo, es el único enfoque que permite, en este momento, establecer comparaciones entre países de la Unión Europea.



# 3

## LAS CONSIDERACIONES SOCIO-POLÍTICAS DE LA POBREZA ENERGÉTICA

### 3.1

#### Afecciones a la salud

Los diferentes estudios de referencia mencionan los problemas de salud como uno de los principales factores provocados por la pobreza energética.

La Organización Mundial de la Salud considera que las temperaturas entre 18 y 24°C son generalmente aceptadas como 'zona de confort' y plantean pocos riesgos para la salud. Durante los últimos 40 años esta organización ha acumulado indicios que sugieren que temperaturas interiores (por debajo de 18 °C) o superiores (por encima de 24 °C) puede tener efectos dañinos sobre la salud física y mental de los ocupantes de un hogar.

En este sentido, la frase repetida por diferentes movimientos sociales de **"la pobreza energética mata"** se ve respaldada por estudios que, lejos de suponer doctrina, sí constituyen interesantes puntos de partida para determinar una relación causa - efecto entre pobreza energética y mortalidad. Así, en 2003 la UK National Heart Forum, determinó que por cada grado de caída de la temperatura en invierno se producían 8.000 fallecimientos extra en Gran Bretaña. En 2011 el equipo de investigación liderado por Michael Marmot del UCL *Institute of Health Equity* en Reino Unido concluyó que los países con casas más eficientes tenían menores picos de muerte derivados del frío invernal. Diferentes estudios en Holanda relacionan el exceso de calor con el deterioro de la salud de las personas mayores de 65 años que sufren ciertas afecciones (por ejemplo, enfermedades cardiovasculares, diabetes, Parkinson, Alzheimer y epilepsia). Por otro lado, varios informes en Gran Bretaña relacionan el retraso escolar de los niños con pertenencia a hogares en situación de pobreza energética.

En España, el estudio recientemente publicado “*Pobreza Energética en España, Análisis de Tendencias*” realizado por la Asociación de Ciencias Ambientales en 2014, considera que, si bien la tasa de mortalidad adicional de invierno (TMAI) no se considera un indicador de pobreza energética, su cálculo permite dimensionar parte de los efectos de ésta sobre la salud y también de los beneficios potenciales en términos de **salud pública** que pueden obtenerse por su reducción o eliminación. En el estudio estiman que la TMAI relativa de España en el periodo 1996-2012 se mantiene en el 20,5%, lo que equivale a 24.000 muertes al año directamente relacionadas con el frío.

### 3.2 Pobreza energética y clientes vulnerables

El hecho de que sólo Francia, Eslovaquia, Reino Unido e Irlanda dispongan de una definición de pobreza energética en sus legislaciones dificulta, en gran medida, la medición de su cuantificación en Europa.

Sin embargo, en 17 de los 28 Estados Miembros de la UE sí está regulado el concepto de cliente vulnerable. La **base jurídica** que avala esta protección la encontramos en el III Paquete energético compuesto por tres reglamentos (CE 713/2009, CE 714/2009 y CE 715/2009) y dos directivas (2009/72/CE y 2009/73/CE). Junto al servicio universal de electricidad garantizado, la regulación europea define el denominado “**cliente vulnerable**” al asegurar que los países garantizarán una protección adecuada de los clientes, entre ellos los que sufren la pobreza energética, prohibiendo la desconexión de dichos clientes en periodos críticos, y estableciendo planes para luchar contra

la pobreza energética. Ahora bien, la Comisión ha dejado libertad a los EEMM para encontrar una definición al concepto de cliente vulnerable y por lo tanto también de las medidas para protegerlo. Como ejemplo de factores que determinan estas diferencias podemos ver que en algunos casos se consideran vulnerables los hogares de ingresos bajos (Bélgica, Francia), mientras que en otros países la definición es más restrictiva considerando sólo las familias que no pueden pagar. En otros casos se consideran las diferentes zonas climáticas dentro de un país o se establecen diferencias entre la población urbana y la población rural.

En Bélgica y Eslovenia han definido un mecanismo análogo al español para poder beneficiarse del Bono Social. Es decir, el cliente vulnerable se determina en función de ciertos grupos de riesgo como pueden ser la edad, salud o situación socio-económica. Las diferentes definiciones incluyen sectores muy heterogéneos de población, desde conceptos más ligados al poder de negociación (ej. España y la TUR) hasta casos más relacionados con la imposibilidad de pagar por la energía necesaria para mantener unos niveles mínimos de calidad de vida.

### 3.3 Responsabilidad de los poderes políticos ante la pobreza energética

Es evidente que la evolución de los elementos meteorológicos es exógena al control de la administración, pero resulta más fácil establecer una causalidad entre la responsabilidad del Estado y la pobreza energética por otros factores. De esta manera, resulta innegable que, en la medida de sus posibilidades, el Estado no debería permitir el **desarrollo de hogares** infracualificados para

ofrecer una respuesta a las necesidades de bienestar de las familias.

Por otro lado, el Estado debería ser más consciente del impacto de sus políticas sobre el precio de la energía. Un ejemplo claro es cómo a lo largo de los años en España se han ido incluyendo en el recibo de la luz conceptos que no se justificaban con el único argumento de que no se percibía por parte de los consumidores.

### 3.4 Responsabilidad de las empresas ante la pobreza energética

Las empresas energéticas aparecen periódicamente relacionadas como responsables de la pobreza energética. Esta acusación solo se puede explicar desde un punto de vista poco académico y más relacionado con planteamientos arcaicos donde la empresa es conceptualmente contraria a los intereses de los clientes, es decir, de los ciudadanos.

Para poder responsabilizar a las empresas de propiciar la pobreza energética, éstas deberían tener control de todas o al menos de una mayoría de estas causas. Sin embargo, no es el caso. Empezando por el más obvio, las empresas energéticas no tienen control sobre el clima. De la misma manera las empresas no tienen relación con el nivel de rentas de las familias. Otro factor es la calidad de las casas y su capacidad de aislamiento térmico. De nuevo resulta difícil establecer un control de esta variable por parte de las empresas energéticas.

Por último, está el precio de la energía. Esta condición es la comúnmente utilizada para tratar de buscar la responsabilidad de las empresas

## “Las empresas energéticas no tienen control sobre el clima”

energéticas. Sin embargo, tampoco resulta tan fácil de establecer dicha causalidad. En primer lugar porque el bien que producen las empresas es indiferenciado, una *commodity*, y, en segundo porque, en el caso español, al encontrarnos con un sector regularizado, los precios finales de la energía se ven influenciados por factores ajenos a la misma, sean en forma de impuestos o bien en otros conceptos que encarecen el precio final terriblemente.

Sin embargo, es útil establecer otro tipo de relación entre las empresas y el problema. Las petroleras, las gasistas y las eléctricas son organizaciones con una gran conocimiento del mercado energético y con una notable capacidad de influencia por su relación directa con los clientes. Además, tienen interés en el correcto funcionamiento de los mercados en los que operan. Estableciendo un paralelismo, tampoco son las empresas de automoción responsables de la conducción imprudente pero tratan de paliar las consecuencias de estos actos de los que no son responsables. Esta influencia, junto con el concepto de la Responsabilidad Social Corporativa, debe llevar a las empresas a desarrollar estrategias proactivas para paliar los **riesgos de vulnerabilidad**. Dicho esfuerzo debe ser coordinado con la administración y la sociedad civil.



# 4

## PROPUESTAS PARA ERRADICAR LA POBREZA ENERGÉTICA EN ESPAÑA

### 4.1

#### Prohibición de desconectar a clientes vulnerables

El 60% de los países de la UE tiene alguna normativa que impide cortar el suministro eléctrico a hogares en situaciones de vulnerabilidad. Esta prohibición puede ser total o limitada a los meses de invierno.

### 4.2

#### Tarifas sociales y pagos directos

Entre los instrumentos para proteger al cliente vulnerable están las tarifas sociales (donde lo relevante es definir a una parte de la población a la que se le excluye del sistema liberalizado) o pagos directos. Este tipo de sistemas está implementado en Bélgica, Francia, Italia, Hungría, Grecia, Portugal, Rumania y, por supuesto, España. En Croacia existe una **tarifa homóloga al bono social** en tres tramos y su financiación sale de los Presupuestos del Estado.

### 4.3

#### Mejoras de la eficiencia del hogar

Se trata de atajar el problema de la pobreza de forma **preventiva**, reduciendo las necesidades energéticas del hogar. En general, se trata de esquemas que mezclan obligaciones, mediante el aumento de los estándares normativos, y subsidios u otras formas de transferencias de rentas públicas a los propietarios o rentistas de los inmuebles. En Gran Bretaña las compañías suministradoras tienen ciertas obligaciones de mejora de eficiencia en los hogares de sus clientes domésticos.

#### 4.4

### Consultas gratuitas

En Bélgica es posible acceder a **auditorías energéticas gratuitas**. De esta manera existen “tutores” que ayudan a los consumidores a implementar medidas de eficiencia energética. En Austria, Wien Energie estableció por su cuenta una oficina para dar soluciones personalizadas a individuos en situaciones de riesgo de exclusión social. El objetivo es ayudar a estos individuos a volver a ser capaces de reestablecer su acceso a la energía. Cada caso es gestionado por trabajadores sociales con experiencia y la mayor parte de la veces deben hacer frente a otros problemas ajenos al acceso energético.

#### 4.5

### Incentivos para propietarios e inquilinos

En Austria existe un **certificado de eficiencia** obligatorio que los propietarios deben alcanzar. En ese sentido, en Francia el Decreto N° 2009-1439 obliga a los propietarios a invertir en mejoras de eficiencia en su propiedad. En Gran Bretaña los propietarios pueden conseguir hasta 1.500 libras por invertir en mejoras de eficiencia en sus propiedades.

#### 4.6

### Ayuda financiera

En casos en que las familias deben usar gran parte de su rentas para pagar los costes energéticos, hay países que tienen desarrollados sistemas de apoyo financiero. En **Holanda** hay un

acuerdo entre la NVVK, (la Asociación Comercial para la Deuda y la Banca Social) y los proveedores eléctricos según el cual estos últimos informan a las autoridades locales para que la NVVK u otras organizaciones puedan establecer algún tipo de ayuda financiera para el pago de la deuda.

#### 4.7

### Pagos de las facturas en invierno o en situaciones de frío

En Gran Bretaña existe el **Warm Home Discount Scheme** (esquema de descuento para la casa caliente) que permite que ciertos ciudadanos puedan obtener hasta 135 libras de descuento en sus facturas energéticas. El gasto total de este programa crecerá de los 250 millones de libras en el invierno de 2011/12 a 310 millones en el invierno de 2014/15. En Irlanda existe la posibilidad de que el Gobierno cubra las necesidades energéticas en la temporada invernal hasta 2.400 kWh de electricidad y €545 de gas.



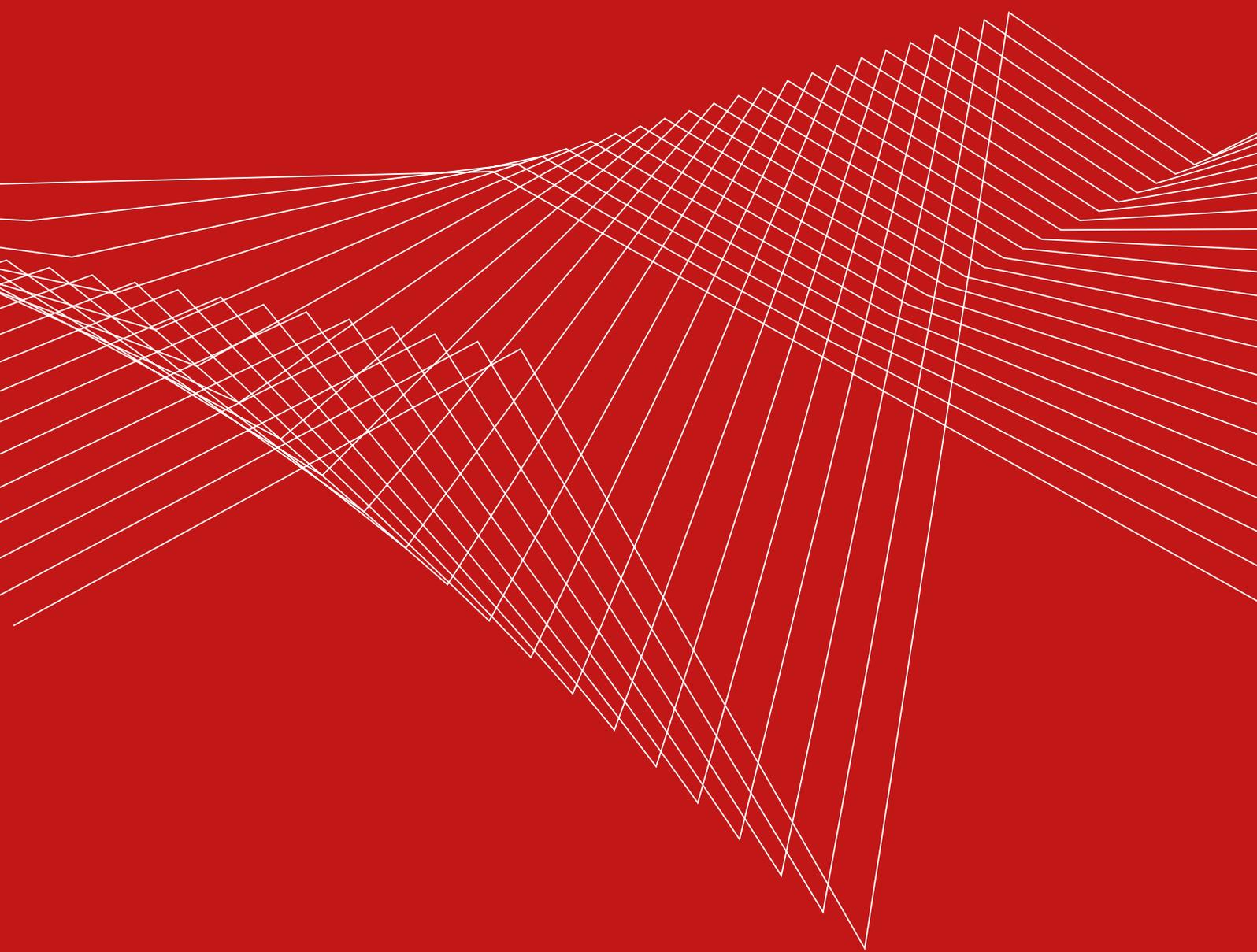
#### 4.6 Planificación de los pagos

En algunos casos son los **servicios sociales** quienes llegan a realizar el pago de la deuda directamente con la comercializadora. Gran Bretaña, Holanda, Grecia y Hungría son países donde están desarrolladas soluciones de este tipo.

#### 4.7 Mayor información del consumidor

Existen varios ejemplos en la administración y las comercializadoras que realizan estrategias para dar a conocer los **programas de protección** que existan en el país. Se trata de superar posibles campañas en internet ya que se considera que por la situación económica, cultural, educacional o social existen amplios estratos sociales que no acuden a este medio de comunicación. En Gran Bretaña la *Energy Retail Association* (patronal eléctrica) creó en 2005 *Homeheathelpine* para ofrecer un teléfono gratuito de información y campañas para mostrar el conjunto de posibles beneficios en función de su situación personal.

# MAS CONSULTING TRENDS



**MAS CONSULTING GROUP**  
*A global public affairs firm*