esade

EsadeEcPol - Center for Economic Policy

Cómo abordar la pobreza energética en España

EsadeEcPol Brief #18 Octubre 2021

AUTORAS

María Teresa Costa Campi,
Catedrática de Economía de la Universidad de Barcelona, directora de la Cátedra de Sostenibilidad Energética (UB-IEB) e investigadora del Instituto de Economía de Barcelona (IEB)

Elisenda Jové Llopis,
Investigadora de la Cátedra de Sostenibilidad Energética (UB-IEB) y profesora asociada de la Universidad de Barcelona

Elisa Trujillo Baute,
Serra Hunter Fellow de la Universidad de Lleida e investigadora de la Cátedra de Sostenibilidad Energética (UB-IEB)

Línea de Transición Verde, dirigida por
Marta Suárez-Varela

Línea de investigación:

Macro y fiscal

RESUMEN EJECUTIVO

- La pobreza energética, entendida como la dificultad de los hogares de cubrir sus necesidades mínimas para mantener la temperatura deseada en el mismo, así como el acceso a otros servicios y necesidades que implican consumo de energía, es un problema que alcanza a entre uno de cada siete y uno de cada trece hogares en España. La escalada de la subida del precio de la electricidad durante 2021, unida a las consecuencias de la pandemia, han acentuado el riesgo que enfrenta esta significativa porción de la población, trayendo al primer plano del debate público la cuestión de las políticas óptimas para enfrentar la pobreza energética.
- Pese a su carácter estructural, **España empieza a abordar la pobreza energética más tarde que otros países**, a raíz de la crisis económica de 2008, que agrava notablemente el problema de la pobreza energética. De ahí que se empiecen a adoptar ciertos mecanismos de urgencia para aliviarla, como la creación del bono social en 2009. **Hasta hoy, las medidas aplicadas en España han sido principalmente medidas de renta**, como el ***bono social eléctrico y térmico***, basadas en proporcionar alivio financiero, y la **prohibición de interrumpir el servicio** con el objetivo de garantizar un suministro básico a los consumidores más vulnerables.
- Sin embargo, e**stas intervenciones son únicamente de carácter paliativo**, suficientes para abordar la situación de urgencia en el **corto plazo**. Además, **parte del coste recae ahora sobre las propias comercializadoras** de energía eléctrica, que han de repartirse el coste del bono social eléctrico en función del número de clientes.
- **En el largo plazo, la reducción de la pobreza energética requiere emplear un enfoque más estructural** basado en la mejora de la **eficiencia energética** *–renovación de las viviendas para hacerlas más eficientes energéticamente, instalación de dispositivos que propicien ahorro energía, certificados energéticos, etc.–* **y medidas con un claro enfoque conductual** *–Provisión de información y formación al consumidor mediante escuelas de energía, auditorías energéticas, comparadores de oferta–*
- Para ello las **principales recomendaciones** derivadas de este policy brief se agruparían en cuatro:
  1. **Mejora de las fuentes de información disponibles,** a través del diseño de encuestas específicas para el estudio de la pobreza energética, así como la incorporación de **datos recolectados por las empresas suministradoras de energía a través de contadores digitales** y la creación de un mecanismo para monitorizar el problema a nivel nacional
  2. **Mejor definición de los criterios de acceso al bono social eléctrico**. Concretamente, se recomienda la **inclusión de factores correctores** en función del nivel de renta, el número de miembros del hogar, las condiciones de la vivienda y la zona climática en la que se reside, además de la **simplificación de los trámites y requerimientos de documentación** para su acceso.
  3. **Instrumentos para incentivar la eficiencia energética en hogares vulnerables:** La eficiencia energética de las viviendas es clave en la reducción de la pobreza energética a largo plazo. Sin embargo, las obras de renovación a menudo son costosas y menos accesibles a los hogares vulnerables.
  4. Facilitar la **colaboración público-privada**, a través de medidas como certificados de ahorro de energía específicos para hogares vulnerables, como los establecidos en Francia y Reino Unido.

La política energética europea actual persigue un modelo sostenible, descarbonizado y dirigido al consumidor, donde el acceso a la energía se considera un derecho esencial del ciudadano para garantizarle una vida saludable, digna y de plena participación en la sociedad moderna. A pesar de ello, en 2019, el 6,9% de la población europea declaró tener problemas para mantener su hogar a una temperatura adecuada. El retraso en el pago de las facturas energéticas, o un gasto energético significativamente bajo o desproporcionado sobre el nivel de ingresos suman otros factores de riesgo dentro del concepto-paraguas de pobreza energética. Dentro del contexto europeo, España no ocupa una posición favorable: es el undécimo país con mayor incidencia de hogares en situación de pobreza energética según estos indicadores de auto-percepción. Las escaladas del precio de la electricidad, como la que está teniendo lugar durante 2021, solo subrayan este problema que tiene serios impactos en la salud de las personas, la degradación de los edificios y el medio ambiente. De ahí que se considere un reto crucial en el intento a manos de la Unión Europea de consolidar una transición energética ambiental y socialmente justa, en la que nadie se quede atrás.

Las iniciativas llevadas a cabo en la UE se han centrado en primera instancia en reivindicar la necesidad de dar una mayor visibilidad al problema, que afecta a millones de hogares. En consecuencia, la pobreza energética ha ido ganando peso, no únicamente desde una perspectiva académica centrada en refinar la definición y en la cuantificación del problema, sino también entre las agendas de los responsables de diseñar las políticas públicas (Figura 1 & anexo).

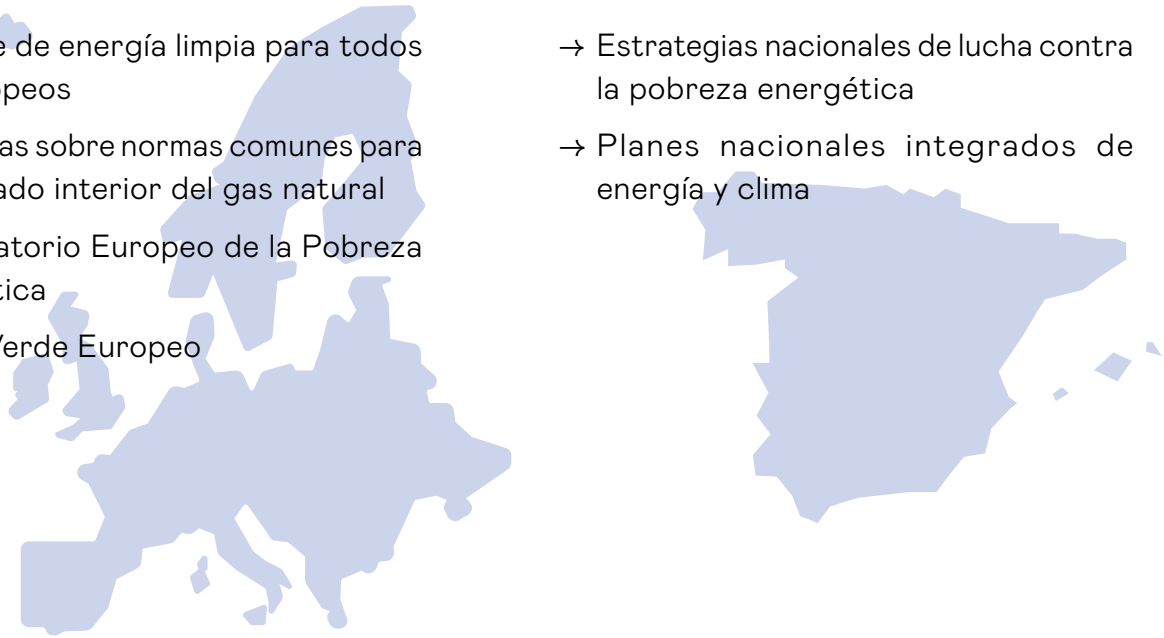
Figura 1.
Principales marcos institucionales para abordar la pobreza energética

A nivel europeo:

- → Paquete de energía limpia para todos los europeos
- → Directivas sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural
- → Observatorio Europeo de la Pobreza Energética
- → Pacto Verde Europeo

A nivel nacional:

- → Estrategias nacionales de lucha contra la pobreza energética
- → Planes nacionales integrados de energía y clima



Fuente: Elaboración propia

No cabe duda de que la proliferación de marcos legislativos y de acción en los que explícitamente se incorpora la pobreza energética s**eñala una clara voluntad unánime de erradicar el problema a nivel europeo**. Sin embargo, si bien es cierto que la Unión Europea constituye el marco de referencia común, **las actuaciones** para abordar la lucha contra la pobreza energética **se materializan a un nivel territorial inferior** a través de los planes nacionales integrados de energía y clima, así como las propias estrategias nacionales de lucha contra la pobreza energética. A pesar de que la mayoría de los países reconocen el problema y la necesidad urgente de abordarlo, **no todos los territorios definen ni miden esta realidad socioeconómica de manera similar**. Los instrumentos impulsados por los distintos territorios en su acción contra la pobreza energética en los últimos años, así como su intensidad y alcance, han sido múltiples (Bouzarovski y Thomson, 2020; Costa-Campi et al., 2020a; Mastropietro et al., 2020). Desde el caso alemán, que la afronta como parte de la pobreza general y la aborda a través de un enfoque integral en el marco de la legislación social, hasta el inglés, que la considera como un problema específico y cuenta con una definición, indicadores de medición, objetivos de reducción y estrategia nacional contra la pobreza energética. **En España**, la aprobación la **Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética en 2019** ha representado un avance significativo como principal hoja de ruta para luchar contra este problema estructural: desde un enfoque integral y con la incorporación de medidas de actuación a corto, medio y largo plazo, la Estrategia presenta la definición de pobreza energética, los indicadores oficiales de medición y los objetivos de reducción para 2025. Es con este marco institucional de referencia que debemos diagnosticar la situación del problema, y explorar lo que nos falta para mejorar las soluciones disponibles.

Diagnóstico de la pobreza energética en España dentro del contexto Europeo

Hay dos maneras de cuantificar el número de personas en situación de pobreza energética. El **enfoque objetivo** está basado en el gasto energético e ingresos del hogar donde a través de la **definición de una serie de umbrales** de estos dos elementos se estima la situación energética de un hogar. Por otro lado, el **enfoque subjetivo** parte de indicadores obtenidos a partir de las **propias percepciones y declaraciones del hogar** a través de encuestas homogeneizadas.

La naturaleza multidimensional del fenómeno demanda el uso de múltiples indicadores, ya que sus **principales causas** pueden venir explicadas por distintos factores, desde la existencia de bajos ingresos en la unidad familiar para hacer frente a los gastos energéticos, pasando por la **escasa eficiencia energética de las viviendas** hasta el mismo **precio de la energía**. En esta línea se posiciona claramente el **Observatorio Europeo de la Pobreza Energética**; ante la imposibilidad de capturar la pobreza energética a través de un único indicador, esta institución **propone un enfoque compuesto por múltiples indicadores**, iluminando cada uno aspectos diferentes

del problema: de los cuatro propuestos a nivel primario, dos se basan en experiencias auto-informadas del acceso limitado a servicios energéticos y los otros dos se calculan utilizando datos de ingresos familiares y/o gasto energético **(Tabla 1)**. Además, utiliza un conjunto de indicadores secundarios sobre factores estructurales y aspectos complementarios, entre ellos, precios de la energía, aspectos de la vivienda, etiquetado energético de la vivienda o tasas de riesgo de pobreza. España es de los pocos países que siguen esta recomendación de parametrización de la pobreza energética mediante el uso de los cuatros indicadores oficiales del Observatorio Europeo.

Tabla 1.
Indicadores primarios de la pobreza energética de acuerdo con el Observatorio Europeo de Pobreza Energética

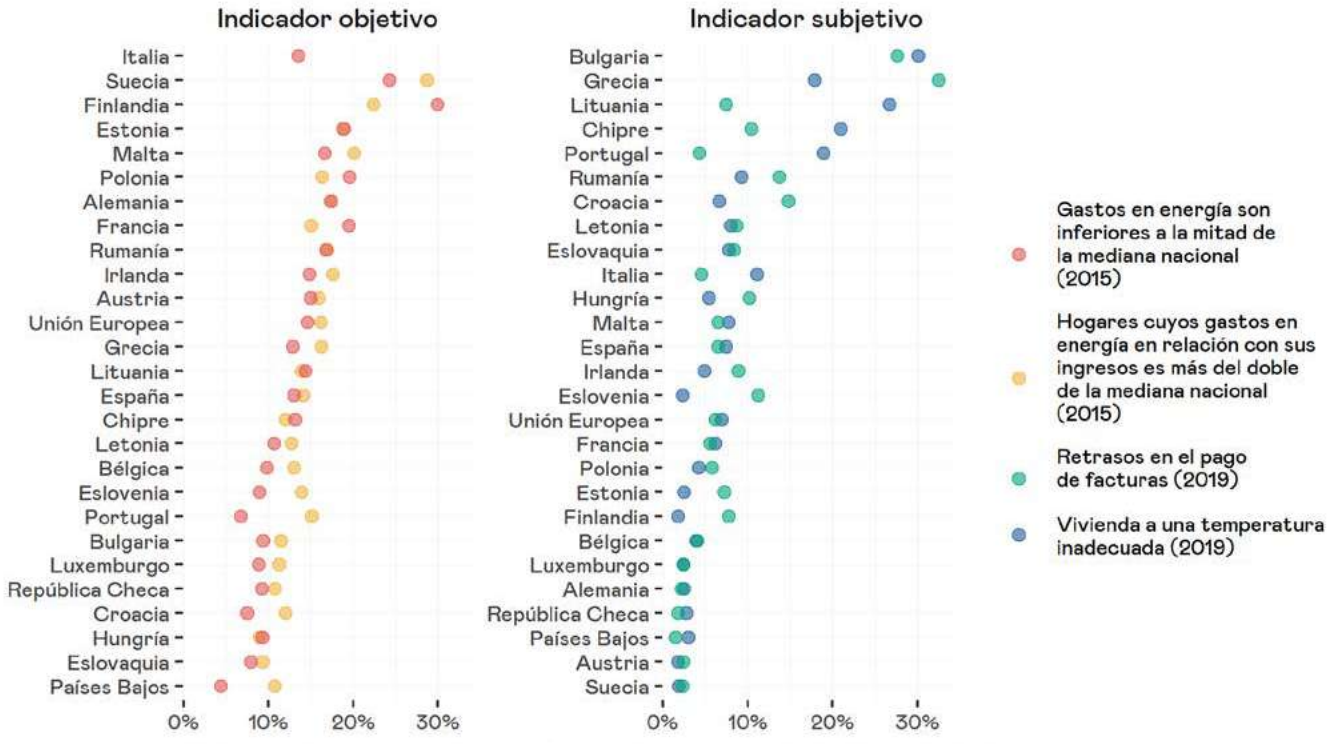
Indicadores objetivos	**Gasto desproporcionado (2M):** porcentaje de hogares cuyo gasto energético en relación con sus ingresos es más del doble de la mediana nacional
	Pobreza energética escondida (HEP): porcentaje de los hogares cuyo gasto energético absoluto es inferior a la mitad de la mediana nacional
Indicadores subjetivos	**Incapacidad para mantener la vivienda a una temperatura adecuada:** porcentaje de la población que no puede mantener su vivienda a una temperatura adecuada
	Retraso en el pago de las facturas: porcentaje de población que tiene retrasos en el pago de facturas de los suministros de la vivienda

Fuente: Observatorio Europeo de la Pobreza Energética

Los indicadores de carácter subjetivo muestran mayores niveles de incidencia en los países del sur y este de Europa en comparación con los países nórdicos, a pesar que éstos tienen inviernos más severos (Figura 1). En 2019, según últimos datos disponibles, encabezan el ranking, con mayor número de hogares incapaces de mantener una temperatura adecuada, Bulgaria (30,1%), seguida de Lituania (26,7%), Chipre (21,0%), Portugal (18,9%), Grecia (17,9%). %) e Italia (11,1%). Por el contrario, las cuotas más bajas (alrededor del 2%) se registraron en Finlandia, Austria, Suecia, Eslovenia, Luxemburgo, Estonia y Alemania. **El caso particular de España en 2019, un 7,5% de la población consideró que no podía mantener su vivienda a una temperatura adecuada durante el inverno, y el 6,5% tuvo retrasos en el pago de las facturas de los suministros de su vivienda** cifras ligeramente superiores a la media de la Unión Europea, que se ubicó en 6,9% y 6,2% respectivamente.

En cambio, de acuerdo con los indicadores objetivos de 2015 se configura una situación distinta, ya que se muestra mayores niveles de incidencia en países menos afectados según el criterio subjetivo (Suecia, Finlandia). Divergencias que pueden venir explicadas por las diferencias metodológicas en cada uno de los enfoques. Con respecto al caso español, los indicadores basados en el enfoque de gastos e ingresos muestran una menor incidencia de pobreza energética respecto a la media europea. El indicador de gasto desproporcionado (2M) se situó en un 14,2% de los hogares españoles frente al 16,2% de la media de la Unión Europea. Del mismo modo, el indicador de pobreza energética escondida fue de 13,0% para los hogares españoles mientras que la media europea se ubicaba en el 14,6%.

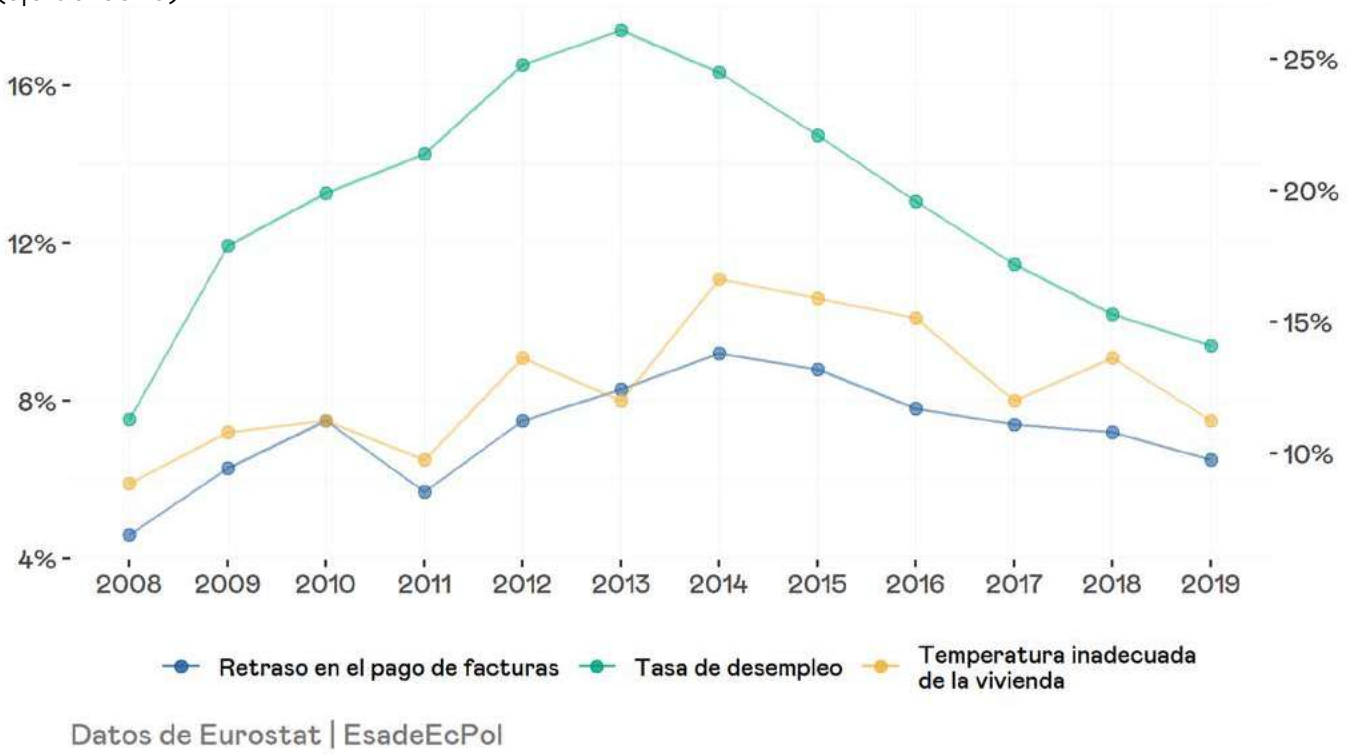
Figura 1.
La pobreza energética en Europa



Fuente: Euroestat EU-SILC survey

En el plano temporal, la tasa de pobreza energética aumentó entre 2008 hasta 2014, alcanzando en este último año su pico máximo. Desde entonces, descendió hasta 2019 coincidiendo con la recuperación económica. A pesar de esta mejoría, hay que considerar que no hay datos disponibles para reflejar el efecto de la pandemia. Dado que la evidencia acumulada pone de manifiesto que la pobreza energética sigue siendo un problema estructural en España, altamente correlacionado con el ciclo económico, no cabe esperar sino una agudización durante 2020.

Figura 2.
Evolución temporal de la pobreza energética en España
% población en alguna situación de pobreza energética (eje izquierdo) y tasa de desempleo (eje derecho)



Territorialmente, la Tabla 2 muestra magnitudes muy diferentes entre las comunidades autónomas, debido principalmente a disparidades económicas, geográficas, climáticas y sociales. Castilla La Mancha es la comunidad autónoma con mayor número de hogares en situación de pobreza energética de acuerdo con los indicadores de gasto desproporcionado y de temperatura inadecuada de la vivienda, ambos directamente relacionados con la eficiencia energética de los hogares. Si se tiene en cuenta los indicadores de pobreza escondida y de retraso en pago de las facturas, que muestran aquellas personas que se encuentran con la necesidad de medidas de carácter prestacional a corto plazo orientadas a aliviar el pago de la factura energética, destaca Ceuta como territorio con valores más altos.

Tabla 2.
Pobreza energética por comunidades autónomas (en %, 2019)

	Gasto desproporcionado 2M	Pobreza escondida (HEP)	Temperatura inadecuada vivienda	Retraso en el pago de las facturas
Andalucía	22,9	15,5	9,1	9,4
Aragón	12,1	5,5	4,0	3,0
Asturias (Principado de)	11,6	8,0	8,2	3,0
Baleares (Illes)	19,9	8,2	6,5	7,6
Canarias	16,1	31,6	5,0	7,9

Cantabria	11,6	7,8	3,0	2,9
Castilla y León	14,9	8,0	5,3	2,3
Castilla – La Mancha	26,3	6,7	13,2	4,4
Cataluña	13,9	7,2	8,3	6,5
Comunitat Valenciana	16,9	12,0	6,1	7,8
Extremadura	23,3	15,1	11,5	7,9
Galicia	17,1	11,9	6,0	4,4
Madrid (Comunidad de)	12,7	5,4	8,3	5,4
Murcia (Región de)	24,3	11,8	5,1	9,0
Navarra (Comunidad Floral de)	12,0	3,9	10,2	5,0
País Vasco	7,9	6,0	5,4	7,3
Rioja (La)	12,4	3,6	2,6	2,2
Ceuta	13,1	39,7	3,3	14,5
Melilla	18,9	28,9	8,7	5,6

Fuente: Ministerio para la Transición Ecológica (2020)

Con la mirada puesta en el futuro, cabe mencionar que la **Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética** también establece una serie de **objetivos mínimos de reducción de la pobreza energética para 2025** en cada uno de los cuatro indicadores oficiales (Tabla 3). Paralelamente, la Estrategia propone ir un paso más allá y establece posibilidades más ambiciosas con el propósito de alcanzar una mayor disminución de la problemática de la pobreza energética en España antes de 2025.

Tabla 3.
Situación de la pobreza energética en España y objetivos de reducción para 2025

Indicador (% población)	2008	2019	Objetivo mínimo para 2025	Objetivo buscado para 2025
Gasto desproporcionado (2M)	15,9	16,7	12,9	8,6
Pobreza energética escondida (HEP)	14,6	11,7	8,6	5,7
Incapacidad para mantener la vivienda a una temperatura adecuada	5,9	7,6	6,0	4,0
Retraso en el pago de las facturas	4,6	6,6	5,5	3,7

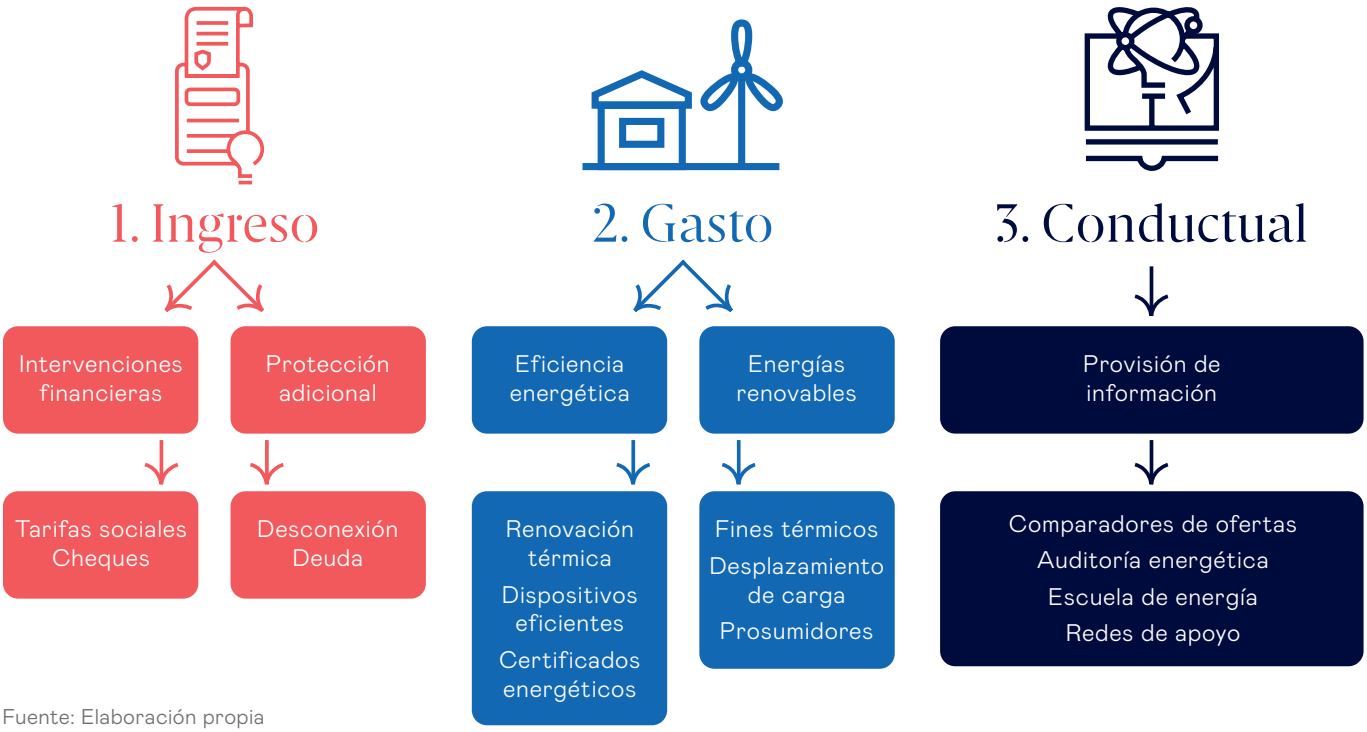
Fuente: Ministerio para la Transición Ecológica (2020)

Cabe preguntarse, sin embargo, cuáles de las políticas actuales o esperadas nos acercarían más a estos objetivos.

Mecanismos para abordar la pobreza energética en España

Las actuaciones contra la pobreza energética se pueden dividir según su efecto se produzca en la renta, gasto o conducta de los hogares (Figura 3).

Figura 3.
Mecanismos para abordar la pobreza energética



Fuente: Elaboración propia

La existencia de bajos ingresos en la unidad familiar resulta un factor determinante de la pobreza energética, de esta situación se desprende que dentro del abanico de políticas contra la pobreza energética exista un notable esfuerzo en aquellas **medidas que actúan a través del mecanismo de ingresos para abordar el problema** (Costa-Campi et al., 2020b). Este tipo de intervenciones son de carácter paliativo, a corto plazo, con el propósito de proporcionar alivio financiero a aquellos consumidores más vulnerables. Estas medidas de ingreso **han sido las principales herramientas que ha implementado España** para abordar la pobreza energética, en particular, **el bono social eléctrico y térmico y las medidas de protección de desconexión.**

El **bono social eléctrico**, puesto en marcha el año 2009, constituye el principal mecanismo del Estado para proporcionar un cierto alivio financiero entre los consumidores más vulnerables. En concreto, el vigente bono social eléctrico consiste en **un descuento que se aplica directamente a la factura del consumidor en el término de energía y de potencia del Precio Voluntario**

al Pequeño Consumidor (PVPC)[1]. Este descuento puede ser del ***25% o el 40%*** según el beneficiario haya sido identificado de acuerdo con criterios de renta como consumidores vulnerables o consumidor vulnerable severo. En el caso de considerarse **consumidor en riesgo de exclusión social, el descuento es del 100%** en la factura eléctrica (Figura 4)[2]. Además de los criterios básicos de renta según la composición de la unidad familiar, los beneficiarios deben cumplir dos requisitos más: disponer de un contrato de electricidad con una comercializadora de referencia y tener una potencia contratada de máximo 10 kW en el domicilio habitual.

Además de los criterios anteriores, desde su puesta en marcha se ha ampliado **los beneficiarios a *familias monoparentales*** y a miembros del hogar con ***situación de dependencia de grado II o III***. Asimismo, se han incrementado los límites de energía anuales, flexibilizando el cómputo de estos límites, junto a otras medidas. La financiación del bono social eléctrico mantiene que son las sociedades que desarrollan la actividad de comercialización de energía eléctrica (o sus matrices) quienes deben asumir su coste y el reparto de dicho coste se realiza proporcionalmente en función del número de clientes.

Figura 4.
Mecanismos para abordar la pobreza energética

BONO SOCIAL ELÉCTRICO (REAL DECRETO LEY 15/2018)

TIPOS CONSUMIDORES:

1. **VULNERABLE:** descuento 25% en el término de energía y de potencia del PVPC
   → Que la renta o la renta conjunta anual de la unidad familiar a que pertenezca sea:

Renta anual		Unidad familiar		Consumo Máx Subvencionado
≤ 1,5 x IPREM de 14 pagas	11.279€	No hay ningún menor		1.380kWh/año
≤ 2 x IPREM de 14 pagas	15.039€	1 menor en la unidad familiar		1.93v2kWh/año
≤ 2,5 x IPREM de 14 pagas	18.799€	2 menores en la unidad familiar		2.346 kWh/año

   → O bien, que se esté en posesión del título de familia numerosa

Sin requisito		No hay ningún menor		4.140 kWh/año

   → O bien que todos los miembros que tienen ingresos en la unidad familiar sean pensionistas del Sistema de la Seguridad Social (jubilación o incapacidad permanente)

Cuantía mínima vigente		No hay ningún menor		1.932kWh/año

* Si se reúnen circunstancias especiales (con discapacidad igual o superior al 33%, víctima de terrorismo, víctima de violencia de género, dependencia de grado II o III, o familias monoparentales) los requisitos de renta máxima a cumplir se incrementan en 0,5 puntos IPREM (3.760€)

[1] Precio Voluntario para el Pequeño Consumidor (PVPC) es el precio regulado por el Gobierno que se aplica en la factura de aquellos consumidores con potencia contratada no superior a 10 kW y que estén acogidos al PVPC. El PVPC se calcula incluyendo de forma aditiva el coste de producción de energía eléctrica (determinado en base al precio horario del mercado), los peajes de acceso y cargos que correspondan y el coste regulado de gestión comercial.

[2] A consecuencia pandemia del COVID-19, se ha creado un nuevo supuesto para acceder a la condición de consumidor vulnerable del bono social eléctrico (Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo). Aquellos hogares en los que, al menos, un miembro de la unidad familiar cumpla con los siguientes requisitos podrá beneficiarse de este nuevo supuesto: encontrarse en situación de desempleo, estar en un Expediente Temporal de Regulación de Empleo, o haber visto recudida su jornada laboral por motivo de cuidados o bien afrontar otras circunstancias similares que supongan una pérdida sustancial de ingresos, en caso de ser empresario.

2. VULNERABLE SEVERO: descuento del **40%** en el término de energía y de potencia del PVPC

→ Que la renta o la renta conjunta anual de la unidad familiar a que pertenezca sea:

Renta anual		Unidad familiar	Consumo Máx Subvencionado
Percibir una renta anual ≤ 50% de los umbrales establecidos para ser considerado consumidor vulnerable	5.640€	Sin menores	1.380kWh/año
	7.520€	1 menor	1.93v2kWh/año
*incremento previsto para circunstancias especiales	9.340€	2 menores	2.346 kWh/año

→ Familia numerosa

≤ 2 x IPREM de 14 pagas	15.039€		4.140 kWh/año

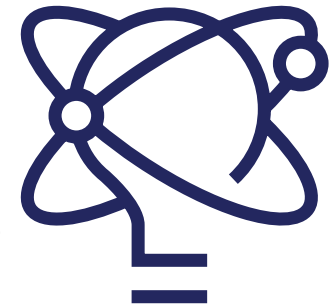
→ Pensionista

Pensión mínima ≤ 1 x IPREM de 14 pagas	7.520€		1.932kWh/año

3. EN RIESGO DE EXCLUSIÓN SOCIAL: descuento del 100% en la factura eléctrica

→ Ser consumidor vulnerable severo y ser atendido por los servicios sociales de un ayuntamiento o una comunidad autónoma, que paguen al menos el 50% del importe de su factura (PVPC previo a la aplicación del descuento por Bono Social)

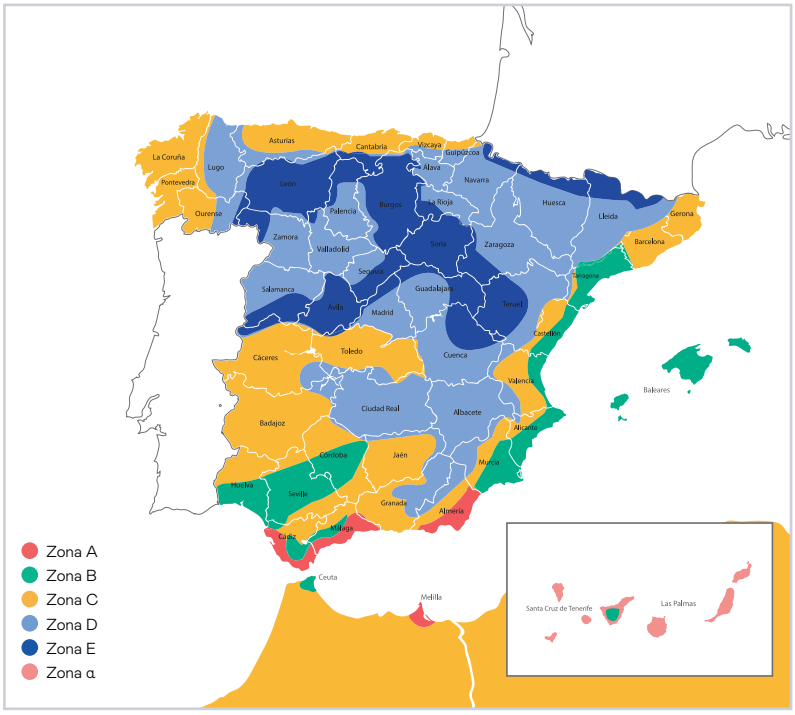
→ A este colectivo no se le puede cortar el suministro



Fuente: Elaboración propia

Paralelamente, en 2018 se introdujo el **bono social térmico** como mecanismo paliativo. Se trata de una ayuda económica a consumidores vulnerables **en forma de pago único** a la cuenta bancaria del beneficiario por el uso de la calefacción y el agua caliente sanitaria o cocina. La cantidad de esta prestación, que va de ***25€ a 123,94€***, viene determinada por dos componentes (Figura 5): el grado de **vulnerabilidad del beneficiario** de acuerdo con la propia definición prevista en la normativa reguladora del bono social eléctrico (vulnerable, vulnerable severo, riesgo de exclusión social), y **la zona climática** en la que se encuentre ubicada la vivienda habitual. Los beneficiarios del bono social eléctrico tienen de forma directa derecho a este bono para usos térmicos. Pero, a diferencia del bono social eléctrico, este es **financiado con cargo a los Presupuestos Generales del Estado**. La gestión y el pago de las prestaciones económicas son competencia de la Comunidades Autónomas.

Figura 5.
Cuantía del bono social térmico según el tipo de consumidor y las zonas climáticas



Fuente: http://www.bonotermico.gob.es/

Zona Climática	Consideración	Ayuda (€)
Alfa	Vulnerable	25
Alfa	Vulnerable Severo	40
Alfa	Riesgo de exclusión social	40
A	Vulnerable	29
A	Vulnerable Severo	46,40
A	Riesgo de exclusión social	46,40
B	Vulnerable	37,68
B	Vulnerable Severo	60,29
B	Riesgo de exclusión social	60,29
C	Vulnerable	49,84
C	Vulnerable Severo	79,74
C	Riesgo de exclusión social	79,74
D	Vulnerable	67,56
D	Vulnerable Severo	108,10
D	Riesgo de exclusión social	108,10
E	Vulnerable	77,46
E	Vulnerable Severo	123,94
E	Riesgo de exclusión social	123,94

Otro mecanismo de actuación frente a la situación de vulnerabilidad energética es **la prohibición de desconexión de la electricidad**. A raíz del Real Decreto 897/2017 se crea una nueva figura de consumidor en riesgo de exclusión social. Es decir, la de un consumidor que se encuentra atendido por los servicios sociales y cuyas facturas eléctricas son sufragadas al menos el 50% por la Administración Pública correspondiente. En esta situación no se tendrá que hacer frente a la factura eléctrica y, en caso de imposibilidad temporal para hacer frente al pago, no se podrá interrumpir el suministro eléctrico. Más recientemente **se ha ampliado la cobertura** de protección de desconexión a más grupos vulnerables. Cabe destacar la medida adicional de **protección a la infancia** que permite a aquellas viviendas acogidas al bono social eléctrico y con menores de 16 años sean considerados un suministro esencial y, por consiguiente, su suministro no pueda verse suspendido. Así mismo, aquellos hogares en los que uno de sus miembros se encuentre en situación de dependencia reconocida de grado II o III, o bien con una discapacidad reconocida igual o superior al 33% también tienen derecho a esta medida de protección frente a la desconexión.

La perspectiva de ingresos genera un impacto a corto plazo y de carácter puntual, sin embargo, **para conseguir impactos de largo plazo se requiere una solución estructural al problema**

de carácter multidimensional que se oriente en el gasto energético de la unidad familiar y, por consiguiente, el análisis y la potencial solución de este han de fundamentarse en dicho gasto. En este sentido, existen un conjunto de medidas que utilizan la reducción del gasto energético de los hogares como mecanismo para disminuir la pobreza energética. Dichas actuaciones pueden clasificarse **en dos grandes categorías relacionadas con eficiencia energética y con energías renovables**. Entre las medidas de eficiencia energética destacan las de **rehabilitación térmica, los dispositivos eficientes y los certificados energéticos**. A diferencia de otros países de la Unión Europea, **hasta mediados de 2020, en España no existían medidas públicas de eficiencia energética específicas para personas identificadas como vulnerables en situación de pobreza energética**. No obstante, sí existían y siguen existiendo una serie de medidas de apoyo económico a la mejora de la eficiencia energética de carácter transversal y diseñadas para todos los ciudadanos españoles, si bien normalmente accesibles únicamente para usuarios con mayor poder adquisitivo, para hacer frente a la inversión que subvencionan las ayudas. En línea con la **Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética**, se considera **prioritario establecer medidas para este colectivo más vulnerable** tanto a corto plazo, con las rehabilitaciones exprés, como a medio y largo plazo a través de las actuaciones estructurales. Con este fin, el pasado agosto de 2020 fue aprobado el Programa de Rehabilitación Energética de Edificios (PREE), que daba continuidad a los programas anteriores (PAREER-CRECE y PAREER II) implementados entre 2013 y 2018 y que permitieron rehabilitar energéticamente unas 80.000 viviendas españolas. El nuevo programa PREE es de gestión descentralizada e introduce por primera vez un apoyo especial a colectivos vulnerables y afectados por la pobreza energética. En concreto **se concede una ayuda adicional del 10% para las actuaciones que se realicen en edificios de vivienda cuyos propietarios tengan concedido el bono social.**

Por último, el **tercer grupo de mecanismos para hacer frente a la pobreza energética son los de orden conductual**, que persiguen modificar el comportamiento de los consumidores a partir de la promoción del debate sobre esta problemática, la **concienciación social acerca buenos hábitos de consumo energético y el acceso a la información relevante para apoyar la toma de decisiones**. De esta forma, la provisión de información adecuada permite a los consumidores aumentar el conocimiento sobre sus derechos y deberes, a la vez que les ofrece una mayor posibilidad de hacer uso de todas las opciones de apoyo público y privado disponibles para afrontar la situación de pobreza energética. Las principales tipologías de actuación conductual son **los comparadores de oferta, las auditorías energéticas, las escuelas de energía y las redes de apoyo**. A nivel estatal destacan las acciones que lleva haciendo el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE) de divulgación, formación e información al consumidor doméstico con el propósito final de concienciar a la ciudadanía sobre la importancia de consumir energía de manera más eficiente. A nivel regional y más orientado a hogares vulnerables destaca la puesta en marcha de diversos puntos de asesoramiento energético distribuidos por la ciudad de Barcelona y la Oficina municipal de Atención a la Pobreza Energética y Promoción Eficiencia Energética (OFIMAPE) del ayuntamiento de Terrassa, entidades encargadas de ofrecer información, atención e intervención esencial para que aquellos colectivos más vulnerables puedan garantizar sus derechos energéticos básicos y mejorar la eficiencia de los hogares.

Nuevas herramientas en la lucha contra la pobreza energética

Si bien es cierto que gobiernos nacionales, autoridades locales, empresas y entidades sociales han ido estableciendo una serie de medidas que incluyen políticas y programas para reducir la vulnerabilidad a la pobreza energética, la cantidad de hogares que siguen sufriéndola es muy significativa. Además, se prevé que la combinación entre los efectos desiguales de la pandemia y la escalada de precios de la electricidad pueda incrementarse la cifra de afectados en los próximos meses. A ello hay que sumar el aumento de las necesidades energéticas de las familias a través de nuevos usos relacionados con el confinamiento, y con el teletrabajo que ha establecido como la nueva forma segura de continuar trabajando.

Ante esta situación, se recogen aquí cuatro grupos de recomendaciones clave para dar respuesta a los retos en el panorama de la pobreza energética.

a) Mejora en la disponibilidad y uso de datos para profundizar en el diagnóstico y análisis de la pobreza energética

La publicación de la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética ha representado un gran avance en el territorio español en la conceptualización y medición, mediante indicadores objetivos y subjetivos, de la pobreza energética. Estos avances han permitido establecer adecuadamente el alcance del problema. Sin embargo, hay aspectos de mejorar en la disponibilidad y uso de datos y, por consiguiente, en la caracterización de los hogares vulnerables y las causas y consecuencias de la pobreza energética. Si bien el IDAE es el responsable de actualizar cada año los indicadores que permitan hacer un seguimiento de la evolución de la pobreza energética a través de Encuesta de Presupuestos Familiares y la Encuesta de Condiciones de Vida del Instituto Nacional de Estadística (INE), estas dos encuestas no están exentas de limitaciones. Ambas se llevan a cabo con objetivos más generales y no están sido diseñadas para al estudio de la pobreza energética. La **falta de encuestas específicas y homogeneizadas que permitan examinar la pobreza energética desde una óptica multidimensional** hace que no se disponga de **información relevante y actualizada de factores claves para mitigarla,** como, por ejemplo, el ***tipo de electrodomésticos utilizados y sus consumos, las medidas de eficiencia energética implementadas en los hogares o si estos tienen acceso a algún tipo de subvención en materia energética***. Esta información podría extraerse a través de la aplicación de un módulo específico dedicado a esta temática en las encuestas existentes. También sería necesaria una actualización más frecuente de los datos: la última actualización de indicadores sobre pobreza energética está basada en datos de 2019.

En este sentido, es de vital importancia continuar trabajando para mejorar y **ampliar la disponibilidad de datos sobre pobreza energética, también a través de las propias empresas**

suministradoras de energía. Así pues, el acceso a la información convenientemente anonimizada sobre sus clientes gracias a la instalación a gran escala de contadores digitales puede ser de gran utilidad para abordar la pobreza energética. Los contadores digitales permiten monitorizar el consumo eléctrico de los hogares en tiempo real. No obstante, no es suficiente su instalación: se debe ir un paso más allá y capacitar a la ciudadanía para que con esta gran cantidad de datos en su poder puedan tomar decisiones óptimas que mejoren la eficiencia de su consumo eléctrico. De esta manera, se podría abordar la problemática de manera proactiva, desde la perspectiva de la prevención, a través del uso de datos y herramientas digitales, en lugar de hacerlo de forma reactiva. Asimismo, a diferencia de la información reportada anualmente por encuestas oficiales con un cierto de decalaje en su publicación, el tratamiento de los **datos de los contadores digitales** permitiría obtener **información mucho más actualizada** sobre patrones de consumo energético para poder llevar a cabo **análisis continuado de la evolución de la pobreza energética** y dar mayores soluciones ante crisis socioeconómicos como la actual. En esta línea, sería de gran interés la **creación de un Observatorio de pobreza energética en España** con el fin de monitorizar el progreso de esta problemática, sus características y determinantes para poder mejorar las acciones de actuación.

b) Mejorar los mecanismos de ingreso: bono social eléctrico

Para intentar maximizar el alcance de las políticas es fundamental **definir de manera más afilada el público objetivo y el mecanismo de acceso** mediante el cual los hogares vulnerables pueden obtener la cobertura de las ayudas. Si bien el bono social eléctrico ha experimentado notables avances desde su implementación, hay áreas de mejora. Una primera propuesta está relacionada con una **revisión de los supuestos para la concesión de la ayuda y sus límites**. Si bien es cierto que el bono social eléctrico actual tiene en cuenta criterios de renta, sigue habiendo beneficiarios, como las **familias numerosas**, que **no deben cumplir el requisito de ingreso** y, por consiguiente, *se podrían beneficiar de una ayuda económica aun no encontrándose en una situación de pobreza energética*. En línea con la inclusión de **consideraciones del nivel de renta para los pensionistas** dentro de las condiciones de acceso al recientemente modificado bono social, podría también incluirse un límite de renta para los bonos a familias numerosas, que en todo caso debería incorporar algún **factor de corrección por número de miembros en la unidad familiar**, pero que en última instancia garantice que la ayuda llegue a los hogares que realmente la necesitan.

Por otro lado, aunque la actual configuración de la prestación económica incrementa los límites de energía anuales y flexibiliza el cómputo de estos límites no se tiene **en cuenta los consumos reales de los hogares más vulnerables ni las condiciones de la vivienda** –normalmente **superiores a los consumos medios como consecuencia de la presencia de electrodomésticos menos eficientes y viviendas peor aisladas**–. A su vez, el bono eléctrico **tampoco considera ni las disparidades climáticas que existen en el territorio español**

(existiendo notables diferencias tanto entre regiones del norte con elevados consumos en invierno y en el sur con elevados consumos en verano) ni las diferencias dentro de una misma provincia donde pueden convivir un amplio rango de zonas climáticas. De este modo, otra recomendación a la hora de diseñar las políticas pasa por considerar el **uso de baremos climáticos que permitan identificar regiones o territorios con diferentes climatologías** y, de forma análoga, el **uso de certificados energéticos** que permitan identificar la magnitud del problema a afrontar con las intervenciones.

La tercera propuesta de este grupo afecta al **diseño del procedimiento de solicitud**. Para el caso del bono social eléctrico implica que los **hogares deben ser conscientes de la existencia de los mecanismos de apoyo a consumidores vulnerables**, conocer la posibilidad que efectivamente pueden contar con su cobertura, además de ser **capaces de entender y llevar a cabo todo el procedimiento** necesario para su disfrute. Ahora bien, la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética aboga por **la automatización del bono**, tal como se hace en Portugal desde el año 2016. Mas allá de la automatización de las ayudas, lo relevante es que estas se proporcionen mediante mecanismos lo más simples posibles, de forma tal que, a pesar de ser el beneficiario quién debe solicitar el apoyo (para garantizar que siempre sea percibido como una ayuda extra), **los trámites para acceder deben ser fáciles y requerir la aportación de la menor cantidad posible de documentación.**

La última propuesta en referencia al bono social eléctrico pasar por su financiación y en la necesidad de homogeneización las fuentes de financiación. **Actualmente el bono eléctrico recae su coste en las empresas energéticas** en lugar de presupuestos públicos, como sucede en el caso del bono térmico. Esto último sería lo correcto para ambos, dando claras señales que los **mecanismos para proteger a los consumidores vulnerables deberían elaborarse en el marco del sistema de bienestar general.**

c) Favorecer la implementación de medidas estructurales con repercusión a medio y largo plazo

Más allá de las medidas paliativas y coyunturales contra la pobreza energética, como el bono social eléctrico y térmico, se recomienda la implementación de medidas estructurales a medio y largo plazo. La pobreza energética es de naturaleza pluridimensional y su resolución debe, por lo tanto, aproximarse desde distintas ópticas. De aquí que la energía más barata, limpia y segura es la que no se produce (ni se consume) y, como consecuencia de ello, la **eficiencia energética** debe posicionarse como un elemento de alta relevancia en el contexto de la pobreza energética.

En España se observa que las políticas públicas orientadas a mejorar la eficiencia energética no llegan a los colectivos con una mayor vulnerabilidad energética haciendo necesario un

enfoque más específico, adaptado a su realidad para ganar con éxito de la batalla de la pobreza energética a través de un doble ahorro energético y económico. Se debe aprender de países vecinos como Francia, donde existe un conjunto de **instrumentos a incentivar las mejoras de la eficiencia energética de los hogares vulnerables desde hace años**. Francia al margen de las ayudas directas a pequeñas reformas (*Chèque énergie*), cuenta con el programa de grandes reformas *Habiter Mieux* y *Maprimerenov* de carácter progresivo proporcionando mayores cantidades de recursos financieros a los hogares más vulnerables y con procesos más agiles.

d) Fomentar la colaboración público-privada en los programas contra la pobreza energética

La necesidad de abordar una transición energética justa, descarbonizada y sostenible implica la participación de todos los agentes económicos. De ahí que cualquier contribución en la búsqueda e implantación de soluciones al problema de la pobreza energética deba promover la colaboración público-privada. Dicha colaboración puede dar pie a políticas de gran calado que consiguen llegar a una proporción relevante de la sociedad. Tal es el caso de los **certificados de ahorro de energía utilizados en Francia y Reino Unido**, dirigidos a toda la población, pero **con consideraciones específicas cuando se trata de hogares vulnerables**. Con este tipo de actuaciones es posible explotar las ventajas de acceder a los recursos económicos del sector público junto con el mayor conocimiento que sobre el terreno pueden aportar las empresas. Así, por ejemplo, las comercializadoras pueden contribuir con su conocimiento sobre el consumidor que han adquirido por su proximidad y continua interacción. De forma análoga, las empresas de rehabilitación y construcción aportan la experiencia en las soluciones con diferentes grados de intervención en las viviendas y necesidades de recursos, clave para la aplicación de medidas estructurales con impacto de mediano y largo plazo.

Anexo: actuaciones europeas contra la pobreza energética

Las actuaciones de las instituciones europeas en materia de pobreza energética se enmarcan en un conjunto amplio de protección al consumidor, progresivo empoderamiento y limitación de las intervenciones públicas en la fijación de precios para consolidar un mercado minorista plenamente liberalizado y de adecuado funcionamiento. Si bien es cierto que su primera mención aparece en el tercer paquete energético de 2009, la pobreza energética se ha consolidado como elemento clave vinculado al papel de los consumidores en el último paquete legislativo de 2016, titulado «Energía limpia para todos los europeos», diseñado como el nuevo marco legislativo para los próximos años para facilitar una transición energética justa.

Este paquete de medidas recomienda afrontar la pobreza energética mediante políticas sociales específicas, medidas de eficiencia energética orientadas a la rehabilitación de los parques nacionales de edificios y al fomento de las comunidades de energías renovables no únicamente para promover la eficiencia energética a nivel doméstico sino también como mecanismo para ayudar a combatir la pobreza energética a través de la reducción del consumo y la presencia de unos precios de suministro más económicos. Dentro de este nuevo marco normativo cabe destacar también el ***Reglamento sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima*** que incorpora las **obligaciones de evaluación y seguimiento del número de hogares en situación de pobreza energética** en cada uno de los Estados miembros, así como la necesidad de establecer objetivos nacionales dentro de los Planes nacionales integrados de energía y clima. Estos esfuerzos de seguimiento del estado de la pobreza energética **deben coordinarse a través del Observatorio Europeo de la Pobreza Energética**, institución europea que tiene como principal objetivo apoyar y supervisar a los países europeos en sus acciones contra la pobreza energética mediante la comunicación de buenas prácticas, así como a través de la elaboración de estadísticas con datos fiables y comparables.

Más recientemente, mientras que a finales de 2019 la Comisión Europea presentaba la estrategia de crecimiento destinada a transformar la Unión Europea (**Pacto Verde Europe**o) en la que se recogía la **necesidad de una transición socialmente justa** con la implementación de medidas para dar respuesta a la pobreza energética; a finales de 2020 la Comisión expresaba de nuevo su preocupación por mitigar la pobreza energética anunciando, por un lado, la **recomendación dirigida a los Estados miembros para abordar la situación de pobreza energética** y, por otro lado, la **estrategia sobre una «oleada de renovación»** con el propósito **de mejorar la eficiencia energética** de los edificios europeos con el triple objetivo de duplicar la tasa de renovación de edificios para reducir las emisiones, impulsar la recuperación económica **y disminuir la pobreza energética.**

BIBLIOGRAFÍA

Boardman, B. (1991). *Fuel Poverty: from cold homes to affordable warm*. Belhaven Press, London.

Bouzarovski, S., Thomson, H. (2020). Transforming energy poverty policies in the European Union: second annual report of the European Union Energy Poverty Observatory.

Costa-Campi, M.T., Jové-Llopis, E., Trujillo-Baute, E. (2020a) "Pobreza energética en Europa. Un análisis comparativo. ¿Qué hacen los países europeos para afrontar la pobreza energética?". Edita Fundación Naturgy.

Costa-Campi, M. T., Jové-Llopis, E., Trujillo-Baute, E. (2020b). Energy poverty in Spain: an income approach analysis. Energy Sources, Part B: Economics, Planning, and Policy, 14 (7-9): 327-340.

Mastropietro, P., Rodilla, P., Batlle, C. (2020). Emergency measures to protect energy consumers during the Covid-19 pandemic: a global review and critical analysis. *Energy Research & Social Science*, 68 (101678): 1-6.