

Se acerca el invierno: claves para entender la pobreza energética en el contexto de la crisis energética europea

GUILLERMO GARCÍA ÁLVAREZ*

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo aclarar el concepto de pobreza energética, así como presentar sus causas y las estrategias para abordarla. Tras considerar sus definiciones, su impacto en los hogares, y los indicadores usados para cuantificarla, se expone la situación en España, prestando especial atención a las medidas adoptadas al respecto y a su limitada efectividad.

1. INTRODUCCIÓN

Es incuestionable que la invasión de Ucrania ha incrementado la presión sobre el sistema energético de todos los países europeos, en particular, de aquellos más dependientes de la importación de gas natural ruso. En 2020, un 43 por ciento de las importaciones de gas natural de los países de la Unión Europea (UE) procedían de Rusia (Comisión Europea, 2020). Además de la crisis de escasez, se vive hoy una de precios y de asequibilidad que viene azotando a los consumidores más vulnerables desde hace

* Vrije Universiteit Amsterdam (g.garcia.alvarez@vu.nl).

más de un año. De hecho, la mayoría de los países europeos vienen adoptando medidas contra la crisis energética desde el otoño de 2021. En España, la electricidad alcanzó su precio máximo en marzo de 2022, disparándose a los 545 euros/MWh. En agosto de 2021, desde el Banco de España se atribuyó el 70 por ciento del aumento de los precios a lo ocurrido con los precios del gas y de los derechos de emisión de CO₂ (Pacce, Sánchez y Suárez-Varela, 2021). Desde entonces, los precios del gas natural, según el índice TTF holandés¹, han seguido aumentando debido a la invasión de Ucrania, llegando a máximos históricos en agosto de 2022². El próximo invierno promete ser muy problemático para los hogares más vulnerables, en un contexto de incertidumbre sobre los precios de la energía y los cortes de suministro de gas natural.

La subida de los precios de la energía viene acompañada de un aumento generalizado en el coste de la vida. El crecimiento interanual del índice de precios de consumo armonizado (IPCA) alcanzó el 10,5 por ciento en agosto de 2022; téngase en cuenta que veníamos de

¹ El índice de precios TTF (Title Transfer Facility) se usa como referencia en el mercado europeo.

² El precio del gas natural acentúa su caída por debajo de los 200 euros, *Cinco Días*, 19 de septiembre de 2022 (https://cincodias.elpais.com/cincodias/2022/09/19/companias/1663579600_273532.html).

incrementos negativos a raíz de la pandemia de la COVID-19³. Esos incrementos no se observaban en España desde los años ochenta del siglo pasado. Las cifras españolas se encuentran, más o menos, en la media de la UE, y todas las grandes economías europeas se sitúan entre el 6 y el 11 por ciento, pero algunos países de Europa del Este han superado el 20 por ciento⁴.

El principal problema de esa inflación para los hogares españoles es que sus ingresos no suben de manera acorde, perdiendo poder adquisitivo. El salario medio creció en el segundo trimestre de 2022 cerca de un 5 por ciento en comparación con el mismo trimestre de 2021, lo que implica que los salarios están creciendo casi la mitad que la inflación. Por decirlo de una manera sencilla, los hogares que ya tenían dificultad para afrontar sus gastos cotidianos tendrán que elegir entre una dieta variada o mantener su casa caliente.

Los apartados siguientes profundizan en lo que entendemos por pobreza energética y en las alternativas para cuantificarla usando indicadores objetivos y subjetivos. A continuación, se analizan las políticas adoptadas en España y en otros países europeos, trazando finalmente las lecciones aprendidas.

2. LA POBREZA ENERGÉTICA: DEFINICIONES E INDICADORES

2.1. Sin una definición universalmente aceptada

La pobreza energética no cuenta con una definición establecida a escala internacional, lo que dificulta su cuantificación y el diseño de medidas para combatirla. Por lo pronto, debemos diferenciar lo que ocurre en Europa de lo que ocurre en gran parte del mundo. En 2015, los países miembros de la ONU adoptaron la

³ INE. Indicador adelantado del Índice de Precios de Consumo Armonizado.

⁴ Eurostat. HICP – monthly data (annual rate of change) [PRC_HICP_MANR].

Agenda 2030 para un desarrollo sostenible, la cual incluye “garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna” antes de 2030 (Naciones Unidas, 2020). En el *World Energy Outlook* de 2021 se estimó que 770 millones de personas de todo el mundo todavía carecían de acceso a la electricidad en sus hogares, la mayoría en África y Asia (IEA, 2021). En cambio, en la UE, el acceso a la electricidad es prácticamente universal, del 100 por ciento de los hogares en todos los países miembros, con la excepción de Bulgaria, con un 99,7 por ciento⁵. Por otra parte, mientras que el problema de la accesibilidad va reduciéndose a escala mundial, cobra relevancia el de la asequibilidad. La nueva crisis energética puede devolver a muchos hogares a la pobreza energética. Aproximadamente, 90 millones de habitantes de Asia y África que habían conseguido recientemente el acceso ininterrumpido a la electricidad no pueden hacer frente a los gastos derivados de cubrir sus necesidades básicas de energía (IEA, 2022).

En 2010, el Foro Económico Mundial definió la pobreza energética como la “falta de acceso a servicios y productos energéticos sostenibles y modernos” (Habitat for Humanity, s. f.). Se trata de una definición que hoy se consideraría insuficiente, pues no incluye el problema de la asequibilidad. Sí se recoge en una definición muy reciente de la Comisión Europea: “Es el resultado de la combinación de unos ingresos bajos, una elevada proporción de la renta disponible gastada en energía y una mala eficiencia energética, sobre todo en los edificios” (Comisión Europea, 2022). Sin embargo, no todos los países miembros comparten o han compartido una definición similar. Por ejemplo, en 2012, el informe final sobre la *Fuel Poverty Review* redactado por John Hills para el gobierno británico la definió así: “Se considera que alguien vive en condiciones de pobreza energética si es miembro de un hogar con bajos ingresos que no se puede mantener a una temperatura adecuada (*warm*) a un coste razonable” (Hills, 2012).

En general, las definiciones oficiales tienden a referirse al fenómeno propio de hogares que ya cuentan con un acceso ininterrumpido a fuentes de energía tales como la electricidad, pero en los que unos ingresos insuficientes o

⁵ World Bank. Access to electricity (% of population) – European Union (<https://data.worldbank.org/indicator/EG.ELC.ACCS.ZS?locations=EU>).

el elevado coste de la energía les impide cubrir las necesidades energéticas básicas o les obligan a desviar fondos destinados a satisfacer otras necesidades básicas.

2.2. Indicadores subjetivos y objetivos

En los últimos años se han explorado diferentes opciones para medir la pobreza energética. Sin embargo, relacionarla, sobre todo, con la asequibilidad y no tanto con el acceso dificulta su cuantificación. Un hogar tiene o no tiene acceso a la electricidad; pero que un hogar se pueda permitir los bienes energéticos básicos depende de cómo pueda distribuir sus ingresos entre el gasto en energía y otras necesidades básicas (alimentación, vivienda, etc.). En función del objetivo, ya sea entender las dimensiones de la pobreza energética, identificar la cantidad de hogares en situación de riesgo de pobreza energética o analizar el impacto de la eficiencia energética de los edificios, unos indicadores pueden resultar más adecuados que otros.

Hay dos tipos de indicadores: los objetivos y los subjetivos. Los objetivos tienen que ver con la proporción de los ingresos de un hogar destinados a su consumo de energía (electricidad, gas natural, etc.). Esos indicadores están ligados a la pobreza en su sentido estrictamente económico, pues, a medida que aumenta la renta disponible, tiende a disminuir el porcentaje de ella que se destina al consumo de energía. Los indicadores subjetivos pueden situar a hogares de renta media en la categoría de la pobreza energética, pues se basan en las respuestas de los hogares a encuestas que consideran la pobreza energética como un fenómeno multidimensional.

Un indicador objetivo comúnmente utilizado (por ejemplo, en Francia, Irlanda o Gales) es el que define a una familia que destina el 10 por ciento de sus ingresos o más a energía como un hogar en situación de pobreza energética. Este indicador ha sido criticado por su falta de contexto, ya que puede incluir a familias de renta alta con un gasto energético elevado por razones distintas de las habituales en hogares de renta baja.

Otros indicadores que resaltan el gasto desproporcionado en energía son el *Low Income High Cost* (LIHC), usado en el Reino Unido, y el 2M o M/2, que se reporta oficialmente en la mayoría de los países europeos, incluyendo a España, Alemania o Italia (Ministerio para la Transición Ecológica, 2019; Thema y Vondung, 2020). El LIHC pretende resolver ciertos problemas de la metodología del 10 por ciento para poder calcular “tanto la extensión como la profundidad de la pobreza energética”. Así, un hogar se considera en situación de pobreza energética si cumple dos condiciones: a) sus gastos necesarios (*required*) en energía sobrepasan la mediana nacional, ajustados según el número de miembros del hogar (Department for Business, Energy & Industrial Strategy, 2020); y b) una vez deducida esa cantidad, los ingresos disponibles restantes se sitúan por debajo del umbral oficial de pobreza⁶.

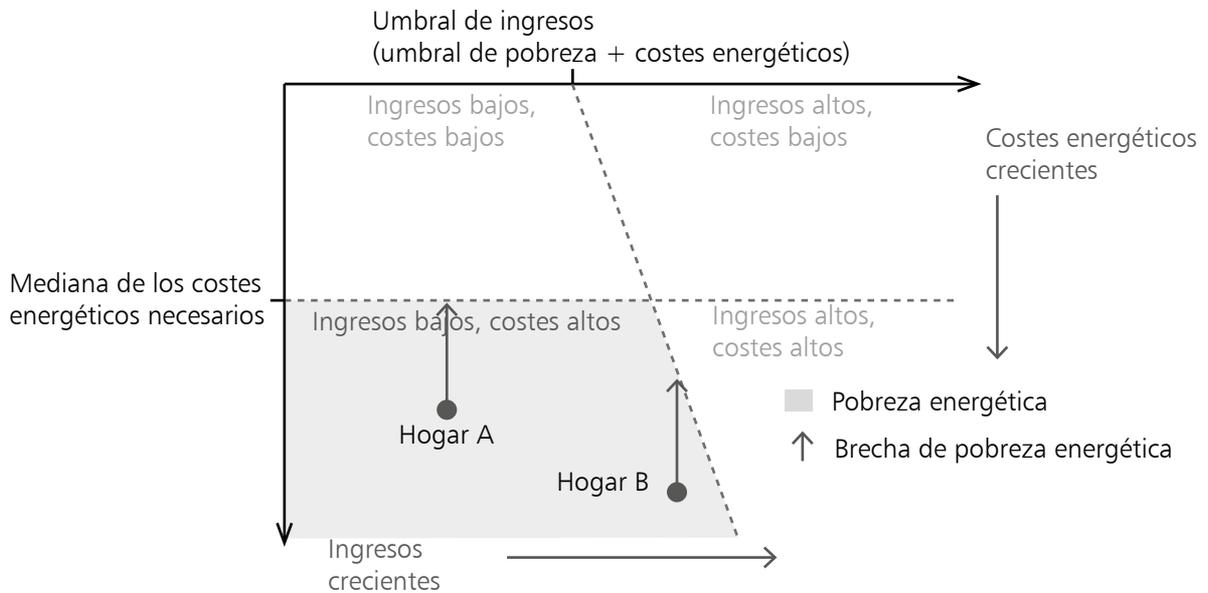
Con el LIHC, la severidad de la pobreza energética se asociaría a la medida en que los gastos energéticos de un hogar superan la mediana nacional. Un análisis similar se podría llevar a cabo con el indicador del 10 por ciento, diferenciando, por ejemplo, entre familias que destinan a energía un 11 por ciento de sus ingresos de las que tienen que gastar un 20 o un 30 por ciento. En el gráfico 1 se puede observar cómo se llevaría a cabo este análisis. Como se observa, el hogar A tiene menos ingresos que el hogar B, pero ambos se encuentran en el cuadrante de la pobreza energética. No obstante, para salir de ese cuadrante, el hogar B necesita menos ingresos extra.

El siguiente indicador objetivo más popular es el conocido como 2M, que refleja un gasto en energía en un hogar que es desproporcionado para sus ingresos; por su parte, el indicador M/2 da cuenta de un gasto insuficiente. Según el indicador 2M, todo hogar cuyo gasto energético en porcentaje de sus ingresos supera el doble del porcentaje correspondiente al hogar mediano a escala nacional está en situación de pobreza energética (Arenas *et al.*, 2020). Con el indicador M/2, un hogar lo está si el peso de su gasto es inferior a la mitad del peso del gasto en energía en el hogar mediano. M/2 también se conoce como indicador de pobreza energética escondida. Ambos indicadores mejoran el indi-

⁶ Suele utilizarse el más común en la UE: el de unos ingresos equivalentes disponibles inferiores al 60 por ciento de los ingresos equivalentes disponibles medianos.

GRÁFICO 1

UMBRAL Y SEVERIDAD DE LA POBREZA ENERGÉTICA UTILIZANDO EL LIHC



Fuente: Adaptado de Department of Business, Energy & Industrial Strategy (2020: 2).

gador del 10 por ciento y presentan alternativas al LIHC.

Los indicadores subjetivos utilizan encuestas para recoger la percepción de los hogares acerca de diferentes cuestiones relacionadas con la pobreza energética. Una de ellas es la *Encuesta de Condiciones de Vida (ECV)*, según su nombre en español, que se viene llevando a cabo durante casi un par de décadas en todos o casi todos los países de la UE. A partir de la *ECV* se pueden elaborar dos indicadores de pobreza energética: el de retraso en el pago de facturas de electricidad en los últimos doce meses y el de capacidad para mantener el hogar a una temperatura adecuada.

El indicador de los retrasos en los pagos recoge, según el juicio de los entrevistados, la dificultad que tienen para pagar las facturas de electricidad a final de mes. La ventaja de la *ECV* es que se pueden analizar otras respuestas para contextualizar este indicador, a lo que también contribuyen los indicadores objetivos.

El indicador de la “temperatura adecuada” se ha referido tradicionalmente y en la actualidad a los meses invernales y al gasto en calefacción (Arenas *et al.*, 2020). Sin embargo, el aumento de frecuencia de las olas de calor en verano puede llegar a requerir una reformulación de esta pregunta en el futuro. Para interpretar este indicador hay que tener en cuenta la relevancia del tipo de hogar, pues los pisos en bloques de edificios requieren menos energía, ya que reciben calor de los apartamentos contiguos. De hecho, habitar en un piso se asocia positivamente con este indicador (García Álvarez y Tol, 2021).

Entre otras opciones, también se ha utilizado la “presencia de goteras en el techo, humedades en las paredes o podredumbre en las ventanas o el suelo” para añadir otra dimensión al concepto de pobreza energética (Aristondo y Onaindia, 2018; García Álvarez y Tol, 2021; Thomson, Bouzarovski y Snell, 2017). Este indicador puede reflejar que la propiedad tiene problemas en cuanto a eficiencia energética o que está siendo calentada de manera inefectiva. Ade-

más, la presencia de goteras y humedades causa el deterioro de la vivienda y conlleva más dificultades para conseguir una temperatura adecuada, lo que, a su vez, incrementa el consumo de energía necesario. Es cuestionable que la ECV trate las goteras, las humedades y la podredumbre en los marcos de las ventanas o el suelo como una única pregunta, pues resta capacidad de realizar un análisis exhaustivo.

En resumen, estos indicadores permiten desarrollar una perspectiva más multidimensional de la pobreza energética y de los diferentes factores de riesgo. Con todo, al ser reportados por las propias familias, cabe la posibilidad de que las respuestas estén erradas, si bien no hay incentivos para mentir en una encuesta de tales características. Otra de las desventajas de los indicadores subjetivos reside en que no permiten medir la severidad de la pobreza energética. Tomemos dos familias hipotéticas como ejemplo: según los indicadores subjetivos, si ninguna puede mantener su casa a una temperatura adecuada, ambas están en situación de pobreza energética. Sin embargo, con indicadores objetivos, podemos observar que el gasto energético es el 40 por ciento del total de ingresos en el caso de una familia, y el 12 por ciento en la otra, y que, por tanto, la gravedad de la pobreza energética es distinta y sus consecuencias, muy diferentes. A su vez, los indicadores objetivos permiten identificar a sectores de población vulnerables que no se encuentran en situación de pobreza energética, pero que podrían sufrirla si alguno de los factores determinantes de este tipo de pobreza empeorase, ya sea la situación macroeconómica, los precios de la energía, los ingresos del hogar o la eficiencia energética de su vivienda.

Aun siendo problemática, la falta de consenso en los indicadores fomenta debates interesantes. Por ejemplo, dos artículos de investigación analizaron el Bono Social de Electricidad (BSE) y su impacto en la pobreza energética en España. En el primero de ellos, utilizando un análisis de pareamiento por puntaje de propensión para determinar si el BSE había afectado a los indicadores subjetivos, no se halló ningún impacto estadísticamente significativo (García Álvarez y Tol, 2021). Se consideraron tres indicadores subjetivos: retraso en los pagos de facturas eléctricas, incapacidad para mantener el hogar a una temperatura adecuada y presencia de humedades y goteras. En cam-

bio, el segundo estudio, publicado en 2022, utilizó el indicador 2M para medir el impacto del BSE en la pobreza energética (Bagnoli y Bertomeu-Sánchez, 2022). En este caso, se descubrió un impacto positivo, si bien muy pequeño, en la disminución de la pobreza energética; aproximadamente 59.000 hogares dejaron de estar en esta situación gracias al BSE. Los estudios no son contradictorios, toda vez que el impacto es inexistente o muy modesto, lo cual indica que la medida tiene margen de mejora. Este es un ejemplo de cómo apoyarse en diferentes métricas, que arrojan distintos resultados, puede dificultar el diseño de medidas para paliar la pobreza energética.

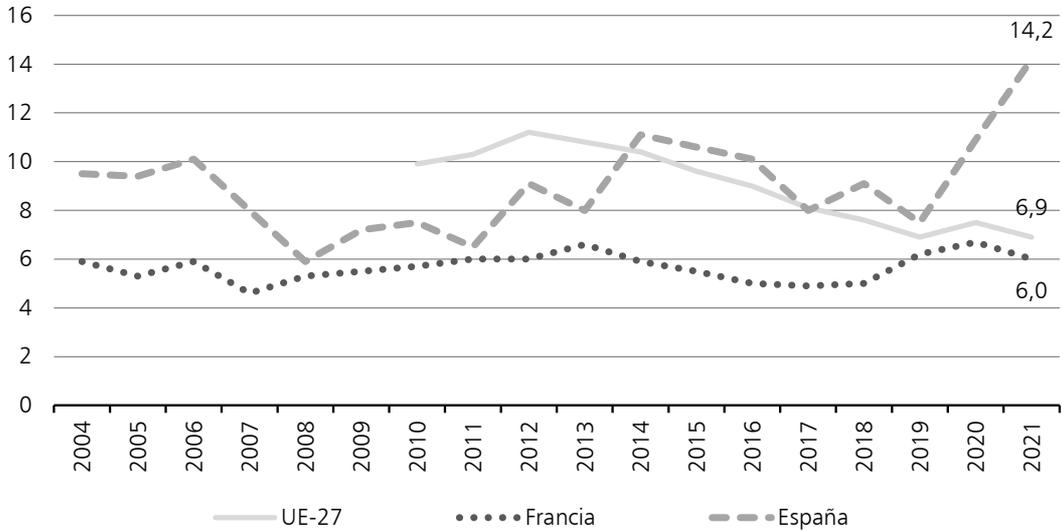
En los gráficos 2 a 4, que recogen la evolución reciente de indicadores subjetivos y objetivos de pobreza energética en España, Francia y la UE-27, se pueden observar ciertos patrones. Los dos principales indicadores subjetivos reflejan un incremento de la pobreza energética tras la crisis financiera de 2008, tanto en España como a escala de la UE. Esta tendencia se revierte alrededor de 2015, año a partir del cual comienza un ligero descenso que se detiene en 2020, a raíz de la pandemia de la COVID-19. Aunque los retrasos en el pago de facturas también han crecido recientemente en Francia, España destaca en cuanto al alza de la incapacidad para mantener el hogar a una temperatura adecuada, llegando a un 14 por ciento de los hogares en 2021. Las cifras españolas son superiores a las de los peores momentos de la crisis de 2008. A pesar de que su temperatura media es más baja, los países más ricos de Europa (en el norte) mantienen este indicador por debajo del 5 por ciento (Noruega, Suiza), mientras que algunos de los países más pobres (en el Este) superan holgadamente el 20 por ciento (Bulgaria, Lituania)⁷. Se trata, por tanto, más de una cuestión económica que climática. La tendencia de estos últimos años es preocupante, y podríamos encontrarnos con nuevos máximos históricos el próximo invierno.

Como es de esperar, la pobreza energética no impacta en todos los estratos de población por igual. En García Álvarez y Tol (2021) se encontró una alta correlación entre los hogares en situación de pobreza energética y los que estaban en riesgo de pobreza monetaria.

⁷ Eurostat, Inability to keep home adequately warm - EU-SILC survey (<https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20211105-1>).

GRÁFICO 2

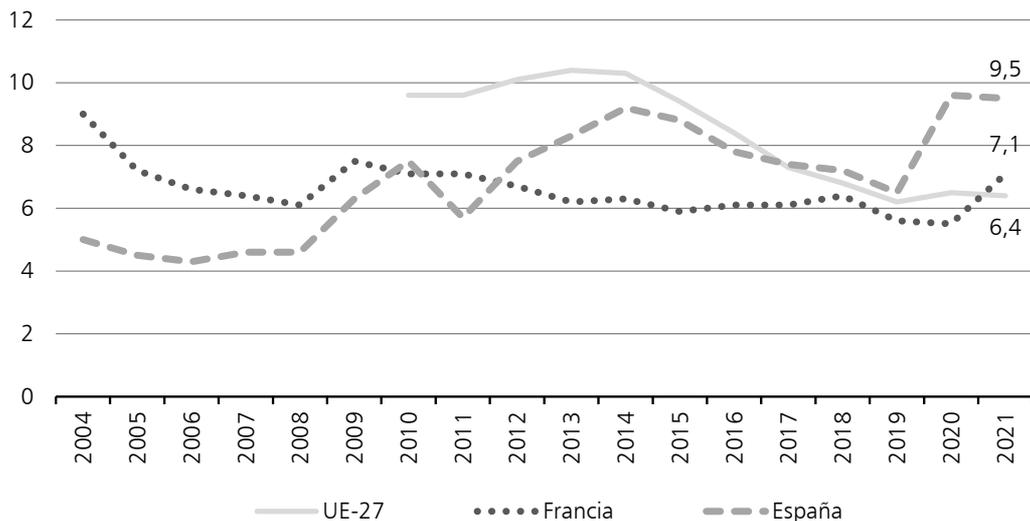
PORCENTAJE DE HOGARES QUE NO PUEDEN PERMITIRSE MANTENER SU VIVIENDA CON UNA TEMPERATURA ADECUADA DURANTE LOS MESES FRÍOS (ESPAÑA, FRANCIA Y UE-27, 2004-2021)



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat, Inability to keep home adequately warm – EU-SILC survey [ilc_mdcs01].

GRÁFICO 3

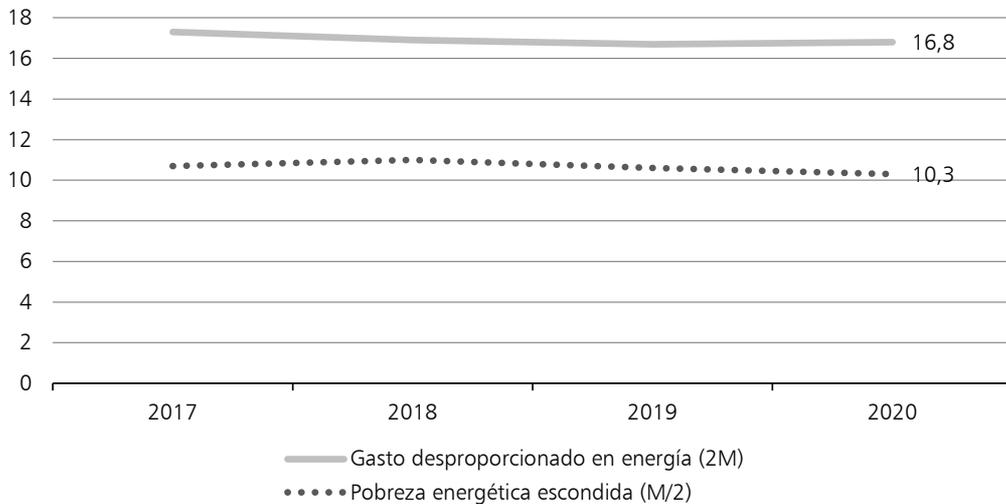
PORCENTAJE DE HOGARES QUE, EN LOS ÚLTIMOS 12 MESES, HAN TENIDO ALGÚN RETRASO EN EL PAGO DE RECIBOS DE AGUA, GAS, CALEFACCIÓN, ELECTRICIDAD, COMUNIDAD, ETCÉTERA (ESPAÑA, FRANCIA Y UE-27, 2004-2021)



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat, Arrears on utility bills – EU-SILC survey [ilc_mdcs07].

GRÁFICO 4

PORCENTAJE DE HOGARES CON GASTO DESPROPORCIONADO EN ENERGÍA Y POBREZA ENERGÉTICA ESCONDIDA* (ESPAÑA, 2017-2020)



(*). Véase el significado de ambos conceptos en el texto.

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (2021).

En 2011, un 38 por ciento de estos hogares sufría pobreza energética, cifra que se reducía al 21 por ciento en el resto de los hogares. Según los indicadores subjetivos, los pensionistas sufrían en mayor proporción pobreza energética. Un informe reciente del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (2021) destacó que, entre las viviendas sin calefacción, el porcentaje de hogares con un gasto desproporcionado (2M) en energía alcanzó el 23,3 por ciento en 2020, casi el doble del correspondiente a las viviendas con calefacción (13,1 por ciento). Las diferencias geográficas también pueden ser sustanciales. Ese mismo año, Extremadura (24 por ciento), Murcia (23,9 por ciento), Castilla-La Mancha (23,5 por ciento) y Andalucía (22,9 por ciento) presentaban la mayor incidencia de familias con un gasto desproporcionado en energía, mientras que el País Vasco (8,5 por ciento) y la Comunidad de Madrid (11,6 por ciento) mostraban las menores incidencias. Estos datos vuelven a sugerir que la pobreza energética está principalmente determinada por las capacidades económicas de las familias. Por último, el informe destaca dos tipos de hogar en los que se concentraba la pobreza energética: los formados por personas de 65 años o más que viven solas (28,5 por ciento) y los monoparentales (20,8 por ciento).

3. LAS CONSECUENCIAS DE LA POBREZA ENERGÉTICA

La pobreza energética ocasiona problemas variados a quienes la sufren. Entre ellos se cuentan los problemas respiratorios y cardiovasculares, los impactos negativos en la salud mental, el exceso de mortalidad en invierno, así como también un mayor riesgo de accidentes por utilización de métodos de calefacción poco seguros. Buena parte de esos problemas los causa la falta de condiciones de confort térmico y la aparición de moho y humedades.

Un estudio llevado a cabo recientemente en Barcelona (Oliveras *et al.*, 2021) descubrió que la pobreza energética, estimada a partir de la capacidad de mantener la casa a una temperatura adecuada tanto en invierno como en verano, estaba relacionada con una mayor frecuencia de problemas de salud infantiles, de casos de asma y sobrepeso, y con un mayor deterioro en la salud mental. Algunas de estas consecuencias no son necesariamente específicas de la pobreza energética, sino que también se asocian a la pobreza monetaria. Una reciente

revisión bibliográfica concluye la existencia de una clara asociación entre la pobreza energética (en términos de la temperatura adecuada) con problemas generales de salud, incluida la mental, con dolencias de carácter respiratorio y con una mayor tasa de mortalidad (Ballesteros-Arjona *et al.*, 2022).

De acuerdo con el estudio sobre la pobreza energética de la Asociación de Ciencias Ambientales (ACA), España, con una tasa de mortalidad adicional de invierno relativa (TMAI) promedio del 20 por ciento, se sitúa entre los países de la UE con peores cifras (Tirado Herrero *et al.*, 2018). Ese 20 por ciento equivale a unas 24.000 muertes adicionales cada año. Según la revisión de la Organización Mundial de la Salud sobre Europa, un 30 por ciento de esa mortalidad adicional se debería a unas insuficientes condiciones de climatización en las viviendas. Como indicaba la ACA en otro informe, eso significa que la pobreza energética podría ser responsable en España de unas 7.100 muertes prematuras al año (Tirado Herrero *et al.*, 2016).

4. ¿CÓMO SE PUEDE PALIAR EL CRECIMIENTO DE LA POBREZA ENERGÉTICA?

La amenaza rusa de cortar el suministro de gas natural se concretó el 5 de septiembre de 2022: Rusia decidió mantener cerrado el gasoducto Nord Stream mientras las sanciones a Rusia persistieran. Se estima que el gasto en gas natural de empresas y particulares en la UE pueda crecer hasta 1,4 billones de euros, siete veces más que los 200.000 millones de media en los años anteriores (The Economist, 2022). El alza de precios, combinada con las temperaturas invernales, puede desembocar en una crisis sin precedentes para la sociedad europea.

El impacto ya es de vital importancia a escala europea. Según un informe breve publicado por el Parlamento Europeo, en 2020 alrededor de 36 millones de europeos no habían sido capaces de mantener sus casas a una temperatura adecuada en los meses de invierno (Widuto, 2022). El impacto principal del gas en la factura eléctrica se debe a que los precios de

energía en Europa están condicionados por los costes marginales de los productores, los cuales están ligados al precio del gas natural. Por lo tanto, el incremento en el precio del gas afecta en gran medida a los precios de la electricidad.

En los siguientes apartados se exponen brevemente las políticas españolas contra la pobreza energética hasta el comienzo de esta década y durante la crisis energética que arrancó en 2021.

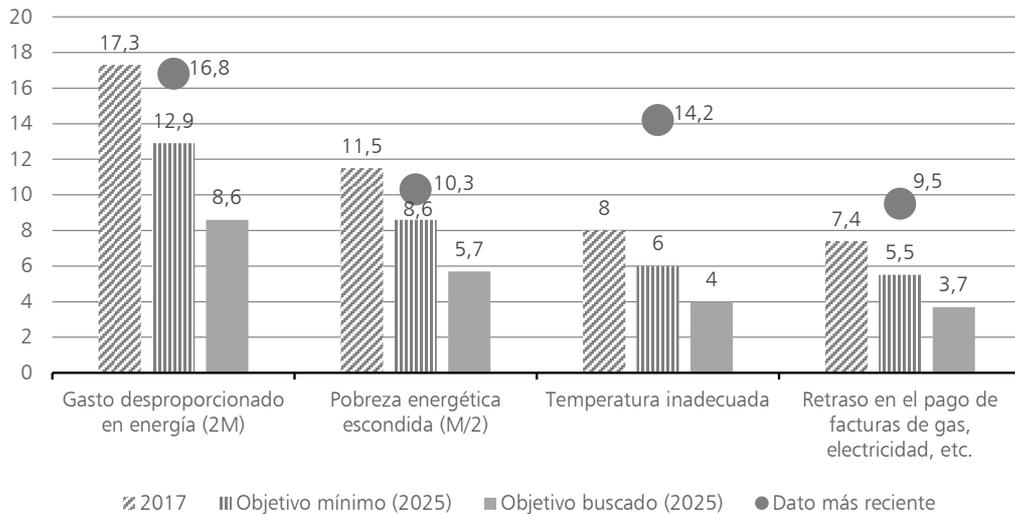
4.1. Las políticas españolas hasta 2020

En España contamos con medidas contra la pobreza energética que se implementan desde hace más de diez años. En 2009 se aprobó el Bono Social de Electricidad (BSE), cuyo objetivo era paliar el impacto de la crisis financiera con un descuento, sufragado por el Estado, que hacía la electricidad más asequible a los hogares vulnerables. El BSE sigue en vigor, aunque los requisitos para solicitarlo y la magnitud del descuento han cambiado. Al principio suponía una reducción del 25 por ciento en el precio de la electricidad a los consumidores con potencia contratada en su primera vivienda inferior a 3 kW, a pensionistas, a personas en situación de desempleo y a familias numerosas (Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, 2009). La falta de consideración explícita de la situación económica de los hogares supuso un problema para que se beneficiasen de esta medida los más vulnerables (García Álvarez y Tol, 2021). Muchos hogares con una situación económica precaria no pudieron solicitar el BSE porque no estaban encabezados por pensionistas o desempleados. Además, no todos los hogares potenciales beneficiarios del BSE lo solicitaron porque no sabían de su existencia o ignoraban si cumplían los requisitos.

Ninguno de los estudios sobre el BSE, independientemente de los indicadores de pobreza energética seleccionados, descubrió un impacto positivo en la reducción de la pobreza energética (Cadaval, Regueiro-Ferreira y Calvo, 2022; Bagnoli y Bertoméu-Sánchez, 2022). De hecho, la pobreza energética en España empeoró entre 2005 y 2016, por lo que no fue suficiente para

GRÁFICO 5

PROGRESO EN LOS OBJETIVOS DEL GOBIERNO DE ESPAÑA CONTRA LA POBREZA ENERGÉTICA



(* Los datos más recientes se refieren a 2020 (gasto desproporcionado, pobreza escondida) y a 2021 (temperatura inadecuada, retraso en los pagos).

Fuentes: Elaboración propia con datos de las fuentes citadas en los gráficos 2 a 4 y del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (2019).

contrarrestar los efectos de la crisis de 2008 (Aristondo y Onaindia, 2018).

Una de las reformas del BSE introdujo la categoría de consumidores vulnerables severos en 2017, que recibirían un descuento del 40 por ciento, en lugar del 25 por ciento, sobre el Precio Voluntario del Pequeño Consumidor (PVPC)⁸. Además, se añadió un componente económico a los requisitos para solicitar el BSE, asociado a los umbrales de renta referenciados al IPREM. Unos meses después, el derecho a percibir los descuentos del bono social por parte de determinados colectivos en situación de vulnerabilidad económica se mejoró (aumentando de un 25 por ciento a un 60 por ciento para los hogares vulnerables, y de un 40 por ciento a un 70 por ciento para los vul-

⁸ Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica. El PVPC es un método implantado por el gobierno de cara a fijar el precio de la luz para todos los clientes del mercado eléctrico regulado, teniendo en cuenta el coste de producción, los peajes de acceso y el coste de comercialización.

nerables severos) y se extendió, primero, hasta el 31 de marzo de 2022, y después, hasta el 31 de diciembre de 2022⁹. En 2019, el gobierno español aprobó la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética (Ministerio para la Transición Ecológica, 2019). En el documento correspondiente se reconocía la importancia de actuar a través de ayudas a los consumidores y se enfatizaba la necesidad de mejorar los indicadores y los mecanismos de subsidio. Entre las propuestas, se habla de un BSE totalmente automatizado.

A la luz de los últimos datos disponibles (correspondientes a 2020 y 2021), las medidas adoptadas hasta la crisis energética de 2022 no han sido suficientes. El gráfico 5 resume los objetivos que el gobierno de España estableció en la Estrategia Nacional de 2019, comparándolos con la evolución real de esos indicadores. Se comprueba que en los años previos al esta-

⁹ Real Decreto Ley 23/2021, de 26 de octubre, de medidas urgentes en materia de energía para la protección de los consumidores y la introducción de transparencia en los mercados mayorista y minorista de electricidad y gas natural.

lido de la crisis energética no solo no se redujo la pobreza energética lo suficiente, si no que en dos de los tres indicadores la situación empeoró respecto a 2017. Es importante tener en cuenta que las dos grandes crisis recientes, la pandemia del COVID-19 y la invasión de Ucrania, han sucedido después de que se publicase la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética.

4.2. Las políticas españolas ante la crisis energética actual

Con respecto a la crisis energética actual, las medidas adoptadas por los gobiernos europeos han sido muy dispares y poco coordina-

das entre sí. Mientras que algunos han optado por proteger a los consumidores imponiendo límites superiores a los precios minoristas de la electricidad, otros han reducido los impuestos a la producción y al consumo de electricidad. En cualquier caso, el problema principal de abaratar la electricidad es que puede ocasionar un aumento de la demanda, algo que, en las circunstancias actuales, parece contradecir los fines perseguidos por los gobiernos europeos. Alemania, que no ha impuesto límites a los precios, ha reducido un 10 por ciento su consumo de gas natural en la primera mitad de 2022 en comparación con el periodo equivalente de 2021.

En los últimos doce meses (desde septiembre de 2021) se han aplicado siete medidas principales en España, que suponen un desem-

CUADRO 1

MEDIDAS ADOPTADAS POR EL GOBIERNO ESPAÑOL EN EL BIENIO 2021/2022 PARA PALIAR LOS EFECTOS DEL AUMENTO DE LOS PRECIOS DE LA ENERGÍA

<i>Medida</i>	<i>Presupuesto (millones de euros)</i>	<i>Objetivos</i>
Real Decreto Ley (17/2021)	2.600	Se adoptan medidas urgentes en el ámbito de la energía: ajuste temporal de costes de producción para la reducción del precio de la electricidad en el mercado mayorista.
Bono Social Térmico	100	Ayuda directa a consumidores vulnerables destinada a compensar los gastos de suministro de energía para los usos térmicos.
Plan de respuesta nacional	16.000	Reducción del precio del gas y electricidad para ayudar a los más vulnerables, garantizar suministro energético e inversión en eficiencia energética.
Descuento de 20 céntimos por litro de gasolina o diésel	1.400	Descuento directo de 20 céntimos por litro de combustible para todos los consumidores desde el 1 de abril de 2022.
Reducción de los costes de producción de centrales energéticas	6.300	Reducir los costes de producción para regular los precios del mercado eléctrico. Límite al precio del gas.
Real Decreto Ley 11/2022	5.500	Protección frente a los precios energéticos, incremento del Ingreso Mínimo Vital y extensión del descuento del BSE.
Reducción del impuesto especial sobre la electricidad	3.600	Rebaja del impuesto de la electricidad del 10 por ciento al 5 por ciento hasta el 31 de diciembre de 2022.

Fuente: Elaboración propia con datos de Sgaravatti, Tagliapietra y Zachmann (2022).

bolso estimado de 35.500 millones de euros y la colocan en la quinta posición de la UE según el gasto (en porcentaje del PIB) dedicado en respuesta al aumento de los precios de la electricidad desde 2021 (Sgaravatti, Tagliapietra y Zachmann, 2022). Solo presentan cifras superiores Grecia, Lituania, Italia y la República Checa. Las medidas adoptadas en España se recogen en el cuadro 1.

En un estudio publicado en mayo de 2022 se revisan los planes de choque implementados por España, Francia, Italia y Alemania, atendiendo a cuatro objetivos: eficiencia energética, compensación a hogares y empresas vulnerables, reforma del mecanismo de precios de la electricidad y reducciones de los impuestos sobre la energía (Torres, 2022). Las políticas de compensación centradas en los hogares vulnerables se destacan como las más efectivas desde el punto de vista de la cohesión social. Sin embargo, estas no incentivan el necesario ajuste estructural del sistema energético español (disminución de la demanda, reducción de la dependencia de combustibles fósiles, autosuficiencia mediante energías renovables, etc.) ni combaten la inflación. Por su parte, los programas de inversión en renovables solo tendrán impacto en la seguridad e independencia energética a medio o largo plazo, aunque el estudio los considera esenciales para lograr ambos objetivos en el futuro.

5. CONCLUSIONES

Es evidente que la crisis energética que padecemos desde hace un año ha acrecentado el preexistente problema de la pobreza energética en España. Las medidas adoptadas en España antes de la crisis, como el BSE, que pretendían reducir el coste del consumo de energía para los hogares más vulnerables, no han tenido los resultados deseados, bien por problemas de diseño, bien porque han sido insuficientes ante la intensidad del aumento de los precios de la energía.

La pobreza energética en España ha aumentado en los últimos años, y quizá esté aumentando todavía. En 2021, un 14 por ciento

de los hogares no podían mantener una temperatura adecuada, porcentaje que dobla la media de la UE (7 por ciento). Además, la probable tendencia al alza no parece que vaya a revertirse pronto. Las medidas adoptadas en 2021 y 2022 pueden paliar los incrementos en el coste de la electricidad para los consumidores, pero no son soluciones viables a largo plazo, pues sus costes son exorbitados. Las medidas actuales solo se centran en el corto plazo y no combaten el proceso inflacionista. Es evidente que las medidas de compensación a hogares o sectores vulnerables, pero requieren de un diseño eficaz para que surtan efecto. Por tanto, aprender de los problemas de aplicación de medidas como el BSE es imperativo.

Proteger a las empresas más perjudicadas también debe ser una prioridad de los gobiernos, evitando así el cierre de las empresas más dependientes del uso de energía y cuya rentabilidad se verá especialmente afectada en una situación excepcional. El efecto dominó de ese cierre podría, además, aumentar el desempleo y la precariedad, deteriorando la competitividad de la economía española.

Como propuesta de investigación para el futuro, sería muy interesante comprobar si hay un número suficiente de estudios sobre la pobreza energética como para llevar a cabo un metaanálisis sobre el impacto de cada tipo de medida en los indicadores de pobreza energética. Es de esperar que el número de análisis sobre esta materia aumente mucho en los próximos meses, mientras los gobiernos europeos buscan la manera más eficaz de afrontar una crisis que puede dañar la cohesión social en un clima político muy tenso e inestable desde la crisis financiera de 2008.

Para concluir, la transición energética y las inversiones en energías renovables no deben detenerse. Deben asimismo buscarse fuentes alternativas más allá del gas ruso para el corto plazo, ya sea importando de otros países o a través de la energía nuclear. A su vez, es fundamental mantener los mecanismos de mercado para incentivar la inversión en innovación y almacenamiento de energía. Sin embargo, la prioridad actual debe ser que las familias sufran lo menos posible mientras la crisis energética se mantiene.

BIBLIOGRAFÍA

ARENAS, E. M. *et al.* (2020). La pobreza energética en España. En: A. BLANCO, A. CHUECA, J. A. LÓPEZ-RUIZ y S. MORA (Eds.), *Informe España 2019* (pp. 174-222). Madrid: Universidad Pontificia Comillas, Cátedra J. M. Martín Patino.

ARISTONDO, O. y ONAINDIA, E. (2018). Inequality of energy poverty between groups in Spain. *Energy*, 153, pp. 431-442.

BAGNOLI, L. y BERTOMÉU-SÁNCHEZ, S. (2022). How effective has the electricity social rate been in reducing energy poverty in Spain. *Energy Economics*, 106, 105792.

BALLESTEROS-ARJONA, V. *et al.* (2022). What are the effects of energy poverty and interventions to ameliorate it on people's health and well-being?: A scoping review with an equity lens. *Energy Research & Social Science*, 87, 102456.

CADAVAL, M., REGUEIRO-FERREIRA, R. y CALVO, S. (2022). The role of the public sector in the mitigation of fuel poverty in Spain (2008–2019): Modelling the contribution of the *Bono Social de Electricidad*. *Energy*, 258, 124717.

COMISIÓN EUROPEA. (2020). Shedding light on energy in the EU: From where do we import energy? <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/energy/bloc-2c.html>. Consultado el 14 de septiembre de 2022.

COMISIÓN EUROPEA. (2022). ¿Cómo puede la UE ayudar a las personas afectadas por la pobreza energética? <https://ec.europa.eu/info/news/focus-how-can-eu-help-those-touched-energy-poverty-2022-feb-04-es>

DEPARTMENT FOR BUSINESS, ENERGY & INDUSTRIAL STRATEGY. (2020). *Fuel poverty methodology handbook (Low Income High Costs)*. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/966521/Fuel_Poverty_Methodology_Handbook_2020_LIHC.pdf

GARCÍA ALVAREZ, G. y TOL, R. S. J. (2021). The impact of the *Bono Social de Electricidad*

on energy poverty in Spain. *Energy Economics*, 103, 105554.

HABITAT FOR HUMANITY. (S. F.). Energy poverty: Effects on development, society, and environment. <https://www.habitat.org/emea/about/what-we-do/residential-energy-efficiency-households/energy-poverty>

HILLS, J. (2012). *Getting the measure of fuel poverty. Final report of the Fuel Poverty Review*. Londres: Centre for Analysis of Social Exclusion.

IEA (INTERNATIONAL ENERGY AGENCY). (2021). *World energy outlook 2021*. <https://iea.blob.core.windows.net/assets/4ed140c1-c3f3-4fd9-acae-789a4e14a23c/WorldEnergyOutlook2021.pdf>

IEA (INTERNATIONAL ENERGY AGENCY). (2022). *World energy investment 2022*. <https://iea.blob.core.windows.net/assets/b0beda65-8a1d-46ae-87a2-f95947ec2714/WorldEnergyInvestment2022.pdf>

MINISTERIO DE INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO. (2009). Resolución de 26 de junio de 2009, de la Secretaría de Estado de Energía, por la que se determina el procedimiento de puesta en marcha del bono social. *Boletín Oficial del Estado*, 156, 29 de junio de 2009.

MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA. (2019). *Estrategia nacional contra la pobreza energética*. https://www.miteco.gob.es/es/prensa/estrategianacionalcontralapobreza-energetica2019-2024_tcm30-496282.pdf

MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO. (2021). *Actualización de indicadores de la estrategia nacional contra la pobreza energética*. https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/planes-estrategias/estrategia-pobreza-energetica/actualizacionindicadores-pobrezaenergetica2021_tcm30-534743.pdf

MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO. (2022). Bono Social de Electricidad. <https://www.bonosocial.gob.es/>

NACIONES UNIDAS. (2020). *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. <https://>

digitallibrary.un.org/record/3887571/files/SDGSpanish.pdf

OLIVERAS, L. *et al.* (2021). The association of energy poverty with health and wellbeing in children in a Mediterranean city. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 18(11), 5961. <https://doi.org/10.3390/ijerph18115961>

PACCE, M., SÁNCHEZ, I. y SUÁREZ-VARELA, M. (2021). El papel del coste de los derechos de emisión de CO₂ y del encarecimiento del gas en la evolución reciente de los precios minoristas de la electricidad en España. *Banco de España. Documentos ocasionales*, 2120.

SGARAVATTI, G., TAGLIAPIETRA, S. y ZACHMANN, G. (2022). National policies to shield consumers from rising energy. *Bruegel*. <https://www.bruegel.org/dataset/national-policies-shield-consumers-rising-energy-prices>. Consultado el 1 de octubre de 2022.

THE ECONOMIST. (2022). How to deal with Europe's energy crisis. *The Economist*. <https://www.economist.com/leaders/2022/09/08/how-to-deal-with-europes-energy-crisis>

THEMA, J. y VONDUNG, F. (2020). *EPOV indicator dashboard: Methodology guidebook*. Wuppertal: Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie GmbH.

THOMSON, H., BOUZAROVSKI, S. y SNELL, C. (2017). Rethinking the measurement of energy poverty in Europe: A critical analysis of indicators and data. *Indoor and Built Environment*, 26(7), pp. 879-901.

TIRADO HERRERO, S. *et al.* (2016). *Pobreza, vulnerabilidad y desigualdad energética. Nuevos enfoques de análisis*. Madrid: Asociación de Ciencias Ambientales.

TIRADO HERRERO, S., JIMÉNEZ MENESES, L., LÓPEZ FERNÁNDEZ, J. L. e IRIGOYEN HIDALGO, V. M. (2018). *Pobreza energética en España 2018. Hacia un sistema de indicadores y una estrategia de actuación estatales*. Madrid: Asociación de Ciencias Ambientales.

TORRES, R. (2022). Crisis energética: las respuestas de Alemania, España, Francia e Italia.

Cuadernos de Información Económica, 288, pp. 11-18.

WIDUTO, A. (2022). Energy poverty in the EU. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733583/EPRS_BRI\(2022\)733583_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733583/EPRS_BRI(2022)733583_EN.pdf)

WORLD BANK. (2020). Access to electricity (% of population) – European Union. <https://data.worldbank.org/indicator/EG.ELC.ACCS.ZS?locations=EU>