



# Papeles de Energía

Nº Extraordinario  
Octubre 2019

**Energy poverty and the EU: Towards an integrated policy**

Stefan Bouzarovski

**Un análisis crítico de indicadores de pobreza energética a tres escalas**

Sergio Tirado Herrero

**Papel del trabajo social y los servicios sociales en la lucha contra la pobreza energética**

Elena Escribano Alonso y Pedro José Cabrera Cabrera

# Índice

- 3**    **Introducción editorial: Un análisis interdisciplinar de la pobreza energética**
- 7**    **Energy poverty and the EU: Towards an integrated policy**  
Stefan Bouzarovski
- 37**    **Un análisis crítico de indicadores de pobreza energética a tres escalas**  
Sergio Tirado Herrero
- 73**    **Papel del trabajo social y los servicios sociales en la lucha contra la pobreza energética**  
Elena Escribano Alonso y Pedro José Cabrera Cabrera



# INTRODUCCIÓN EDITORIAL

## Un análisis interdisciplinar de la pobreza energética

Este número especial de *Papeles de Energía* se ha preparado en colaboración con la Cátedra de Energía y Pobreza de la Universidad Pontificia Comillas<sup>1</sup>, y trata de ofrecer una visión amplia e interdisciplinar de la situación de la pobreza energética en Europa y en España.

La pobreza energética no es un concepto nuevo. Desde los primeros trabajos realizados en los años noventa en el Reino Unido se es consciente de que un cierto número de hogares tienen dificultades particulares para calentar sus casas, o para disponer de los servicios energéticos necesarios para integrarse de forma efectiva en la sociedad. En los últimos años este análisis se ha extendido a otros países, y el problema ha aparecido de forma cada vez más prominente en las agendas políticas, tanto a nivel europeo como nacional. A ello han contribuido, en el caso español, estudios como los realizados por la Asociación de Ciencias Ambientales<sup>2</sup> o Economics for Energy<sup>3</sup>.

Si bien la pobreza energética es claramente una manifestación más de la pobreza general, y, por tanto, debe analizarse siempre en este contexto, lo cierto es que también presenta una serie de características particulares, tanto en lo que se refiere a sus causas como a sus soluciones, que hacen que merezca la pena estudiarla de

<sup>1</sup> <https://www.comillas.edu/es/catedra-de-energia-y-pobreza>

<sup>2</sup> <https://www.cienciasambientales.org.es/index.php/nuestra-labor/estudios-y-guias>

<sup>3</sup> [https://eforenergy.org/docpublicaciones/informes/Informe\\_2014\\_web.pdf](https://eforenergy.org/docpublicaciones/informes/Informe_2014_web.pdf)

forma concreta. Ahora bien, estas mismas características particulares hacen necesaria una aproximación interdisciplinar, precisamente como la promovida por la Cátedra de Energía y Pobreza, que suma expertos provenientes de la ingeniería, del trabajo social, de la economía, o del derecho. Este es precisamente el enfoque que se quiere brindar en este número, en el que expertos nacionales e internacionales de distintas disciplinas aportan su visión sobre este problema, y apuntan estrategias para su solución.

En primer lugar, **Stefan Bouzarovski**, profesor de Geografía de la Universidad de Manchester, y director del Observatorio para la Pobreza Energética de la Unión Europea<sup>4</sup>, presenta la evolución histórica y la situación actual de la agenda política de la Unión Europea en materia de pobreza energética, así como su traducción a políticas concretas. El artículo identifica también a los actores principales que han participado en la promoción de políticas relevantes en materia de pobreza energética, y las tendencias recientes hacia la formulación de una política europea común sobre esta cuestión.

A este respecto, Bouzarovski considera que el desarrollo de una política europea sobre pobreza energética ha estado limitada por el principio de subsidiariedad, por lo que, hasta ahora, solo ha sido posible plantearla utilizando como vehículo la política sobre mercado interior de la energía. En cualquier caso, la pobreza energética no apareció en la agenda hasta 2007, aunque todavía de forma difusa. No es hasta que se publica el Tercer Paquete en 2009 que se identifica la pobreza energética como un problema creciente, y se exige a los Estados miembros que se defina y se establezcan mecanismos de protección. En 2012, en la Directiva de Eficiencia Energética también se hace notar la importancia de la eficiencia energética para luchar contra la pobreza. Finalmente, es en el Paquete de Energía Limpia en el que la pobreza energética pasa a tener un papel central, en paralelo al desarrollo de múltiples proyectos de investigación europeos en los que se analizaba el problema. El reto a futuro es cómo consolidar esta prioridad en un marco competencial complejo, en el que si bien la pobreza energética puede incluirse en otras políticas claramente europeas, como las de transición energética o de salud, no está claro si será posible recoger todas las implicaciones sistémicas de la cuestión, ni si será factible aunar los intereses de todos los Estados miembros.

---

<sup>4</sup> <https://www.energypoverty.eu/>

A continuación, **Sergio Tirado Herrero**, investigador de la Universidad Autónoma de Barcelona y de la Asociación de Ciencias Ambientales, y también miembro del Observatorio Europeo, presenta un análisis crítico de los indicadores de pobreza energética a tres escalas: europea, nacional (España), y local (Barcelona). Para ello aplica en estos distintos entornos los indicadores propuestos por el Observatorio Europeo

De acuerdo con sus estimaciones, existe un número elevado de hogares en situación de pobreza energética, pero con diferencias muy significativas entre territorios. Así, a nivel europeo, los países del este muestran cifras de hasta el 67% de la población, en claro contraste con los países nórdicos en los que los indicadores se reducen hasta el 1,4%. Se observa claramente una brecha energética a lo largo del eje centro-periferia, que explica por distintas causas políticas, económicas o sociales. En el caso de España, un 15% de los hogares experimentan alguna condición asociada a la pobreza energética, y hasta un 41% podría estar afectado de alguna forma por este problema. Al igual que en el caso anterior, también hay una graduación del problema clara en función de la renta. Frente a esta situación, Tirado plantea casos pioneros de acción pública a nivel local, como el de Barcelona, aunque también alerta sobre las desigualdades que resultan de la descentralización administrativa y política en la UE y España. Tirado también llama la atención sobre un aspecto muy relevante, ya identificado en estudios como el de Economics for Energy, y es la conexión entre el acceso a la vivienda y la pobreza energética.

Por último, **Elena Escribano** y **Pedro Cabrera**, investigadores de la Cátedra de Energía y Pobreza de la Universidad Pontificia Comillas, analizan esta cuestión desde la perspectiva del trabajo social. Así, identifican los múltiples factores no solo económicos que se encuentran detrás de la pobreza energética, y las consecuencias que este problema tiene de cara a la salud o la integración social, en especial de los niños. Esto les lleva a subrayar la estrecha interrelación que mantienen las dos dimensiones de la vulnerabilidad, energética y social, y, como consecuencia, a demandar un enfoque mixto de atención que integre el social con el energético, y a abordar el problema desde las políticas sociales y no desde los precios de la energía.

En este contexto, proponen que el trabajo social debería tener un papel mucho más importante en el abordaje de la pobreza energética. El trabajo social permite realizar intervenciones basadas en la realidad social, organizadas de forma integral, y en el que las personas afectadas estén en el centro de la actuación. Sin embargo, los servicios sociales tienen actualmente muchas deficiencias, asociadas no solo a su escasa dotación de recursos, sino también a su burocratización y al grado de descentralización de los servicios y a la falta de organización racional de esta descentralización. Pero esto mismo puede convertirse en una gran oportunidad para su mejora. Los autores analizan los riesgos y oportunidades del enfoque actual de intervención social en pobreza energética, y plantean una estrategia de renovación del trabajo social para atajar el problema, basada en la innovación social y en la incorporación de valores de sostenibilidad social y ambiental.

Como siempre, animo a todos los lectores a profundizar en estas cuestiones mediante la lectura en detalle de los artículos de este número.

# Energy poverty and the EU: Towards an integrated policy\*

Stefan Bouzarovski\*\*

## Abstract

This paper explores the historical evolution and present content of a common EU energy poverty agenda. It identifies the principal institutional and political drivers of this process, as well as the ways in which it has been translated into formal legal and policy documents. Also discussed are the key actors involved in promoting energy poverty relevant policies, as well as recent trends in the development of a more coherent programme to address the difficulties faced by vulnerable groups. The paper argues that EU energy poverty policy has been limited by the subsidiarity principle, and as such has been largely shaped by instruments related to the single market, even if energy efficiency and social policy-related efforts have also played a role. In recent years, the EU has taken significant steps towards the formulation of a common energy poverty policy.

Keywords: Energy poverty, energy policy, European Union.

## 1. INTRODUCTION

This paper explores the present and past direction of travel in EU energy poverty policy, with energy poverty understood as a household's inability to secure socially-and materially-necessitated levels of energy services in the home (Bouzarovski and Thomson, 2018; Bouzarovski, Sýkora and Matoušek, 2016; Bouzarovski and Petrova, 2015a). In Bouzarovski and Petrova (2015b), we argued that in decision-maker and academic circles alike, the concept of 'EU energy policy' is generally associated with measures to address residential and industrial consumption practices or trans-national security issues. There has been little recognition or knowledge of the fact that the EU is becoming increasingly involved in a new strategic effort situated at the intersection of

---

\* This paper is an adaptation of the third chapter within the open access book *Energy Poverty: (Dis)Assembling Europe's Infrastructural Divide*, available at <https://www.palgrave.com/gb/book/9783319692982>

\*\* University of Manchester.

household fuel use, affordability and residential energy efficiency. Given the significant overlap between notions of energy poverty and energy vulnerability the paper uses both terms in its review of relevant policy and literature, conceiving them as policies, events or characteristics that jeopardize the affordability or accessibility of energy at any level of the energy system. In mapping “EU-led policies” the paper examines explicit EU official documents and legislation on energy vulnerability and energy poverty, as well as related published papers that reference these concepts or have implications for the EU’s approach. National policies are referenced only insofar as they have taken EU policy as a basis or have been altered to reflect EU initiatives.

On the basis of these parameters, the paper first gives a structural account of the major policy initiatives introduced since 1957, including their formal and informal content, any change over time, the driving actors and stakeholders, the relation to energy policy realities ‘on the ground’ and, where applicable, their perceived success. To do so, it examines primary and secondary EU law, as well as related research and public statements, and supplements these sources with a review of the academic literature. Data is drawn from systematic searches of the EU law and publications database (EUR-Lex), the EU Community Research and Development Information Service (CORDIS), the archives of the European Commission DG ENER website, the catalogue of the British Library, back issues of three high-ranking academic journals in the field (*Energy Policy*, the *International Journal of Justice and Sustainability* and *Environment and Planning*) and the Google Scholar search engine. Each of the search results is then methodically reviewed and any relevant sources within it added to the collection of resources.

Traditionally, there has been limited discussion of the systemic processes that lie behind the political acceptance of energy poverty at the European scale, especially in terms of the power actors, interests and relations that have driven the increasing prominence of this issue within EU regulation and debates (Bouzarovski and Petrova, 2015a). The academic literature that deals with EU policy on energy poverty contains little research or commentary on EU-level approaches to combat energy poverty, or the impact of EU energy policy frameworks upon social inequality. The few exceptions are Darby’s study on the impact of EU

metering policy upon fuel poor households, Bouzarovski, Petrova and Sarlamanov (2012) critique of EU energy poverty policies, Bouzarovski and Petrova's (2015b) exploration of EU energy poverty work in the context of EU agenda-setting, Hiteva's (2013) examination of renewables policy and its implications for energy vulnerability, as well as Thomson, Snell and Liddell (2016) discussion of definitional issues surrounding energy poverty in the EU. Also of relevance is Dubois and Meier's (2016) work on how energy poverty patterns in Europe are of relevance for policy-making processes.

International level institutions and organizations active in energy policy have offered a number of assessments and analyses of the energy vulnerability challenge, taking a global perspective and tending to focus upon access to energy in developing countries and the global dimension of security of supply. The policy recommendations made are not generally specific to any given country or system and do not comment on the construction of EU policy in this area. Similarly, national level organizations have tended to analyse national level policy and prevalence, making reference to the EU only where specific laws and regulations are derived from Brussels, such as the Energy Efficiency Directive (EED). For a long time, EU-led policy research in the energy poverty domain was relatively absent – as reflected in the lack of attention devoted to the problem in work by the European Parliamentary Research Service, its internal Think Tank and the Commission's Joint Research Centre. As is argued in the text that follows, however, this situation has started to change in recent years.

The paper is chronologically structured, mapping the evolution of energy poverty policy over time, but draws out key thematic issues and explores these in more depth in the boxes at the end of each section. After walking through the foundations of the modern policy framework, the organization of the argument reflects the three main 'sources' of current energy poverty policy, identified as the Third Energy Package, the Energy Efficiency Directive and various social policy provisions (European Commission, 2013b). A final section provides an analysis of the governance structure that now characterizes energy poverty policy, before some short conclusions are offered. Firstly, however, I examine the broader context of EU energy policy and law, which frames energy poverty policy.

## 2. THE CONTEXT: EU ENERGY POLICY

As we pointed out in Bouzarovski and Petrova (2015b), the lack of attention towards EU energy poverty policy has transpired despite the fact that the constituent dynamics of some of the political developments and institutional structures associated with adjacent programmatic sectors are well known. There is, thus, a sizeable body of research of the underlying principles and implementation challenges associated with EU policy in the environmental policy and security domains (McCormick, 2014).

A common EU energy policy did not exist in any coherent form until 2007. After initial integration under the founding treaties, EU energy policy became marginalized and irrelevant as the dominant energy mix shifted from coal- to oil-based in the early 1960s (Duffield and Birchfield, 2011). Whilst the EU had a solid legal mandate as concerned coal, it did not enjoy similar powers in relation to oil. Since Member States were not willing to update the relevant institutional mandates, the EU's role became limited – every decade from the 1950s to the 1990s saw attempts to create a common energy policy but to little avail (Duffield and Birchfield, 2011). Proposals on an energy paper in the Maastricht Treaty were dropped and a 1995 White Paper was met with indifference and opposition from Member States (Commission of the European Communities, 2005).

The First Energy Package (consisting of directives 96/92/EC and 98/30/EC) was launched in 1997 and sought to harness the momentum of the Single Market and signalled the beginning of a renewed effort in the creation of a common energy policy, as well as a series of developments in energy-environmental and energy-external relations policy. Statements of coherent policy objectives began to be published in the mid-2000s, reaching a peak with the Second Energy Package (consisting of Directive 2003/54/EC, Directive 2003/55/EC, Regulation 1228/2003 and Regulation 1775/2005) in July 2007, and were supported by comparable efforts in the Council and the European Parliament (Duffield and Birchfield, 2011). The Energy Policy Communication was followed by commitment to an action plan by Member States and also formed the basis for the 2008 Energy and Climate Package. Finally, this proliferation of energy instruments and the imminent publication of the Third Energy Package

(consisting of Directive 2009/72/EC, Directive 2009/73/EC, Regulation 713/2009, Regulation 714/2009 and Regulation 715/2009) were captured by the inclusion of a dedicated title in the Lisbon Treaty in 2009.

Energy was at the centre of the founding treaties – the European Coal and Steel Community (ECSC) and Atomic Energy (Euratom) treaties formed a common policy based on supranational powers and a central authority. However, subsequent treaties did not develop an overarching legal basis for EU energy policy and when the ECSC Treaty expired in 2002, the Euratom Treaty, relating only to the nuclear energy sector, was the only remaining legal basis (Andoura, Hancher and van der Woude, 2010). Seeking to address this absence of mandate, the Lisbon Treaty contains for the first time a dedicated Title on energy which sets out the four main aims of the EU’s policy. However, it does little to change the parameters of energy policy development, instead constituting ‘a carefully crafted compromise between national sovereignty over natural resources and energy taxation on the one hand, and shared EU competence for other areas on the other’ (Andoura, Hancher and van der Woude, 2010, p. 19).

The current provisions are embodied in Title XXI (Article 194) of the Treaty on the Functioning of the EU (TFEU). Two other overarching frameworks that have guided EU energy policy are the Europe 20-20-20 Strategy (and the Climate and Energy Package adopted within it) and the Energy Roadmap 2050. The 20-20-20 Strategy seeks a 20% reduction in EU greenhouse gas emissions from 1990 levels, an increase in the proportion of EU energy produced from renewable resources to 20% and a 20% improvement in the EU’s energy efficiency. The Energy Roadmap also aims to reduce EU emissions by 80% by 2050 via a programme of decarbonization. In a communication produced by the European Commission in 2011, it was stated that “vulnerable consumers” are best protected from energy poverty through a full implementation by Member States of the existing EU energy legislation and use of innovative energy efficiency solutions’ while emphasising that “the social aspects of energy pricing should be reflected in the energy policy of Member States” since “energy poverty is one of the sources of poverty in Europe” (European Commission, 2011). Subsequently, the European Parliament:

... welcomes the inclusion of the social dimension in the Energy Roadmap 2050; considers that, in this respect, special attention should be given to energy poverty and employment; insists, with regard to energy poverty, that energy should be affordable for all, and calls on the Commission and the Member States, and on local authorities and competent social bodies, to work together on tailored solutions to counter such issues as electricity and heat poverty, with a special emphasis on low-income, vulnerable households that are most affected by higher energy prices (European Parliament, 2013a).

### 3. ENERGY AS A HUMAN RIGHT

Recently, a group of advocacy groups led by the European Anti Poverty Network and Greenpeace have argued that the eradication of energy poverty in Europe would hinge upon implementing ‘a right to energy for all citizens’ in all EU legislation. They have taken this to mean prohibiting disconnections, maintaining regulated prices for domestic consumers and allowing low income households to benefit from specific social tariffs. They have also argued that overcoming energy poverty:

... will require a holistic political approach, linking social and environmental policy. The economic crisis, ensuing austerity policies and the growing precariousness of the labour market remain the main drivers of the rise of poverty in Europe, however, it is crucial to recognize the role of energy policies in the rise of this issue ... Awareness is also increasing at national levels, as more and more public bodies, organisations and social movements deepen their understanding of the specificity of energy poverty. But awareness alone will not deliver: it is time for political action to fight energy poverty at the European level (European Anti-Poverty Network, 2017).

However, the right to energy remains a widely discussed issue in the academic literature, since the entity to which the right would be ascribed remains unclear: *inter alia*, the right to ‘energy’ itself can consist of legal supplier obligations, end-use services or the possibility of demand (Bouzarovski and Simcock, 2017; Bouzarovski and Thomson, 2018; Walker, 2015). Analogous debates of the ‘right

to water’ have also warned against the possibility of introducing a neoliberal lexicon to the debate (Bakker, 2007).

#### 4. FOUNDATIONS OF EU ENERGY POVERTY POLICY, 1957-2007

Reflecting the broader evolution of energy policy, energy poverty policy as a coherent EU issue did not exist prior to 2007. A EUR-Lex search finds just six documents of secondary EU law mentioning “energy vulnerability” or “energy poverty” in the 50 years from 1957; these terms do not feature at all in the primary law of the period.

Neither the First Energy Package nor the Second Energy Package contained any reference to energy vulnerability or energy poverty. Early recognition of this phenomenon in the EU came in the form a series of policy documents on sustainable development and EU external assistance. The EU Energy Initiative for Poverty Reduction and Sustainable Development, launched in 2002 at the World Summit on Sustainable Development in Johannesburg, linked access to energy in developing countries to achievement of the Millennium Development. The link between poverty reduction and energy is further developed in EU cooperation with countries in the Global South, and later in the Global Energy Efficiency and Renewable Energy Fund.

It was not until 2006 that energy poverty was introduced as an EU issue by the European Commission. In a Communication on prospects for the internal markets in electricity and gas, the Commission pledged to review national approaches to energy poverty and to launch a ‘major information and awareness raising campaign’ in the run up to the full market opening in 2007, including the creation of an Energy Consumers’ Charter (ECC). A report on economic and social cohesion identified energy poverty as a social issue and these themes were built into the Commission’s Communication on an energy policy for Europe.

In its 2007 Communication, “An energy policy for Europe”, the Commission identified sustainability, security of supply and competitiveness as the three main challenges facing EU energy policy (Commission of the European Communities, 2007). In proposing an ECC, the Commission prioritized an understanding

of energy as a public service that forms a central part of the modern energy policy framework. The European Council was quick to offer its support to the Commission's latest attempt to kick-start a common policy, agreeing an action plan for the next two years (Council of the European Union, 2007). The measures proposed were comprehensive, but do not include reference to energy poverty or vulnerable consumers. Nonetheless, the collective momentum provided by the Commission and the Council fed into the establishment of a dedicated title in the Lisbon Treaty, providing a basis for moves towards a coherent common energy policy.

A helpful contribution towards greater public recognition of energy poverty was made by the European Fuel Poverty and Energy Efficiency project, which received European Commission funding under the Intelligent Energy for Europe programme between 2006 and 2009, and focused upon fuel poverty as an inability to adequately heat the home at an affordable cost (Intelligent Energy Europe, 2017). A partnership between agencies in the UK, France, Belgium, Italy and Spain sought to raise the profile of fuel poverty and examine the potential for a common European response. Its final report listed a range of causes and indicators and estimated that fuel poverty affects between 50 and 125 million people in Europe. The project's recommendations identified four core actions that should be undertaken at EU level – a common definition, a legislative framework, a consistent diagnosis and a fuel poverty special interest group.

As Saska Petrova and I (2015a) have previously pointed out, the European energy poverty sphere has also been influenced by the activities of the Council of Europe (CoE) in the domain of housing policy. This is reflected in a CoE report on the issue (Council of Europe, 2008) drafted by the Group of specialists on housing policies for social cohesion. The report aims to aid the improvement of housing access among vulnerable social groups in Europe and has resulted in a set of specific guidelines. These stipulate the key prerequisites for an effective housing policy in the energy while listing a range of potential policy tools. Such efforts have been further assisted by the increasing role of the European Court of Human Rights and case law under the Revised European Social Charter with its associated collective complaints mechanism. As stated in the CoE report,

it is the Revised European Social Charter which gave a special emphasis to the housing problems of vulnerable social groups, which were reinforced by the CoE's Revised Strategy for Social Cohesion (Council of Europe, 2008, p. 9).

## 5. THE THIRD ENERGY PACKAGE AND VULNERABLE CONSUMERS, 2009

The momentum behind the energy paper in the Lisbon Treaty was also a driving force in the drafting of the Third Energy Package (TEP), which brings energy poverty and vulnerability into mainstream EU energy policy and establishes it as a European issue. The TEP is comprised of two directives –2009/72/EC on the internal market for electricity and 2009/73/EC on the internal market for natural gas– and three regulations concerning cross-border exchanges in electricity, transmission networks for natural gas and establishing the Agency for the Cooperation of Energy Regulators. In both directives (Paragraph 53 and Article 3 in Directive 2009/72/EC and paragraph 50 and Article 3 in Directive 2009/73/EC) an identical paragraph in the preamble and article in the main text identifies energy poverty as a ‘growing problem’ and requires action from Member States in two fields. Firstly, they must adopt a definition of the “vulnerable consumer” and secondly, they should ensure adequate protection for vulnerable consumers:

Each Member State shall define the concept of vulnerable customers which may refer to energy poverty and, *inter alia*, to the prohibition of disconnection of gas to such customers in critical times (*Official Journal of the European Union*, 2009, p. 211/103).

In line with the requirement to define vulnerable consumers in the TEP, Member States and national regulators have constructed country-specific characterizations of vulnerable consumers for use in national systems. The Council of European Energy Regulators surveyed national regulators in 2012 and found that in 17 out of 26 countries the concept was included in energy laws or non-energy sector laws, but cautioned that claiming not to have a formal definition does not mean that a given country does not have any protective measures in place (Council of European Energy Regulators, 2012). The review found that formal

definitions range from seeking out specific individuals to encompassing whole groups, but those countries without an explicit definition generally have as many protective measures as those with. A similar review of the retail electricity market commissioned by SANCO found that in Member States with a definition of “energy poor” or “non-affordable energy income threshold”, the main criteria used are: income thresholds, share of income required to meet adequate fuel requirements, and consumer characteristics such as age and illness (Directorate General for Health and Consumers, 2010). The share of the population falling within the official definition of energy poor, though only established for three Member States, was found to vary between 6.6 and 18% (ibid).

While there is still no European consensus on what constitutes energy poverty, a 2010 Commission working paper suggested that those in energy poverty could be defined as ‘households that spend more than a pre-defined threshold share of their overall consumption expenditure on energy products’, where the threshold equals ‘double of the national average ratio number’ (European Commission, 2010a, pp. 10–16). A 2016 staff working document also carefully evaluates the EU’s regulatory framework for electricity market design and consumer protection in the fields of electricity and gas, discussing existing Member State definitions of energy poverty and vulnerable consumers (European Commission, 2016).

A number of EU documents contain operational definitions which, whilst not specific to the energy sector, can form a basis upon which national definitions might be constructed. Directive 2005/29/EC on unfair practices in the internal market, for example, established a set of criteria that indicate how consumers might be vulnerable to unfair selling practices with regard to mental or physical infirmity, age and credulity. These general criteria covered a wide range of situations and were built upon in the European Parliament Resolution on strengthening the rights of vulnerable consumers, which examined extending the concept to “include consumers in a situation of vulnerability, meaning consumers who are placed in a state of temporary powerlessness resulting from a gap between their individual state and characteristics on the one hand, and their external environment on the other hand” (European Parliament, 2012, p. 6). Directive 2009/73/EC itself states:

Member States shall take appropriate measures to protect final customers, and shall, in particular, ensure that there are adequate safeguards to protect vulnerable customers (*Official Journal of the European Union*, 2009, p. 211/103).

In addition to the TEP, the second major source of energy poverty policy has been the EU's legislative framework on energy efficiency. This has evolved and developed alongside the general flux of energy policy but was most comprehensively captured in the 2012/27/EU Energy Efficiency Directive (EED). Historical energy efficiency policy in the EU has made little mention of energy vulnerability or fuel poverty, be it in relation to the energy performance of buildings, energy-using products or renewables; Directives 2002/91/EC, 2005/32/EC and 2006/32/EC establishing performance standards all lack provisions on energy vulnerability and poverty. In 2009, the directive on eco-design for energy-using products (Directive 2009/125/EC) was re-cast but still failed to mention energy vulnerability and poverty. This was only done in the third revision a year later, which notes the role of energy-efficient products in combatting energy poverty (see Directive 2010/31/EU). Finally, Commission guidance on the construction of national energy efficiency action plans has generally made little reference to energy poverty, even if recommending that action plans take into consideration the specificities of vulnerable consumers (European Commission, 2013a).

The third main source of EU energy poverty policy has been social policy; though in itself this is a misnomer, since social policy is a largely national competence. Social policy measures to combat energy poverty typically take the form of financial assistance – social tariffs, lower tariffs of subsidies made available to vulnerable consumers, such as winter and cold weather payments for the elderly or disabled (European Commission, 2013b). A small but consistent thread of reference to the social dimension of energy policy exists throughout its evolution and, in the wake of the economic crisis and concerns about rising costs and vulnerable populations, this has taken on a new significance.

At the launch of the Europe 2020 Strategy in 2010, the European Commission noted that ‘To lift people out of poverty will require access to energy since achieving the goal of eradicating extreme poverty by 2015 cannot be met unless substantial progress is made on improving access’ (European Commission,

2010b, p. 17). This was the first statement linking energy to poverty eradication within the EU context, as opposed to external relations and development. It was soon followed by a number of similar policy statements. During the discussion of the 2050 Energy Roadmap, the Commission stated that ‘As energy poverty is one of the sources of poverty in Europe, the social aspects of energy pricing should be reflected in the energy policy of Member States’ (European Commission, 2011, p. 17), whilst the Parliament welcomed the inclusion of a social dimension and insisted that the issue of energy poverty be given special attention.

An important social policy statement on energy poverty was made by the European Economic and Social Committee (EESC), which highlighted the importance of links with other sectors, such as health, consumer rights and housing, urging Member States to do more to combat energy poverty and calling on the Commission to establish a European Energy Poverty Monitoring Centre to provide better research and facilitate the mainstreaming of energy poverty into other policy areas (European Economic and Social Committee, 2011). The EESC asserted that:

The European Union legislates on energy policy, has powers in this field and consequently has an impact, whether direct or indirect, on energy poverty in the Member States. The EU must, therefore, act and deliver policies within its sphere of competence (European Economic and Social Committee, 2011, pp. 44-56).

Drawing on the EESC’s calls for an intersectoral approach to energy poverty, the European Parliament included a dedicated section on combatting energy poverty in its 2012 Resolution on social housing (European Parliament, 2013b). This called for energy efficiency standards to be incorporated into definitions of ‘decent housing’ and stated that access to energy should be considered a requirement in order for people to lead a “dignified life”.

The post-2008 financial crisis and economic recession prompted Member States and the EU institutions to look closer at national expenditure. A 2014 report on energy prices and costs in Europe drew a link between the economic crisis, rising prices and energy poverty, noting that “the on-going financial and economic crisis

makes addressing energy poverty and/or vulnerability more important today, given that energy cost rises are hitting poor households harder” (European Commission, 2014a, p. 14). European Council conclusions have confirmed a similar focus, discussing high energy costs and affordable energy prices as priorities in the completion of the Internal Energy Market (IEM), also calling for ‘sustained efforts to moderate the energy costs borne by energy end-users’ (European Commission, 2014b, p. 1). Also, the Council of the EU, in its discussions on the rising cost of energy in Europe, has urged Member States to use cost-effectiveness and price contestability to protect both vulnerable consumers and competitiveness.

## 6. REVOLUTIONIZING EU ENERGY POVERTY POLICY: THE CLEAN ENERGY PACKAGE

In recent years, the European Commission has taken a further lead in advancing the EU energy poverty agenda. This has been primarily achieved via the co-ordination of a project aimed at investigating the policies and measures currently in place to protect ‘vulnerable consumers’ in the energy sector across the EU (Pye *et al.*, 2015). In addition to discussing the multiple meanings and understandings of vulnerability, this document emphasizes that:

... many measures are being implemented across Member States, focused both on vulnerable consumers and on energy poverty. However, these are distinct issues, and are targeted by different types of measures. Measures focused on vulnerable consumers offer protection within regulated markets, and facilitate access and participation. They are often short-term in nature, providing relief or ensuring on-going supply in the face of indebtedness. Energy poverty measures on the other hand are explicitly focused on lower income households, and seek to address longer term structural problems of building energy efficiency (Pye *et al.*, 2015, p. vii).

A further Commission-sponsored report (Rademaekers *et al.*, 2016) has dealt with the identification of ways to measure the problem, proposing four key indicators tested and computed for the Netherlands, Slovakia, Spain and Italy using currently available data. The Commission has also supported the

publication of an extensive analysis of the components of energy prices and costs in Europe, with an emphasis on household energy budgets among different income groups (Grave *et al.*, 2016). This document points to the inflationary character of taxes, levies and network charges on final energy prices in Europe, while underlining that the main impact of increasing retail prices is on low-income households:

In some countries, increasing average energy costs have been compensated by increasing average income, thus, mitigating price effects. However, low income households have high shares of residential energy expenditures and are affected most by changes in energy retail prices. A number of countries introduced policies to support households with low income to keep their standards of living, either through issuing allowances to cover costs for heating, or by reduced tariffs per unit of energy (Grave *et al.*, 2016, p. 6).

As a whole, this body of work has helped establish the state of the art in terms of policy knowledge and the measurement of energy poverty, while further affirming the importance of energy poverty as a decision-making concern across the European context. The three reports have identified the diversity of measures, drivers and circumstances that can be attributed to energy poverty, bringing out the difficulties associated with capturing the problem via a single indicator. They have shown a lack of consistency in the understanding and treatment of energy poverty at the level of Member States – with some countries treating the issue as a social policy challenge, while others developing a more comprehensive approach:

It would also be possible to further improve the data available from existing surveys. As mentioned in the report, while there have been efforts for harmonisation, differences remain in frequency, timing, content and structure of the Household Budget Surveys. A number of recommendations are available to improve datasets at the EU level to further enhance the measurement of energy poverty. One specific simple recommendation is to include a variable in the SILC survey that refers to the total energy spending. If this were the case, it would be possible to calculate all energy poverty metrics from this survey (Rademaekers *et al.*, 2016, p. 98).

The “Clean Energy for all Europeans” package has allowed for the materialization of these analytical documents into policy stipulations and legal regulation. The Package is made up of eight legislative proposals targeting a variety of sectors: energy efficiency, renewable energy, electricity market redesign, governance rules for the Energy Union, energy security and eco-design. The proposals are currently being discussed within the European Council and European Parliament with a view to being adopted in 2018. Their departure point is a strong declarative commitment to energy efficiency, ‘fair treatment’ of consumers, and global leadership in energy transitions.

A number of the Clean Energy Package proposals explicitly mention energy poverty. For example, the draft of the newly-‘recast’ Electricity Directive (European Commission, 2017b) maintains the Article 28 Directive 2009/72/EC provision on common rules for the internal market in electricity, which requires Member States to ‘define the concept of vulnerable customers which may refer to energy poverty and, *inter alia*, to the prohibition of disconnection of electricity to such customers in critical times’. In Article 5 of the recast Directive, the European Commission also obliges Member States to ensure protection of energy-poor or vulnerable customers “in a targeted manner by other means than public interventions in the price-setting for the supply of electricity”. The same draft Directive also provides a definition of energy poverty:

Energy poor households are unable to afford these energy services due to a combination of low income, high energy expenditure and poor energy efficiency of their homes (recital 40).

The new Electricity Directive proposes that Member States should define a set of criteria to measure energy poverty, while being obliged to monitor the number of households in energy poverty so as to provide targeted support. In Article 29, it is suggested that Member States “shall report on the evolution of energy poverty and measures taken to prevent it to the Commission every two years as part of their Integrated National Energy and Climate Progress Reports”.

Also of importance are amendments to the 2012 Energy Efficiency directive. One of these builds on a key provision stating that Member States ‘may

include requirements with a social aim in the saving obligations they impose by requiring a share of energy efficiency measures to be implemented as a priority in households affected by energy poverty or in social housing' (European Commission, 2012, pp. 315-316). In the amendments, the provision is modified by replacing "may" with "shall". The new Energy Efficiency Directive also introduces a new requirement whereby 'in designing alternative policy measures to achieve energy savings, Member States shall take into account the effect on households affected by energy poverty' (European Commission, 2017c, p. 20). Also, the draft Energy Performance of Buildings Directive states that:

This proposal could contribute to taking out from energy poverty between 515 000 and 3.2 million households in the EU (from a total of 23.3 million households living in energy poverty – Eurostat) (European Commission, 2017a, p. 3).

The preamble to same draft Directive states that the social impacts of energy building improvements will also be felt in the energy poverty domain, while stipulating that the European Commission will require Member States to contribute to the alleviation of energy poverty through their long-term renovation strategy (Article 2).

Last but not least, Article 21 in the Governance of the Energy Union Regulation affirms that the Member State-level Integrated National Energy and Climate Progress Reports will include information on the implementation of 'national objectives with regards to energy poverty, including the number of households in energy poverty' (European Commission, 2017d, p. 38). The provision of alternative measures for energy savings –such as those relevant to social housing– integrated within the energy efficiency directive are also mentioned.

The adoption of all legislative proposals in the Clean Energy Package in December 2018 has ensured a high level of energy poverty integration in nearly all aspects of future EY energy policy. It remains to be seen, however, to what extent these will translate into specific measures and commitments at the level of all EU member states.

Aside from the pioneering role of the European Commission in moving this agenda forward, recent activities in other institutions, notably the European Parliament have also played a role. This involves both the increased frequency and extent of parliamentary debates as well engagement of specific parliamentary committees: on Industry, Research and Energy; Employment and Social Affairs; and Women's Rights and Gender Equality. Widely cited across policy and scientific circles has been a dedicated European energy poverty handbook (Csiba, 2016) and video (<https://youtu.be/0tZ9-9hmSOw>) published by the Greens/European Free Alliance group; while the Socialists and Democrats group adopted a manifesto to “fight energy poverty” in the context of the Energy Union (S&D Manifesto, 2017).

Beyond formal political institutions, there is now an ever-expanding polity of European-level think tanks and industrial lobby groups who have published position papers or analytical work on energy poverty. Notable examples include a policy brief issued by the Union of the Electricity Industry highlighting, *inter alia*, that “Any new policy initiative at EU level should be subject to a distributional impact assessment to make sure that energy customers –especially the most vulnerable ones– will not bear disproportionate risks and unintended consequences” (Eurelectric, 2017, p. 6). The eminent Jacques Delors institute has also commented on energy poverty (Pellerin-Carlin *et al.*, 2017) arguing that Europe needs “a social pact for the energy transition” as well as a ‘European action plan to eradicate energy poverty’. The Social Platform has also expressed an interest in the issue (Bouzarovski, 2014), as has the European Policy Centre (Dhéret and Giuli, 2017).

## 7. ENERGY POVERTY GOVERNANCE: A HYBRID MODEL

The evolution of EU energy poverty policy has been directed, for a significant part, by the evolution of the EU's governance system and legal mandates. As a result, one can observe the development of a hybrid model of governance in energy poverty policy, supplementing hard law in strong-mandate areas with soft law in those areas where Member States retain autonomy.

The central threads of EU energy poverty policy have been the IEM and the protection of vulnerable consumers. This is not coincidental, but rather reflects the competence assigned to the EU as a supranational body and in energy policy. Though energy poverty is understood as a social problem and the role of social policy in addressing its causes is widely acknowledged, the Commission continues to legislate and project within the bounds of its constitutional asymmetry, elevating the consumer and the proper functioning of the IEM as the focus of policy. Though the changing economic environment has elevated the need to protect vulnerable members of society, social, health and welfare policy remain largely national responsibilities, leaving the EU to tackle issues such as energy poverty from one side – legislating on the internal market and consumer protection and whilst leaving social policy remedies to the Member States.

To get around this imbalance, the EU supplements this well-established internal market and consumer legislation with a vast body of soft law. In 2007, the Commission established the Citizens' Energy Forum (CEF), a platform designed to implement and enforce consumer rights in the energy market, bringing together national consumer organizations, industry, national regulators and government authorities. Initially working on issues such as smart meters, user-friendly billing and switching suppliers, the CEF established a new working group in 2011, commencing activities in early 2012, to examine the policy framework for the protection of vulnerable consumers. This Vulnerable Consumers Working Group (VCWG), established by DG Energy in close collaboration with DG Health and Consumers (SANCO) has had a number of aims and objectives, including: to review factors that impact consumers' energy poverty; to assess the drivers of vulnerability; to develop key characteristics of vulnerable consumers and what differentiates them; to consider energy policy and non-energy instruments that can address vulnerability.

The VCWG's activities have included collecting and assessing illustrative existing practices, reviewing data and generating recommendations for action. For the most part, Member States have supported this emphasis upon voluntary collaboration. The Council has endorsed the use of benchmarking and exchange of best practice as appropriate mechanisms for coordination, commonly calling on the Commission to presents "reviews" or "reports" rather than legislative

solutions. Crucially, Member States agreed in 2015 to the systematic monitoring of key indicators for an “affordable, safe, competitive, secure and sustainable energy system” (European Council, 2015). This presents a potential foundation for on-going monitoring of the core factors affecting energy poverty from within the energy sector, to complement current data sources related to income, social housing provision and ‘at risk of poverty or social exclusion’ status.

## 8. TRENDS AND DEVELOPMENTS IN EU ENERGY POVERTY POLICY

Energy poverty policy in the EU has evolved along broadly the same path as energy policy – virtually non-existent until the mid-2000s it has become a consistent component of EU policy despite the shared competences that dictate its governance. Its primary source remains the IEM and the EU’s considerable body of policy on consumer protection in the common market. Though promising indications were seen in the EED, these have not translated into a solid second source of policy, largely because of the inherent conflict with climate change and environmental objectives, particularly in the short term. More recently, the relevance of social policy has been acknowledged but the subsidiarity principle and the absence of a social policy mandate prevent the EU from developing comprehensive policy on this basis. This said, an early focus upon vulnerable consumers has shifted somewhat, since the onset of the economic recession, to the social dimension of energy policy and the need to combat energy poverty with a coordinated, cross-sector approach.

Evaluating the success of specific policies on energy poverty is difficult, since data is lacking and many policy instruments are non-binding and flexible, meaning that Member States may choose to implement them in a number of different ways. The TEP, which required that Member States adopt a definition of vulnerable consumers and take measures to ensure that they are protected, suffered initial difficulties in implementation, resulting in the opening of a number of infringement proceedings. However its provisions relating to energy poverty are generally considered to have been well transposed – for the most part, Member States already had implicit notions of vulnerable consumers in national

law and almost all have some form of measure to protect those who qualify. As such, the TEP might be deemed a “success” in that it has raised the profile of energy poverty as an EU issue and performed a key role in laying the foundation for common discussion. Energy efficiency legislation is hard to evaluate from an energy poverty perspective because of the non-binding language in which it is couched; although this is now being gradually changed by the provisions of the Clean Energy Package. EU-level policy statements on the use of social policy instruments to combat energy poverty are vague, non-binding and, as yet, are not consolidated into a coherent policy objective.

More broadly, the “success” of EU energy poverty initiatives might be judged by asking to what extent they have become a genuine EU policy. From this perspective, though fragmented in its approach, the EU has been somewhat successful in establishing energy poverty as a European issue and laying the foundations for a coherent policy in this area. The TEP made important steps in mainstreaming energy poverty into energy policy, though some lags have been experienced in energy efficiency, for example. Since this initial introduction, almost all subsequent policy on the IEM has made reference to energy poverty as a component and policy objective, though with varying specificity and force. Furthermore, repeated emphasis of the link to other sectors, such as health, consumers and housing, has resulted in a widely recognised need for a coordinated approach in tackling energy poverty. European level platforms have been welcomed by Member States and stakeholders and have produced valuable reviews of existing practice and recommendations for further action, as well as highlighting the necessity and benefit of a common EU approach. As such, and in spite of its imbalanced competence in the relevant areas, the EU has succeeded in taking the first steps to making energy poverty a European policy issue.

## **9. ACTORS AND STAKEHOLDERS IN EU ENERGY POVERTY POLICY**

The driving actor in pushing an EU energy poverty policy forward has been the European Commission. Following numerous failed attempts to create a common energy policy framework prior to 2007, the Commission has ensured that energy

poverty forms an important strand of the now wide-ranging EU action in energy. As in all areas of EU policy, the Commission acts as the primary agenda-setter in energy policy, initiating and drafting legislation but restrained in its financial and administrative resources, as well as its legal mandate (Birchfield, 2011). The individual directorates general (DGs) are also important for expanding and developing energy poverty policy and have been relatively effective in framing and defining it as a problem which should be dealt with by the DGs for environment, health, consumers and, to some extent, foreign relations, in addition to DG Energy. Implementation of the various instruments and legislation has also been supported by DG Competition, which has stepped in when Member States have not fully transposed IEM rules or implemented other energy regulations. Support with enforcement has also been received from the Court of Justice in its role as adjudicator on infringement proceedings brought against national governments.

Whilst the Commission has carefully balanced its energy policy goals with its constitutional asymmetry and need to achieve sufficient member state support, other EU institutions have been outspoken about the necessity of a coherent EU energy poverty policy. Both the European Parliament and the EESC have made bold statements about the social dimension of energy poverty, the pan-European nature of the problem, the lack of sufficient action on the part of Member States and the need for the EU to exercise its indirect influence in spite of its competence weakness. This impetus for greater EU involvement is supported by the research and resources gathered by the various platforms and stakeholder groups at EU level. Bodies such as the CEF and the VCWG have been instrumental in making available the kind of background research on existing practice and areas for improvement called for in early energy poverty policy statements, thus paving the way for further action; and energy poverty has received frequent attention at high level fora such as EU Sustainable Energy Week.

This driving support and impetus for action is weathered by the somewhat more passive role of Member States. Reluctant to cede any more responsibility in the energy sector than is necessary for the functioning of the internal market, the various configurations of the Council have been careful to moderate the momentum of Commission activity, preferring in most cases to use soft law mechanisms and non-binding measures to pursue common objectives, rather than legislative

solutions. Consequently, energy poverty policy has an “emergent and precarious nature”, lacking an institutional centre and limited by its dependence upon the consumer protection agenda, which prevents it from tackling the structural conditions which cause energy and fuel poverty (Bouzarovski, Petrova and Sarlamanov, 2012).

Historically, an EU-wide definition of energy poverty or vulnerable consumers has been deliberately avoided by the institutions because of the difficulty in designing a concept which fits with all existing national understandings. Whilst the decision to refrain from adopting a common definition aimed to encourage member state action by maximising flexibility, this is identified in much of the literature as the fundamental cause of the insufficient measures taken to date and the primary barrier to more coherent EU action (Thomson, Snell and Liddell, 2016). Different countries also require different policy mixes and measures to address energy poverty. An expert workshop held in Brussels in 2010 raised concerns that policies led by the EU showed insufficient consideration for the lack of institutional capacity to deal with energy poverty at multiple levels of governance (Bouzarovski, Petrova, and Sarlamanov, 2012); similar issues have been discussed at subsequent events. In light of the vague and impractical nature of policy recommendations made at EU level, the group concluded that very little direct action has therefore been taken at the different levels, and is unlikely to be taken unless a common definition and an established evidence base can be provided.

## **10. INSTEAD OF A CONCLUSION: THE FUTURE OF EU ENERGY POVERTY POLICY**

The evolution of EU energy poverty to date, as tempered by the imbalance of relevant competences and disparate policy tools available, indicates that future policy development is likely to proceed along the established path of supplementing peripheral hard law with soft law instruments. But an often overlooked avenue for the development of energy poverty policy is via the EU's health agenda. Health actors have consistently taken an interest in energy poverty and the link between lack of access to energy and poor mental and physical health in people of all ages is well established (Heffner and Campbell, 2011). The EU's public

health mandate is relatively strong and recent research, commissioned in light of the economic recession and social crisis, has highlighted the relevance of energy poverty in Europe's recovery and return to growth. The health community has also been instrumental in forging the link between energy poverty and housing quality, supported by a coalition of stakeholders concerned with the quality of the housing stock and the implementation of the EED.

Technology and climate change are two other strategic directions likely to affect the direction of EU energy poverty policy in the coming years. Smart metering –a growing priority of EU energy policy– holds the potential to combat energy poverty in some instances, but its pros and cons for energy poor users requires careful consideration (Darby, 2012). Low carbon urban and regional development policies more generally also hold significant energy poverty reduction opportunities, especially if justice contingencies are taken into account. There are also important intersections between climate change policy and energy poverty policy – not only in terms of mitigation efforts but also in relation to the impacts of global warming on the need for additional energy services in the home, such as space cooling. These complex policy loci are at odds with the relatively unidirectional nature of EU energy poverty initiatives to date: in Bouzarovski and Petrova (2015b), we noted that agenda-shaping in the EU poverty domain has been mainly driven from above, and has been highly contingent on attempts to “define” and “identify” the problem. It remains to be seen whether the significant –and relatively fast– development of a distinctive EU agenda on energy poverty will be accompanied by a range of ground-breaking steps to capture the more systemic implications of the problem.

## REFERENCES

ANDOURA, S., HANCHER, L. and VAN DER WOUDE, M. (2010). *Towards a European Energy Community: A policy proposal*. Brussels: Notre Europe.

BAKKER, K. (2007). The ‘commons’ versus the ‘commodity’: Alter-globalization, anti-privatization and the human right to water in the global South. *Antipode*, 39, pp. 430–455.

BIRCHFIELD, V. (2011). The role of EU institutions in energy policy formation. In *Toward a common European Union energy policy* (pp. 235–262). Palgrave Macmillan.

BOUZAROVSKI, S. (2014). *Social Justice and Climate Change: Addressing Energy Poverty at the European Scale*. Brussels: Spring Alliance.

— *Energy Poverty: (Dis)Assembling Europe's Infrastructural Divide*. London: Palgrave Macmillan, <http://www.oapen.org/search?identifier=644146>

BOUZAROVSKI, S. and PETROVA, S. (2015a). A global perspective on domestic energy deprivation: Overcoming the energy poverty–fuel poverty binary. *Energy Research & Social Science*, 10, pp. 31–40.

— (2015b). The EU Energy Poverty and Vulnerability Agenda: An Emergent Domain of Transnational Action. In J. TOSUN, S. BIESENBENDER, and K. SCHULZE, *Energy Policy Making in the EU* (pp 129–144). London: Springer, [http://link.springer.com/chapter/10.1007/978-1-4471-6645-0\\_7](http://link.springer.com/chapter/10.1007/978-1-4471-6645-0_7).

BOUZAROVSKI, S., PETROVA, S. and SARLAMANOV, R. (2012). Energy poverty policies in the EU: A critical perspective. *Energy Policy*, 49, pp. 76–82.

BOUZAROVSKI, S. and SIMCOCK, N. (2017). Spatializing energy justice. *Energy Policy*, 107, pp. 640–648.

BOUZAROVSKI, S., SÝKORA, L. and MATOUŠEK, R. (2016). Locked-in post-socialism: rolling path dependencies in Liberec's district heating system. *Eurasian Geography and Economics*, 57, pp. 4–5.

BOUZAROVSKI, S. and THOMSON, H. (2018). Energy Vulnerability in the Grain of the City: Toward Neighborhood Typologies of Material Deprivation. *Annals of the American Association of Geographers*, 108, pp. 695–717.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. (2005). *Staff Working Document Annex to the Communication from the Commission "Annual report 2005 on the*

*European Community's development policy and the implementation of external assistance in 2004*". Brussels: Commission of the European Communities.

— (2007). *Communication 'An energy policy for Europe'*. Brussels: Commission of the European Communities, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0001&from=EN>

COUNCIL OF EUROPE. (2008). *Housing Policy and Vulnerable Social Groups*. Strasbourg: Council of Europe.

COUNCIL OF EUROPEAN ENERGY REGULATORS. (2012). *Status review of customer and retail market provisions from the 3rd package as of 1 January 2012*. Brussels: Council of European Energy Regulators.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. (2007). *Presidency Conclusions*. Brussels: Council of the European Union.

CSIBA, K. (Ed). (2016). *Energy Poverty Handbook*. Brussels: European Parliament.

DARBY, S. J. (2012). Metering: EU policy and implications for fuel poor households. *Energy Policy*, 49, pp. 98–106.

DHÉRET, C. and GIULI, M. (2017). *The Long Journey to End Energy Poverty in Europe*. Brussels: European Policy Centre.

DIRECTORATE GENERAL FOR HEALTH AND CONSUMERS. (2010). *The Functioning of Retail Electricity Markets for Consumers in the European Union*. Brussels: ECME Consortium, [http://ec.europa.eu/consumers/archive/consumer\\_research/market\\_studies/docs/retail\\_electricity\\_full\\_study\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/archive/consumer_research/market_studies/docs/retail_electricity_full_study_en.pdf)

DUBOIS, U. and MEIER, H. (2016). Energy affordability and energy inequality in Europe: Implications for policymaking. *Energy Research & Social Science*, 18, pp. 21–35.

DUFFIELD, J. and BIRCHFIELD, V. (2011). Introduction: the recent upheaval in EU energy policy. In J. DUFFIELD and V. BIRCHFIELD (Eds.), *Toward a Common European Union Energy Policy* (pp 1–12). New York: Palgrave Macmillan.

EURELECTRIC. (2017). *Energy Poverty. A Eurelectric Position Paper*. Brussels: Union of the Electricity Industry - Eurelectric.

EUROPEAN ANTI-POVERTY NETWORK. (2017). *Right to Energy for All Europeans*. (Retrieved 1<sup>st</sup> September 2017, <http://www.eapn.eu/wp-content/uploads/2017/06/EAPN-2017-letter-to-MEPs-Right-to-Energy-Coalition-1225.pdf>).

EUROPEAN COMMISSION. (2010a). *Commission Staff Working Paper: An Energy Policy for Consumers*. Brussels: European Commission.

— (2010b). *Communication 'Energy 2020 A Strategy for Competitive, Sustainable and Secure Energy'*. Brussels: European Commission.

— (2011). *Communication from the European Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Energy Roadmap 2050*. Brussels: European Commission, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0885:FIN:EN:PDF>

— (2012). *Directive 2012/27/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on energy efficiency, amending Directives 2009/125/EC and 2010/30/EU and repealing Directives 2004/8/EC and 2006/32/EC Text with EEA relevance*. Brussels: European Commission. (Retrieved 1<sup>st</sup> September 2017, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32012L0027>).

— (2013a). *Staff Working Document 'Guidance for National Energy Efficiency Action Plans'*. Brussels: European Commission.

— (2013b). *Vulnerable Consumer Working Group Guidance Document on Vulnerable Consumers, November 2013*. Brussels: European Commission, Vulnerable Consumer Working Group.

— (2014a). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Energy Prices and Costs in Europe*. Brussels: European Commission.

— (2014b). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Green Action Plans for SMEs*. Brussels: European Commission.

— (2016). *Commission Staff Working Document “Evaluation Report Covering the Evaluation of the EU’s Regulatory Framework for Electricity Market Design and Consumer Protection in the Fields of Electricity and Gas”*. Brussels: European Commission.

— (2017a). *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2010/31/EU on the energy performance of buildings*. Brussels: European Commission. (Retrieved 1<sup>st</sup> September 2017, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52016PC0765>).

— (2017b). *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on common rules for the internal market in electricity (recast)*. Brussels: European Commission. (Retrieved 1<sup>st</sup> September 2017, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0864R%2801%29>).

— (2017c). *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on energy efficiency and repealing Directives 2004/8/EC and 2006/32/EC*. Brussels: European Commission. (Retrieved 1<sup>st</sup> September 2017, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:52011PC0370>).

— (2017d). *Proposal for a Regulation of the European Parliament on the Governance of the Energy Union, amending Directive 94/22/EC, Directive 98/70/EC, Directive 2009/31/EC, Regulation (EC) No 663/2009, Regulation (EC) No 715/2009, Directive 2009/73/EC, Council Directive 2009/119/EC, Directive 2010/31/EU, Directive 2012/27/EU, Directive 2013/30/EU and Council Directive (EU) 2015/652 and repealing Regulation (EU) No 525/2013*. Brussels: European Commission. (Retrieved 1<sup>st</sup> September 2017, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2016:759:REV1>).

EUROPEAN COUNCIL. (2015). *Council conclusions on the governance system of the Energy Union*. (Retrieved 1<sup>st</sup> September 2017, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/26-conclusions-energy-union-governance/>).

EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE. (2011). *Opinion of the European Economic and Social Committee on “Energy Poverty in the Context of Liberalisation and the Economic Crisis” (exploratory opinion)*. Brussels: European Economic and Social Committee.

EUROPEAN PARLIAMENT. (2012). Resolution ‘Strengthening the rights of vulnerable consumers’, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P7-TA-2012-0209+0+DOC+PDF+V0//EN>

— (2013a). *European Parliament resolution of 14 March 2013 on the Energy roadmap 2050, a future with energy*. (Retrieved 1<sup>st</sup> September 2017, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0088+0+DOC+XML+V0//EN>).

— (2013b). *Report on Social Housing in the European Union*. (Retrieved 1<sup>st</sup> September 2017, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2013-0155+0+DOC+PDF+V0//EN>).

GRAVE, K., BREITSCHOPF, B., ORDONEZ, J., WACHSMUTH, J., BOEVE, S., SMITH, M., SCHUBERT, T., FRIEDRICHSEN, N., HERBST, A., ECKARTZ, K., PUDLIK, M., BONIS, M. and SCHLEICH, J. (2016). *Prices and Costs of EU Energy*. Utrecht: Ecofys Netherlands.

HEFFNER, G. and CAMPBELL, N. (2011). *Evaluating the Co-Benefits of Low-Income Energy-Efficiency Programmes*. Paris: International Energy Agency.

HITEVA, R. P. (2013). Fuel poverty and vulnerability in the EU low-carbon transition: the case of renewable electricity, *Local Environment*, 18, pp. 487–505.

INTELLIGENT ENERGY EUROPE. (2017). *European fuel Poverty and Energy Efficiency (EPEE)*. (Retrieved 1<sup>st</sup> September 2017, <https://ec.europa.eu/energy/intelligent/projects/en/projects/epee>).

MCCORMICK, J. (2014). *Understanding the European Union: A Concise Introduction*. London: Palgrave Macmillan.

OFFICIAL JOURNAL OF THE EUROPEAN UNION. (2009). *Directive 2009/73/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 2003/55/EC (Text with EEA relevance)*. (Retrieved 1<sup>st</sup> September 2017, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32009L0073>).

PELLERIN-CARLIN, J., VINOIS, J-A., RUBIO, E. and FERNANDES, S. (2017). *Making the Energy Transition a European Success: Tackling the Democratic, Innovation, Financing and Social Challenges of the Energy Union*. Paris: Jacques Delors Institute.

PYE, S. BAFFERT, C. BRAJKOVIĆ, J. GRGUREV, I. MIGLIO, D. R. and DEANE, P. (2015). *Energy Poverty and Vulnerable Consumers in the Energy Sector Across the EU: Analysis of Policies and Measures*. London: Insight\_E.

RADEMAEKERS, K., YEARWOOD, J., FERREIRA, A., PYE, S., HAMILTON, I., AGNOLUCCI, P., GROVER, D., KARÁSEK, J. and ANISIMOVA, N. (2016), *Selecting Indicators to Measure Energy Poverty*. Brussels: European Commission, DG Energy.

S&D MANIFESTO. (2017). *Fighting Energy Poverty - S&D Manifesto*. (Retrieved 1<sup>st</sup> September 2017, <http://www.socialistsanddemocrats.eu/publications/fighting-energy-poverty-sd-manifesto>).

THOMSON, H., SNELL, C. and LIDDELL, C. (2016). Fuel poverty in the European Union: a concept in need of definition? *People Place and Policy*, 10, pp. 5–24.

WALKER, G. (2015). The right to energy: Meaning, specification and the politics of definition. *L'Europe en Formation*, 2015/4, pp. 26–38.



# Un análisis crítico de indicadores de pobreza energética a tres escalas

*Sergio Tirado Herrero\**

## Resumen

Reconociendo la necesidad de disponer de criterios comunes para la medición de la pobreza energética en los Estados miembros, el Observatorio Europeo de Pobreza Energética (EPOV, por sus siglas en inglés) proporciona desde 2016 y bajo mandato de la Comisión Europea una plataforma para la monitorización y análisis coordinada de esta problemática. Con este punto de partida, el capítulo presenta los resultados de la aplicación de las metodologías EPOV a tres escalas: supranacional (Unión Europea), nacional (España) y urbana (Barcelona). Las cifras recogidas para estos tres contextos ilustran con claridad que la mayoría de los países constituyentes de la Unión Europea (UE), con muy escasas excepciones, no garantizan el acceso a unos niveles mínimos de servicios domésticos. Los resultados se analizan también desagregados social y especialmente desde una óptica de desigualdad energética que pone de relieve diferencias muy significativas entre territorios (Estados miembros en la UE y distritos urbanos en Barcelona) por gradientes de niveles de ingresos (en España). Enfrentados a este contexto, se reconoce el potencial transformador de casos pioneros de acción pública como la desarrollada por el Ayuntamiento de Barcelona en cumplimiento de la ley 24/2015, del Parlament de Catalunya, que prohíbe el corte de suministros básicos a hogares vulnerables en el ámbito territorial de Cataluña. Pero se alerta también sobre los efectos en términos de desigualdad energética de la descentralización política y administrativa de la UE y España, al tiempo que se hace una llamada a la equiparación de niveles de protección a consumidores vulnerables en el ordenamiento jurídico del Estado y la UE.

Palabras clave: Pobreza energética, desigualdad, precios, desconexiones, UE, España, Barcelona.

## 1. INTRODUCCIÓN

La necesidad de disponer de información cuantitativa detallada y de calidad sobre la incidencia de la pobreza energética continúa siendo crucial en su reconocimiento como problemática de entidad propia. La experiencia en la el-

---

\* Marie Curie Research Fellow. Institut de Ciència i Tecnologia Ambientals, Universitat Autònoma de Barcelona (ICTA-UAB). Asociación de Ciencias Ambientales (ACA).

boración de indicadores acumulada durante los últimos 25 años ha puesto en evidencia los importantes retos conceptuales, metodológicos y de calidad de datos a los que se enfrentan las metodologías de cuantificación por medio de indicadores (Tirado Herrero, 2017). Reconociendo esta complejidad, la Comisión Europea puso en marcha en diciembre de 2016 el Observatorio Europeo de Pobreza Energética (EPOV, por sus siglas en inglés). El Observatorio responde al mandato recogido en el artículo 29 del borrador de la nueva directiva del mercado común de electricidad de la UE (COM(2016) 864 final/2) que en su artículo 29 establece la obligación de definir “un conjunto de criterios con el propósito de medir la pobreza energética” con el fin de que cada Estado miembro de la UE monitorice “de forma continuada el número de hogares en pobreza energética” (Comisión Europea, 2017).

En este contexto, un objetivo principal de este capítulo es mostrar los enfoques más actualizados en la medición de la pobreza energética en el contexto europeo a través de las metodologías propuestas por el Observatorio, y analizar de forma crítica los resultados desde un punto de vista de las desigualdades en el acceso a la energía doméstica a tres escalas: supranacional (Unión Europea), nacional (España) y urbana (Barcelona). El capítulo está organizado en tres capítulos principales que recogen resultados y reflexiones a esas tres escalas y para esos tres contextos concretos. Está basado en estudios previos recientes por el autor del capítulo (Tirado Herrero, 2018; Tirado Herrero *et al.*, 2018).

## 2. CONTEXTO Y TENDENCIAS EN LA UNIÓN EUROPEA

### 2.1. La Unión Europea como espacio de gobernanza clave

La aprobación de las Directivas 2009/72/EC y 2009/73/EC sobre reglas comunes para el mercado interno de gas y electricidad ha sido clave para el reconocimiento de la pobreza energética como problemática de entidad propia (aunque necesariamente relacionada con cuestiones más amplias de pobreza y exclusión social) por parte de la Unión Europea y sus Estados miembros. Estas directivas llamaban a los países constituyentes de la UE a establecer criterios para la definición de consumidores vulnerables desde una perspectiva de pobreza energética,

algo que con mayor o menor acierto, se ha conseguido de forma generalizada a través de mecanismos de implementación estatal como, en el caso de España, el bono social eléctrico. Posteriormente, dictámenes del Comité Económico y Social Europeo (Coulon y Hernández Bataller, 2013; Santillán Cabeza, 2010) han instado a las instituciones europeas a desarrollar una acción más decidida en este campo. El *Winter Package* aprobado en 2016 bajo el lema “Energía limpia para todos los europeos” es el último de los desarrollos legislativos de la UE en el que hay un reconocimiento explícito de esta problemática, así como de la necesidad de priorizar acciones para combatirla.

En paralelo, a lo largo de los últimos diez años se han puesto en marcha una serie de proyectos liderados por sociedad civil e instituciones académicas y financiados con cargo a presupuestos europeos (concretamente, *Intelligent Energy Europe* y *Horizon 2020*). Probablemente el primero de ellos, desarrollado entre 2006 y 2009, es *European fuel Poverty and Energy Efficiency* (EPEE) en el que participaron actores entonces pioneros y ahora clave en el ámbito de la pobreza energética a escala comunitaria como son *National Energy Action* y Ecoserveis. Ejemplos de proyectos más recientes son ACHIEVE, EC-LINC, FIESTA, SAVES y REACH. En 2018 se abrió por primera vez una convocatoria del programa *Horizon 2020*, continuador de los programas marco de investigación y desarrollo de décadas anteriores, orientada específicamente a hacer frente a esta problemática. El título de la convocatoria, que estará abierta nuevamente en 2019, es *Mitigating household energy poverty* dentro del área temática *Building a low-carbon, climate resilient future*.

## 2.2. El Observatorio Europeo de Pobreza Energética (EPOV)

El Observatorio Energético de la Unión Europea (EPOV) es una iniciativa estratégica puesta en marcha por la Comisión Europea para ayudar a los Estados miembros en su acción contra la pobreza energética. Aspira a transformar la forma en que se entiende y cuantifica este fenómeno en la UE y a convertirse en un repositorio de información y punto de encuentro virtual para el intercambio de conocimiento sobre esta cuestión. Establecido como un proyecto de 40 meses que dio comienzo en diciembre de 2016, tiene como objetivos prioritarios mejo-

rar la transparencia y accesibilidad de fuentes de datos disponibles en toda la UE y proporcionar un recurso público de fácil acceso que mejore la participación pública y la toma de decisiones más informada.

Una de las contribuciones clave del Observatorio es la propuesta de cuatro indicadores principales que puedan ser calculados para todos los Estados miembros a partir de microdatos de la *Encuesta de presupuestos familiares (EPF)* y de la *Encuesta de condiciones de vida (ECV)* de cada país. En concreto se trata de los siguientes cuatro indicadores:

- Porcentaje de población que se declara incapaz de mantener la vivienda a una temperatura adecuada (indicador *ECV*).
- Porcentaje de población que declara retrasos en el pago de las facturas de la vivienda (indicador *ECV*).
- Gastos desproporcionados (2M): indicador *EPF* que mide el porcentaje de población para el que los gastos reales en energía doméstica (como porcentaje de ingresos totales del hogar) está dos veces por encima de la mediana. Es decir, si en un Estado miembro la mediana de gasto en energía por hogar es del 6% de sus ingresos, se contabilizarán aquellos hogares y personas que tengan que destinar más del 12% de su renta anual. Su acrónimo en inglés es 2M (es decir, dos veces la mediana).
- Pobreza energética escondida: indicador *EPF* que mide el porcentaje de población para el que el gasto total en energía doméstica está por debajo de la mitad de la mediana nacional. Es decir, si la mediana de gasto en energía de un país son 600 euros por persona equivalente y año, se contabilizarán aquellos hogares y personas cuyo gasto en energía sea inferior a 300 euros por hogar y año. Este indicador, propuesto originalmente en el barómetro de pobreza energética de la Fundación Rey Balduino de Bélgica (King Badouin Foundation, 2017) pretende recoger aquellos hogares que no aparecen en las estadísticas de gastos desproporcionados basadas en microdatos de la *EPF* precisamente porque su gasto (real) en energía doméstica es reducido. Su acrónimo en inglés es HEP (*hidden energy poverty*).

Frente a propuestas de indicador único al estilo del *Low Income High Cost* (LIHC), que se ha convertido en metodología oficial de medición de la pobreza energética en Inglaterra, el Observatorio Europeo plantea cuatro métricas principales de pobreza energética: dos basadas en el enfoque de gastos e ingresos del hogar y en la *Encuesta de presupuestos familiares (EPF)*, y otros dos basados en el enfoque basado en percepciones y declaraciones del hogar, también denominado directo o consensual, y en la *Encuesta de condiciones de vida (ECV)*. Al no establecer una jerarquía entre indicadores, no da preponderancia al enfoque de gastos e ingresos (por su supuesta objetividad) sobre el de percepciones y declaraciones del hogar, como ha sido y continúa siendo habitual (Tirado Herrero, 2017).

Además, el Observatorio propone una serie de indicadores secundarios sobre factores causales (precios de la energía, datos de etiquetado energético de edificios, gastos energéticos por quintil de renta, número de personas por estancia en viviendas, tasa de riesgo de pobreza, disponibilidad de equipos de calefacción y aire acondicionado, etc.) y aspectos complementarios (vivienda con temperatura confortables en verano y en invierno o presencia de goteras, humedades o podredumbre).

### 2.3. La división centro-periferia: patrones de afección en la UE

Con el fin de explorar los diferentes niveles de afectación registrados por medio de los indicadores EPOV en Estados miembros de la UE se han extraído los valores para los cuatro indicadores principales *EPF* y *ECV* presentados en el apartado anterior de la página web del Observatorio Europeo. Los valores presentados en el cuadro 1 se corresponden a 2010 puesto que este es el único año para el que están disponibles los indicadores 2M debido a la restringida disponibilidad de microdatos EPF de países de la UE en Eurostat.

Para mostrar la posición relativa de cada Estado miembro respecto al promedio de la UE, se utiliza un código cromático según el cual colores cálidos (naranjas) indican que el valor del indicador para el Estado miembro está por encima de la

Cuadro 1

**Porcentaje de personas afectadas de acuerdo con los cuatro indicadores principales de Observatorio Europeo de Pobreza Energética (EPOV), por Estados miembros de la UE (2010), que no pueden permitirse mantener la vivienda a una temperatura adecuada y con retraso en el pago de las facturas**

| Indicador       | Indicadores <i>ECV</i>   |                               | Indicadores <i>EPF</i>      |                                    |
|-----------------|--|-------------------------------|-----------------------------|------------------------------------|
|                 | Incapacidad de mantener la vivienda a una temperatura adecuada en invierno | Retraso en el pago de recibos | Gasto desproporcionado (2M) | Pobreza energética escondida (HEP) |
| Rumanía         | 20,1   | 26,5                          | 18,6                        | 17,5                               |
| Lituania        | 25,2   | 10,9                          | 21,4                        | 21,2                               |
| Bulgaria        | 66,5   | 31,6                          | 14,7                        | 15,9                               |
| Polonia         | 14,8   | 13,9                          | 18,1                        | 18,5                               |
| Francia         | 5,7  | 7,1                           | 18,1                        | 23,7                               |
| Italia          | 11,6   | 11,2                          |                             | 16,3                               |
| Letonia         | 19,1   | 22,5                          | 14,5                        | 13,2                               |
| Irlanda         | 6,8  | 12,6                          | 18,4                        | 12,3                               |
| Chipre          | 27,3   | 16,3                          | 11,9                        | 13,2                               |
| Malta           | 14,3   | 6,8                           | 17,3                        | 15,6                               |
| Grecia          | 15,4   | 18,8                          | 14,2                        | 10,3                               |
| Estonia         | 3,1  | 11,0                          | 16,2                        | 16,5                               |
| España          | 7,5  | 7,5                           | 15,2                        | 13,0                               |
| Portugal        | 30,1   | 6,4                           | 15,7                        | 8,8                                |
| <b>UE</b>       | <b>9,5</b>   | <b>9,1</b>                    | <b>16,1</b>                 | <b>14,9</b>                        |
| Suecia          | 2,1  | 5,2                           | 17,7                        | 31,0                               |
| Croacia         | 8,3  | 28,0                          | 10,9                        | 9,6                                |
| Alemania        | 5,0  | 3,5                           | 17,7                        | 15,1                               |
| Finlandia       | 1,4  | 6,9                           | 14,8                        | 22,3                               |
| Eslovenia       | 4,7  | 18,0                          | 14,1                        | 11,5                               |
| Hungría         | 10,7   | 22,1                          | 6,9                         | 5,0                                |
| Bélgica         | 5,6  | 5,8                           | 14,7                        | 10,5                               |
| Austria         | 3,8  | 4,4                           | 15,3                        | 12,5                               |
| Reino Unido     | 6,1  | 5,6                           |                             |                                    |
| Dinamarca       | 1,9  | 3,2                           | 16,5                        | 12,0                               |
| Eslovaquia      | 4,4  | 9,6                           | 10,0                        | 9,2                                |
| República Checa | 5,2  | 4,2                           | 10,7                        | 8,4                                |
| Países Bajos    | 2,3  | 2,1                           | 6,5                         | 3,4                                |
| Luxemburgo      | 0,5  | 2,1                           |                             | 8,5                                |

Nota: Todos los valores registrados corresponden al año 2010 a excepción de los indicadores 2M y HEP de los Países Bajos, que solo están disponibles para 2012.

Fuente: Observatorio Europeo de Pobreza Energética (EPOV).

media comunitaria; colores fríos (verdes) indican lo contrario. Además, los países aparecen ordenados de tal manera que aquellos que están en la parte superior muestran valores significativamente más elevados que la media europea (es decir, más celdas naranjas), y en la parte inferior aquellos que muestran un menor grado de afección (es decir, más celdas verdes). En la primera columna se utiliza un código de colores según el cual los países postsocialistas de Europa central y del Este aparecen en naranja, los de la Europa mediterránea en gris y los de la fachada noroccidental del continente en verde.

Como puede verse en el cuadro 1, existen diferencias muy significativas entre países de la UE, sobre todo en indicadores directos basados en la *ECV*. Así, el 66,5% de la población de Bulgaria declaraba falta de confort térmico en invierno frente al 1,9 y 1,4% de Dinamarca y Finlandia. Los datos de 2010, especialmente para los indicadores *ECV*, siguen un patrón de distribución geográfica distribución tipo centro-periferia descrita a través del término “brecha energética” (*energy divide*). Este modelo explica la mayor incidencia de pobreza energética en la periferia del sur y este de la UE –e incluso su carácter sistémico en algunos casos como Bulgaria o Grecia– como consecuencia de menores niveles de reconocimiento del fenómeno por parte de administraciones públicas y sociedad civil, de cuestiones estructurales (desigualdades en la distribución de la renta, bajos niveles de eficiencia energética, etc.) y de dinámicas propias de transición postsocialista y de la crisis económica y subsiguientes políticas de austeridad en estos países (Bouzarovski y Tirado Herrero, 2015)

### 3. POBREZA Y DESIGUALDAD ENERGÉTICA EN ESPAÑA

#### 3.1. Indicadores de pobreza energética en España

##### *Indicadores basados en la Encuesta de condiciones de vida (ECV)*

Lo más destacable de la evolución temporal de los dos indicadores principales de la *ECV* es el hecho de que desde 2014, el porcentaje de personas que declara una

temperatura inadecuada de la vivienda durante los meses fríos en España supera al promedio de la UE-28. Para el conjunto de España, esta cifra porcentaje se mantiene desde 2014 justo por encima del 10% de población (unos 4,6 millones de personas) en contraste con el valor mínimo del 6% de la población afectada que se registró en 2008, justo en el comienzo de la crisis.

El segundo indicador principal basado en la *ECV* (retraso en el pago de recibos) indica una ligera tendencia a la baja (del 9 al 8%) entre 2014 y 2016. En cifras totales (elevadas poblacionalmente), se trataría de 3,6 millones de personas que en 2016 no habían podido pagar a tiempo alguno de los recibos de la vivienda, de las cuales 2,8 millones habían tenido dos o más retrasos en los últimos 12 meses. Se trata de valores que prácticamente doblan a los registrados justo antes del inicio de la crisis – en los años 2006 y 2007 el porcentaje de personas que declaraban no poder pagar a tiempo las facturas de la vivienda en España estaban en torno al 4 o 5%. Esta evolución se explica, fundamentalmente, por el incremento en el número de hogares que declaraban tener dos o más retrasos en el pago de facturas. Por el contrario, el porcentaje de personas con un solo retraso se ha mantenido muy estable en estrecho rango comprendido entre el 1 y 2% en toda la serie 2006-2016. Esta desagregación es, por tanto, indicativa de un incremento en la desigualdad en la capacidad de pago de suministros básicos de la vivienda desde el inicio de la crisis, según el cual existiría un grupo mayoritario de hogares en mayor riesgo de desconexión de suministros básicos por impago reiterado de facturas.

En torno a esta cuestión, desde 2016 el cuestionario de hogares de la *ECV* contiene una pregunta sobre falta de suministro energético voluntaria o forzada debido a dificultades económicas:

En los últimos 12 meses, ¿hubo alguna ocasión en la que, debido a sus dificultades económicas, el hogar dejó de disponer de alguna de sus fuentes habituales de energía? Se debe de tener en cuenta tanto el no poder comprar ningún tipo de combustible necesario para la vida diaria como el haber tenido algún corte de suministro energético. Incluya electricidad, gas natural, butano, propano, gasóleo, fuel-oil, carbón, madera, turba, etc. (INE, 2016).

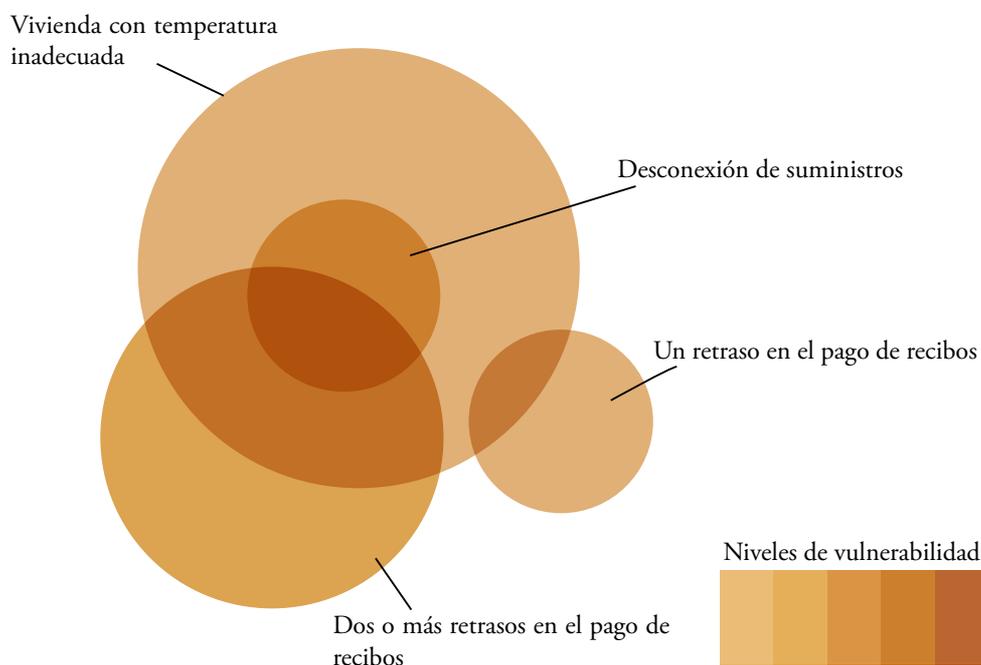
Las respuestas posibles a esta pregunta son “Sí, al menos en una ocasión” o “No, en ninguna ocasión”. De la forma en que está planteada, la pregunta se refiere tanto a cortes de suministro forzados, entendidos como resultado del impago de facturas, como a desconexión o cese de uso voluntario, como, por ejemplo, cuando un hogar vulnerable da de baja su contrato del gas natural o deja de comprar bombonas de butano.

De acuerdo con las respuestas a esta pregunta en la *ECV* del año 2016, un 2% de las personas residentes en España se encontraron con alguna falta de suministro energético en los 12 meses previos a la encuesta. Si bien en términos relativos se trata de un porcentaje pequeño respecto al total de la población residente en España, en cifras absolutas se trata de unas 900.000 personas en una situación de máxima vulnerabilidad, sobre las que, hasta la fecha, no existían estadísticas oficiales. Previsiblemente se tratará de una subestimación del alcance real de esta problemática ya que se trata de una pregunta que se hace solo a aquellos hogares que se declararon incapaces de mantener su vivienda a una temperatura adecuada, pero en cualquier caso es clave para arrojar luz sobre una problemática de gran calado –las desconexiones de suministros energéticos– que afectan a los hogares más vulnerables, para quienes se trata de un evento crítico de profundas repercusiones sobre su bienestar. Previamente, tan solo había datos dispersos obtenidos a partir de información propia de las empresas suministradoras, como una estimación llevada a cabo por el periódico *El País* que cifraba en 1,4 millones las desconexiones de hogares en el año 2013, no todas ellas relacionadas con situaciones de pobreza energética (Vidales, 2013).

Cuando se analizan de forma combinada los diferentes indicadores de pobreza energética de la *ECV* (cuadro 2 y gráfico 1), se pueden observar tanto la importancia cuantitativa de cada una de las circunstancias como el nivel de coincidencia o solapamiento entre ellas. En términos globales, los datos de la *ECV* 2016 permiten afirmar que en 2016 habría 6,8 millones de personas en España (correspondientes a 2,6 millones de hogares y al 15% de la población) experimentando alguna condición asociada a la pobreza energética. Pero no todos la estaban sufriendo con el mismo nivel de intensidad o severidad.

Gráfico 1

**Representación visual del solapamiento entre indicadores ECV según número de personas afectadas recogidas en el cuadro 2**



Nota: El tamaño de círculos e intersecciones son proporcionales al número de casos registrados para cada categoría. Se establece también una escala semicuantitativa de niveles de vulnerabilidad en función del número y tipo de circunstancias que concurren.

Fuente: Elaborado por ACA a partir de datos de microdatos de la ECV (INE).

Como se muestra con el código de intensidades de colores, el análisis presenta unos niveles semicuantitativos de vulnerabilidad definidos *ad hoc* que dependen del número y tipo de circunstancias que se dan en un mismo hogar. Así, los hogares con menor nivel de vulnerabilidad son aquellos que solo declaran temperatura inadecuada en la vivienda o un retraso en el pago de facturas. En el extremo contrario se sitúan los casos en los que hay desconexión de suministro (y, por tanto, temperaturas inadecuadas) y dos o más retrasos en el pago de facturas.

## Cuadro 2

**Número de hogares y personas (en millones) y porcentaje de personas que experimentan condiciones asociadas a la pobreza energética en España (2016) según los indicadores principales de percepciones y declaraciones del hogar**

|   | Nº de hogares<br>(millones) | Nº de personas<br>(millones) | % de<br>personas |
|---|-----------------------------|------------------------------|------------------|
| Vivienda con temperatura inadecuada   | 1,9                         | 4,6                          | 10               |
| Un retraso en el pago de recibos  | 0,3                         | 0,8                          | 2                |
| Dos o más retrasos en el pago de recibos                                      | 0,9                         | 2,8                          | 6                |
| Un retraso y temperatura inadecuada   | 0,1                         | 0,2                          | 0,4              |
| Dos retrasos y temperatura inadecuada<br>(sin desconexión de suministro)      | 0,4                         | 1,2                          | 3                |
| Desconexión de suministro<br>(y temperatura inadecuada)                       | 0,3                         | 0,9                          | 2                |
| Dos retrasos, desconexión de suministro<br>(y temperatura inadecuada)         | 0,2                         | 0,5                          | 1                |
| TOTAL: Vivienda con temperatura<br>inadecuada o retraso en el pago de recibos | 2,6                         | 6,8                          | 15               |

Nota: El cuadro utiliza la misma escala de niveles de vulnerabilidad del gráfico 1.

Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la ECV.

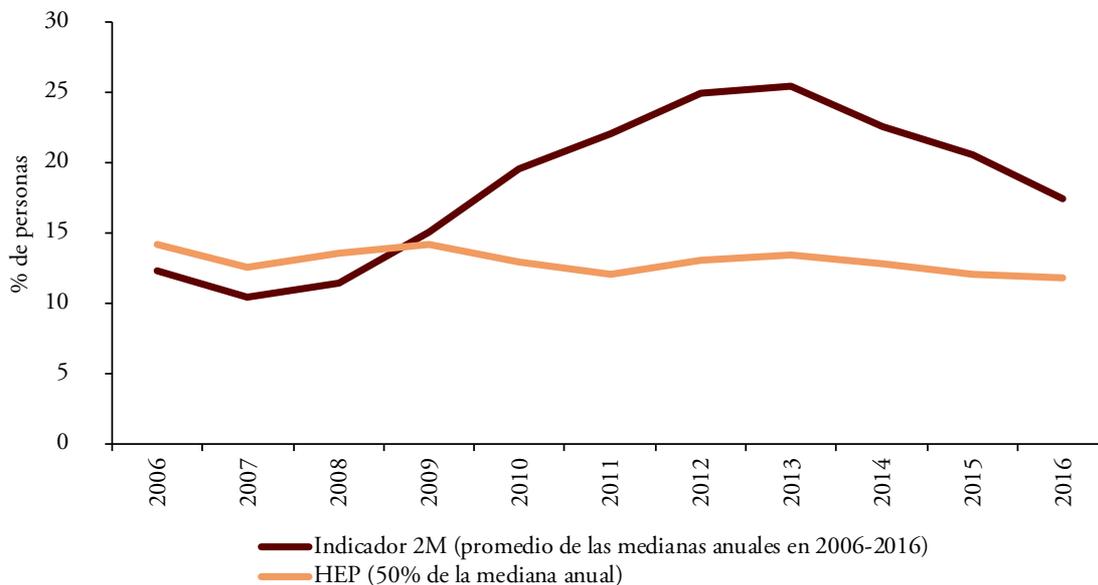
### ***Indicadores basados en la Encuesta de presupuestos familiares (EPF)***

La elaboración de los dos indicadores principales basados en el enfoque de gastos e ingresos (2M y HEP) se hace por medio de las pautas metodológicas EPOV aplicadas a los microdatos de la *Encuesta de presupuestos familiares (EPF)* del INE para el periodo 2006-2016. Los resultados se recogen de forma conjunta en el gráfico 2. Como puede verse, el indicador 2M arroja porcentajes de incidencia más elevados en toda la serie, con un máximo de un 25% en el peor año de la serie (2013). Por su parte, el indicador HEP se encuentra en unos niveles de afectación estables en torno al 15% de la población residente en España.

En cifras agregadas, podría hablarse de 13,2 millones personas afectadas en 2016 por alguno de los dos indicadores EPF (2M y HEP). Como se esperaba, se observa un nivel de solapamiento mínimo entre ambos indicadores puesto que tan solo

Gráfico 2

**Indicadores EPF principales: porcentaje de personas cuya carga energética (% de gastos en energía sobre ingresos) están por encima de dos veces la mediana de la carga energética de la serie (2M), y porcentaje de personas cuyos gastos en energía por unidad de consumo están por debajo del 50% de la mediana anual (HEP). España, 2006-2016**



Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la EPF (INE).

habría 200.000 personas sufriendo ambas circunstancias. Estas se corresponderían con los hogares más vulnerables, es decir, con aquellos que, a pesar de tener un gasto energético (en euros por persona y año) inusualmente bajo (HEP), tienen que destinar una parte desproporcionadamente alta de sus ingresos al pago de las facturas de la energía doméstica (2M), previsiblemente por tener muy bajos ingresos.

### ***El módulo de bienestar de la EPF 2010: análisis combinado de indicadores ECV y EPF***

Dado que la EPF y la ECV son encuestas independientes con muestras propias, no es posible explorar hasta qué punto los cuatro indicadores principales del Observatorio europeo capturan poblaciones diferentes. En España, la excepción

a esta imposibilidad es el módulo temático *EPF* del año 2010. Se trata de un anexo a la *EPF* con un conjunto de preguntas realizadas *ad hoc* ese año dedicadas al bienestar de los hogares, entre las que encontramos las variables RETRASOREC y TEMPERATURA que se corresponden exactamente con los dos indicadores *ECV*: temperatura inadecuada de la vivienda en meses fríos y retraso en el pago de recibos de la vivienda principal en los últimos 12 meses.

A partir de los microdatos de 24.000 hogares de la *EPF* de 2010, se obtiene una cifra agregada de 19,1 millones de personas afectadas equivalente al 41% de la población residente en España. Este planteamiento supone un punto y aparte con interpretaciones previas de los indicadores que se hacían en los tres informes anteriores presentados por la Asociación de Ciencias Ambientales (Tirado Herrero, López Fernández y Martín García, 2012; Tirado Herrero *et al.*, 2014 y 2016). En lugar de analizar por separado cada indicador con el fin de seleccionar uno o varios en función de su idoneidad, se propone considerar todos los indicadores de forma aditiva. Es decir, se plantea sumarlos (descontando los solapes) para capturar las diversas formas en que la pobreza energética se expresa y se padece.

Este cambio conceptual en el tratamiento e interpretación de los indicadores tiene implicaciones claras sobre las cifras totales de pobreza energética. Se abre un debate aquí sobre hasta qué punto este nuevo enfoque captura de forma adecuada la realidad de la problemática y sobre los diferentes niveles o capas de vulnerabilidad que una cifra agregada de esta magnitud de personas afectadas puede estar escondiendo – ver cuadro 3.

Cuadro 3

### Número de hogares y personas (millones) y porcentaje de personas afectadas según uno o varios indicadores principales de pobreza energética, España 2010

| Afectados según...    | Nº de hogares (millones) | Nº de personas (millones) | % de personas |
|-----------------------|--------------------------|---------------------------|---------------|
| un solo indicador     | 5,6                      | 14,5                      | 31            |
| solo dos indicadores  | 1,3                      | 3,8                       | 8             |
| solo tres indicadores | 0,3                      | 0,9                       | 2             |
| cuatro indicadores    | 0,003                    | 0,02                      | 0             |
| Total                 | 7,2                      | 19,1                      | 41            |

Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la *EPF* (INE).

La cifra de 19,1 millones (41% de la población) se puede poner en contexto comparándola con el 27,9% de la población española (13 millones de personas) en riesgo de pobreza y exclusión social según el indicador normalizado AROPE definido por Eurostat. O con los cálculos de la Asociación de Ciencias Ambientales en su informe de 2018 sobre la cobertura del nuevo bono social eléctrico, que de forma conservadora estiman que en torno al 20% de la población sería potencialmente beneficiaria de este tipo de ayuda, y por tanto estaría siendo reconocida como población vulnerable o vulnerable severa en lo que se refiere al consumo de energía doméstico (Tirado Herrero *et al.*, 2018b).

### 3.2. Gradientes de desigualdad energética

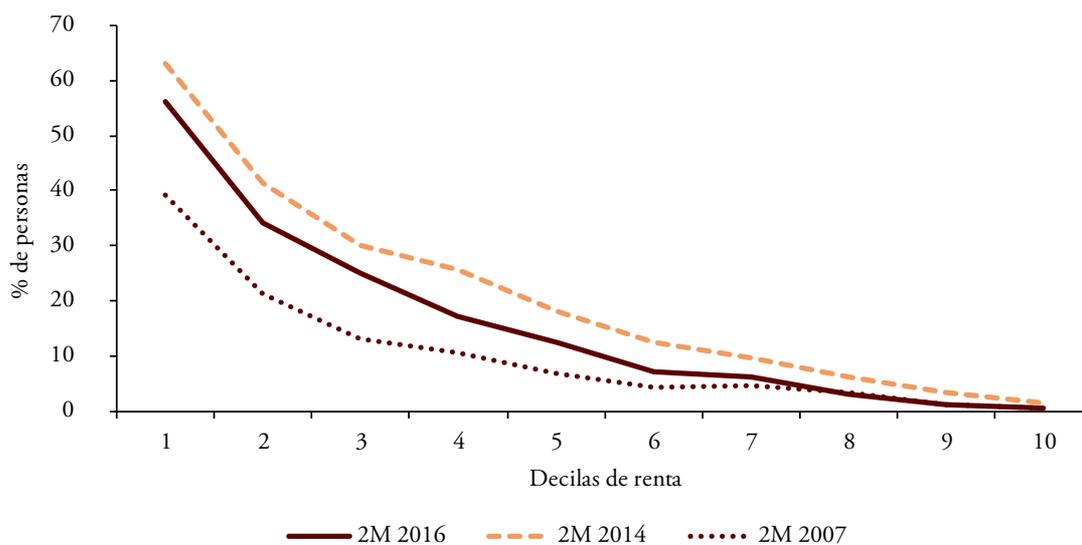
Al igual que se hace con la distribución de la renta, que analiza las diferencias en los niveles de ingresos entre grupos sociales por medio de métricas específicas como el coeficiente de Gini o la ratio 20:20, en el ámbito de estudios que nos ocupa comienzan a tomar forma metodologías orientadas a cuantificar la desigualdad energética. En Europa, (Dubois y Meier, 2016, p. 21) han llevado a cabo una primera aproximación teórica y empírica a esta cuestión, a la que se refieren como el “hecho de que diferentes grupos de hogares no est[é]n afectados de igual manera por condiciones de privación de servicios de la energía”.

Partiendo de este enfoque, el análisis de la desigualdad energética que proponemos por diferencias de renta doméstica indica que los cuatro indicadores principales reflejan gradientes de incidencia claros, continuos y pronunciados por niveles de ingresos. Sin duda el que mayores diferencias por poder adquisitivo presenta es el indicador 2M, según el cual cerca del 60% de la población de la decila 1 estaría afectado. En los otros tres indicadores, la diferencia entre niveles de ingresos es menos acusada: tan solo el 30% de la población de la decila 1 sufre retraso en el pago de facturas, temperaturas inadecuadas de la vivienda y gastos excesivos en energía propia sobre ingresos (2M).

La evolución temporal de estos gradientes indica que puede observarse que en tres de los cuatro indicadores principales (2M, temperaturas inadecuadas y retrasos en el pago de recibos) se ha producido un aumento de la desigualdad entre decilas de renta como resultado de la crisis. La incidencia de la pobreza energética en las decilas más bajas de renta es claramente mayor en 2014 y 2016 que en 2007, sobre todo en el caso del retraso en el pago de recibos. Estos datos permiten

Gráfico 3

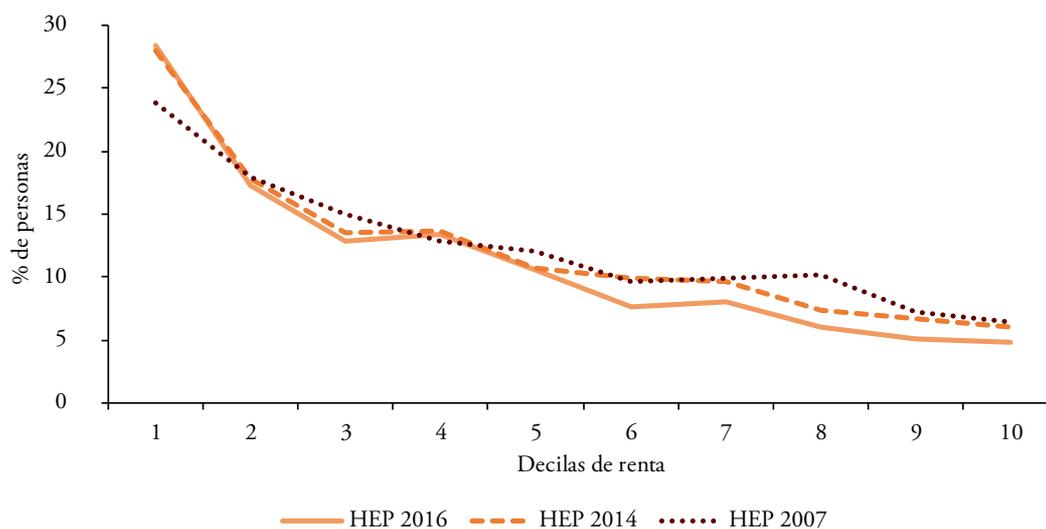
### Porcentaje de personas afectadas según el indicador 2M, por decilas de renta; España 2007, 2014 y 2016



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPF (INE).

Gráfico 4

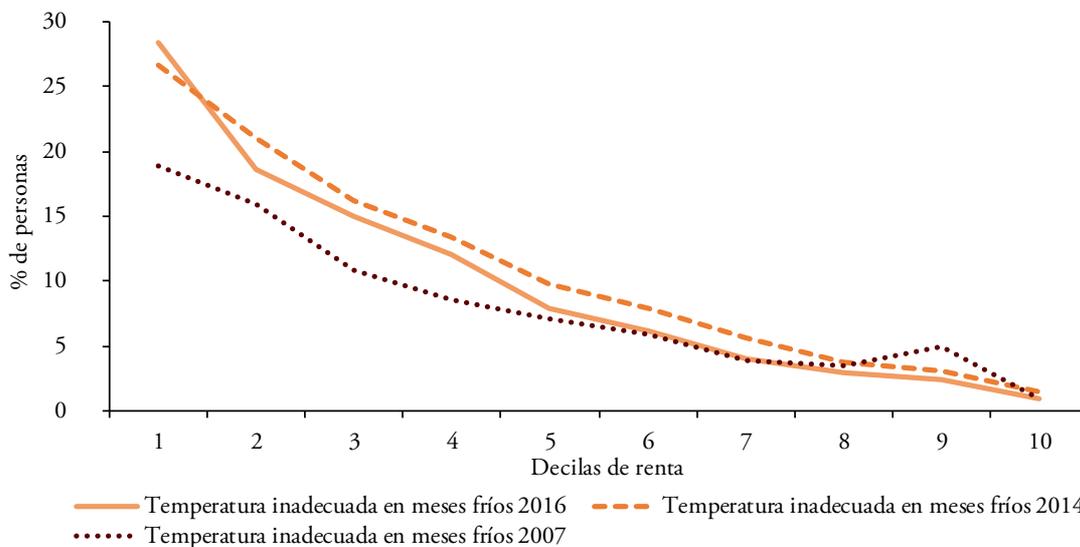
### Porcentaje de personas afectadas según el indicador HEP, por decilas de renta; España 2007, 2014 y 2016



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPF (INE).

Gráfico 5

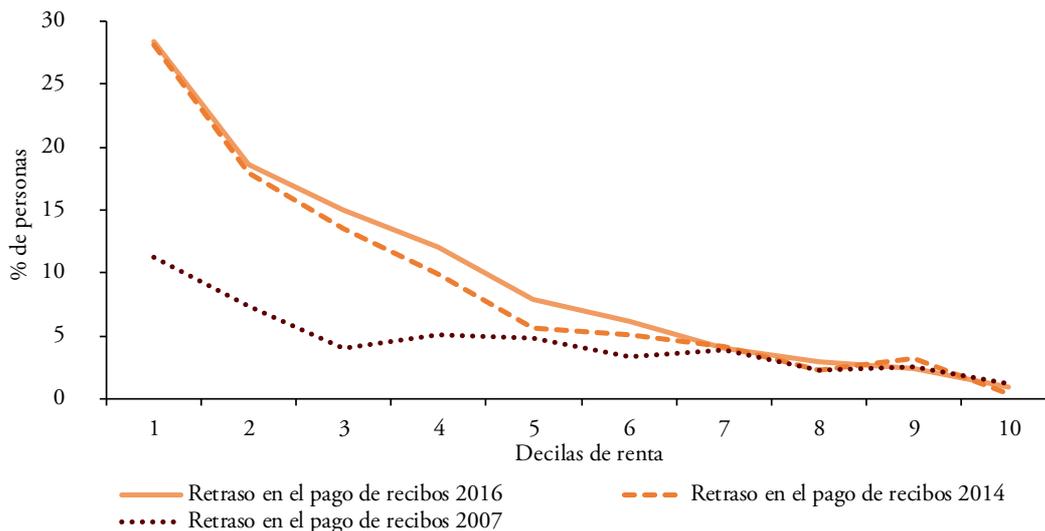
### Porcentaje de personas afectadas según el indicador temperaturas inadecuadas en la vivienda en los meses fríos, por decilas de renta; España 2007, 2014 y 2016



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la ECV (INE).

Gráfico 6

### Porcentaje de personas afectadas según el indicador de retraso en el pago de recibos, por decilas de renta; España 2007, 2014 y 2016



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la ECV (INE).

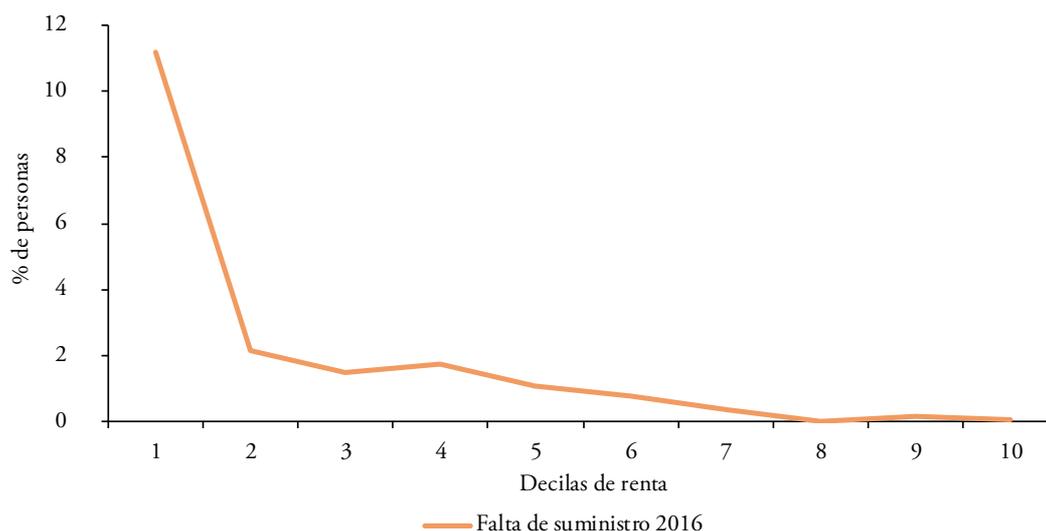
afirmar que la crisis de 2008 no solo ha hecho aumentar los niveles de pobreza energética sino también los de desigualdad, de tal manera que el incremento ha sido más acusado en los segmentos poblacionales con menos recursos económicos. La excepción a esta tendencia es el indicador HEP, para el que prácticamente no se detectan diferencias en los tres años analizados – ver gráficos 3 a 6.

Caso aparte es el indicador de falta de suministro energético por dificultades económicas (gráfico 7) que muestra un gradiente de poder adquisitivo extremadamente marcado en el que los hogares afectados son fundamentalmente los de más bajos ingresos. La falta de datos para este indicador antes de 2016 hace imposible observar diferencias temporales en los niveles de desigualdad por tramos de renta para este indicador.

Este análisis de desigualdad energética por niveles de ingresos presenta evidencia clara de que el solape entre pobreza monetaria y privación energética es, como mínimo, imperfecto. Como puede verse en los gráficos 3 a 6, hay una proporción significativa de afectados con ingresos promedio y por encima de la media (decila 4 y superiores). Esto significa que hay una parte no desdeñable de hogares por encima del umbral de la pobreza monetaria que se encuentran en situación de

Gráfico 7

### Porcentaje de personas afectadas según el indicador de falta de suministro energético, por decilas de renta; España 2007, 2014 y 2016



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la *ECV* (INE).

pobreza energética, y viceversa. Cierto es que los hogares con menos recursos tienen una mayor probabilidad de estar en pobreza energética, especialmente en dos indicadores (2M y falta de suministro energético por dificultades económicas), y sin duda tener bajos ingresos es un factor importante de vulnerabilidad. Pero esto no implica automáticamente que unidades familiares con ingresos medios o por encima de la media no experimenten condiciones asociadas a la pobreza energética como las descritas por los indicadores.

### 3.3. Precios de la energía doméstica y estructura del sector energético por tipos de contratos y tarifas

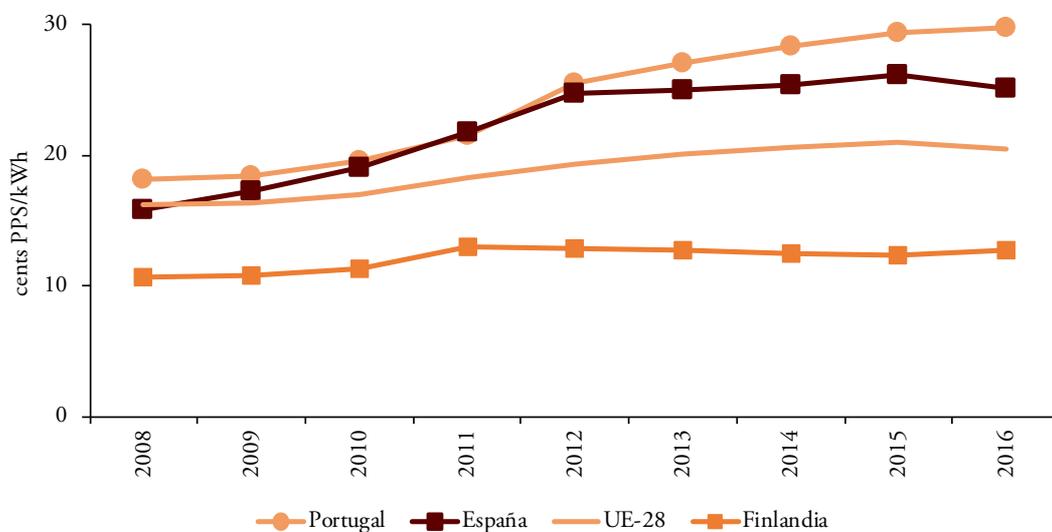
De entre los diversos factores que explican las tasas actuales de pobreza energética en España se subraya el de los precios promedio de la electricidad y el gas natural dado sus efectos inmediatos sobre la asequibilidad de la energía doméstica y el poder de compra de los hogares. Para ello se recurre a datos de precios para un consumidor doméstico promedio<sup>1</sup> obtenidos de la página web Eurostat a partir de los cuales se plantea un análisis ordinal que enfrenta a España frente al resto de Estados miembros de la UE. Se representan, en primer lugar, la evolución de los precios en España con el promedio de la UE-28 y de los dos Estados miembros con el coste unitario por kWh más elevado y reducido de toda la UE. Además, por otro lado, se ha estimado el porcentaje de incremento ocurrido entre 2008 y 2016 en el precio de estas dos formas de energía. Este análisis comparativo se ha llevado a cabo por medio de unidades de paridad de poder adquisitivo (*Purchasing Power Standards*, o PPS<sup>2</sup>) con el fin de ofrecer una imagen menos distorsionada por el nivel general de precios y salario de cada Estado miembro. Las cifras así representadas son las que directamente ofrece Eurostat y no están corregidas por la evolución del índice de precios (tasa de inflación), lo que entendemos que no impide la comparación intra e interanual entre Estados miembros.

<sup>1</sup> Definidos como consumo de entre 2.500 y 5.000 kWh al año para electricidad y de entre 20 GJ y 200 GJ para gas natural.

<sup>2</sup> Se trata de unidad teórica, basada en el euro, que Eurostat calcula y con la que después ofrece datos sobre precios de bienes y servicios en Estados miembros de la UE corregidos en función de los niveles de precios y salarios de cada país. Así, los precios nominales de la electricidad y el gas en países de rentas bajas (como Bulgaria y Rumanía) se incrementan al transformarse en unidades PPS, y lo contrario ocurre con los precios en países de rentas elevadas como Dinamarca o Finlandia. De esta manera, una unidad PPS permitiría comprar la misma cantidad de bienes y servicios en cualquier país de la UE.

Gráfico 8

### Precios de la electricidad incluyendo todos los impuestos para el consumidor doméstico promedio en unidades de paridad de poder de compra (PPS/kWh); España frente UE-28, Portugal y Finlandia, 2008-2016



Fuente: Eurostat.

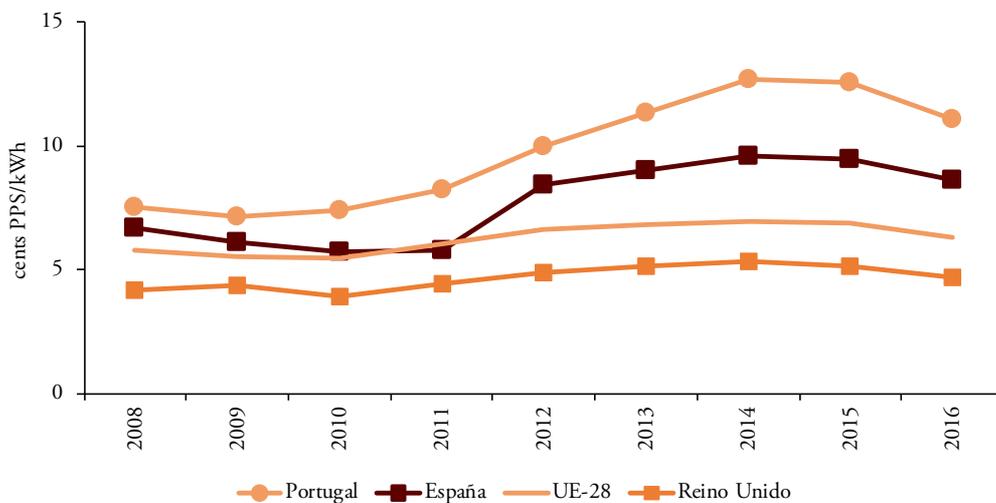
Los resultados para la electricidad (gráfico 8) indican que si bien a principios del periodo de análisis (2008) los precios en España eran prácticamente iguales a los de la UE, posteriormente ha habido un incremento de precios muy superior al del promedio de la UE, que aún se mantiene. En consecuencia, España era el cuarto país con la electricidad más cara después de Portugal, Alemania y Rumanía; y también el tercer país donde más aumentó el coste unitario de la electricidad para el consumidor doméstico después de Letonia y Grecia (gráfico 10).

Para el gas natural, España era el cuarto Estado miembro de la UE con el precio más elevado después de Portugal, República Checa y Suecia (gráfico 9). Además, es el país donde se produjo el mayor incremento –un 54%, como se muestra en el gráfico 11– en el precio de este combustible doméstico en el periodo 2008 a 2016.

Por último, si se compara el precio de estas dos formas de energía claves para el consumo doméstico en España se observa que el precio por kWh de gas natural está entre dos y tres veces por debajo del de la electricidad – 9 frente a 25 céntimos de euro en unidades PPS en 2016. Esta diferencia es clave para entender la

Gráfico 9

**Precios de gas natural incluyendo todos los impuestos para el consumidor doméstico promedio en unidades de paridad de poder de compra (PPS/kWh): España frente UE-28, Portugal y Reino Unido, 2008-2016**

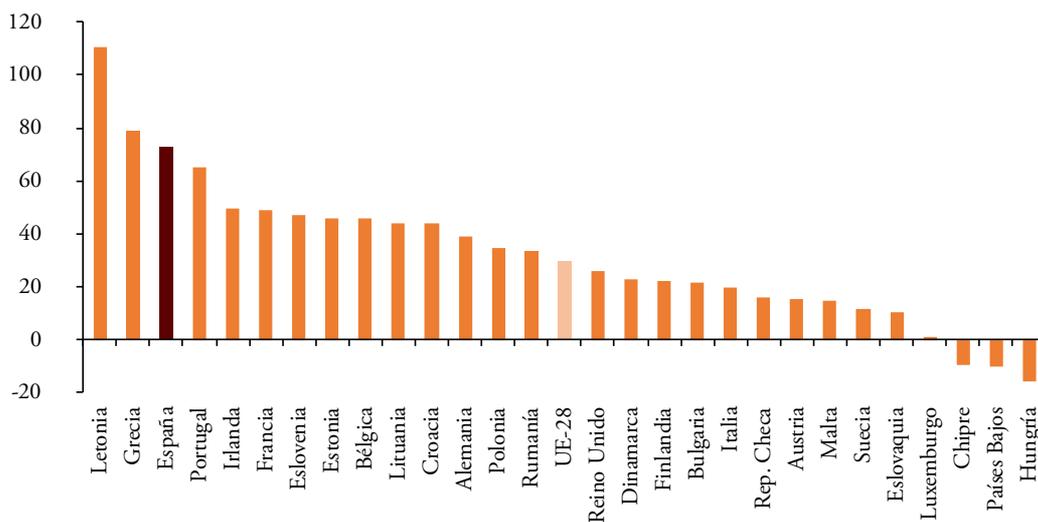


Nota: Sin datos para Chipre, Grecia, Malta y Finlandia.

Fuente: Eurostat.

Gráfico 10

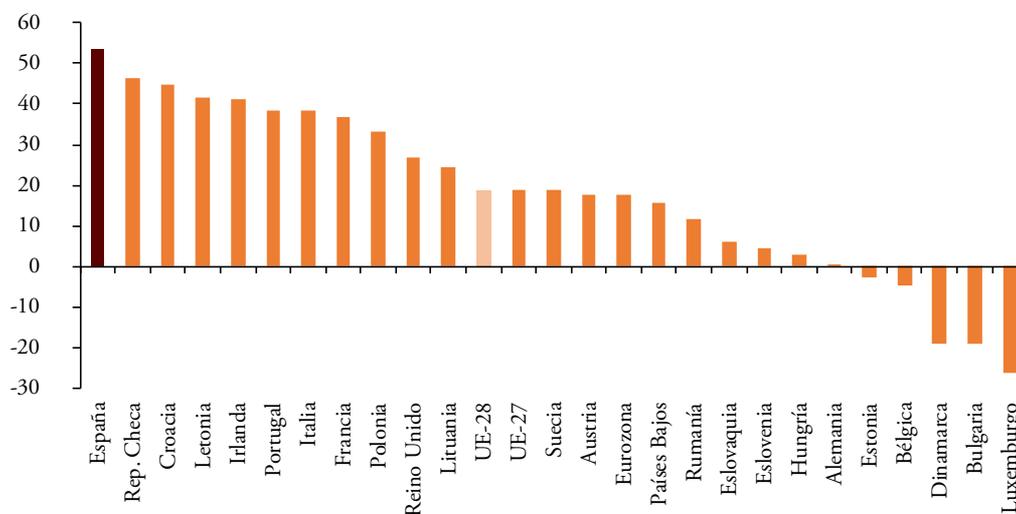
**Porcentaje de incremento del precio de la electricidad incluyendo todos los impuestos para el consumidor doméstico promedio en unidades de paridad de poder de compra (PPS/kWh); Estados miembros de la UE-28, 2008-2016**



Fuente: Eurostat.

Gráfico 11

**Porcentaje de incremento del precio del gas natural incluyendo todos los impuestos para el consumidor doméstico promedio medido en unidades de paridad de poder de compra (PPS/kWh); Estados miembros de la UE-28, 2008-2016**



Nota: Sin datos para Chipre, Grecia, Malta y Finlandia.

Fuente: Eurostat.

vulnerabilidad asociada al uso de electricidad para ciertos servicios domésticos intensivos en energía como la calefacción y el agua caliente, que son mucho más caros que si se proveyesen con gas natural.

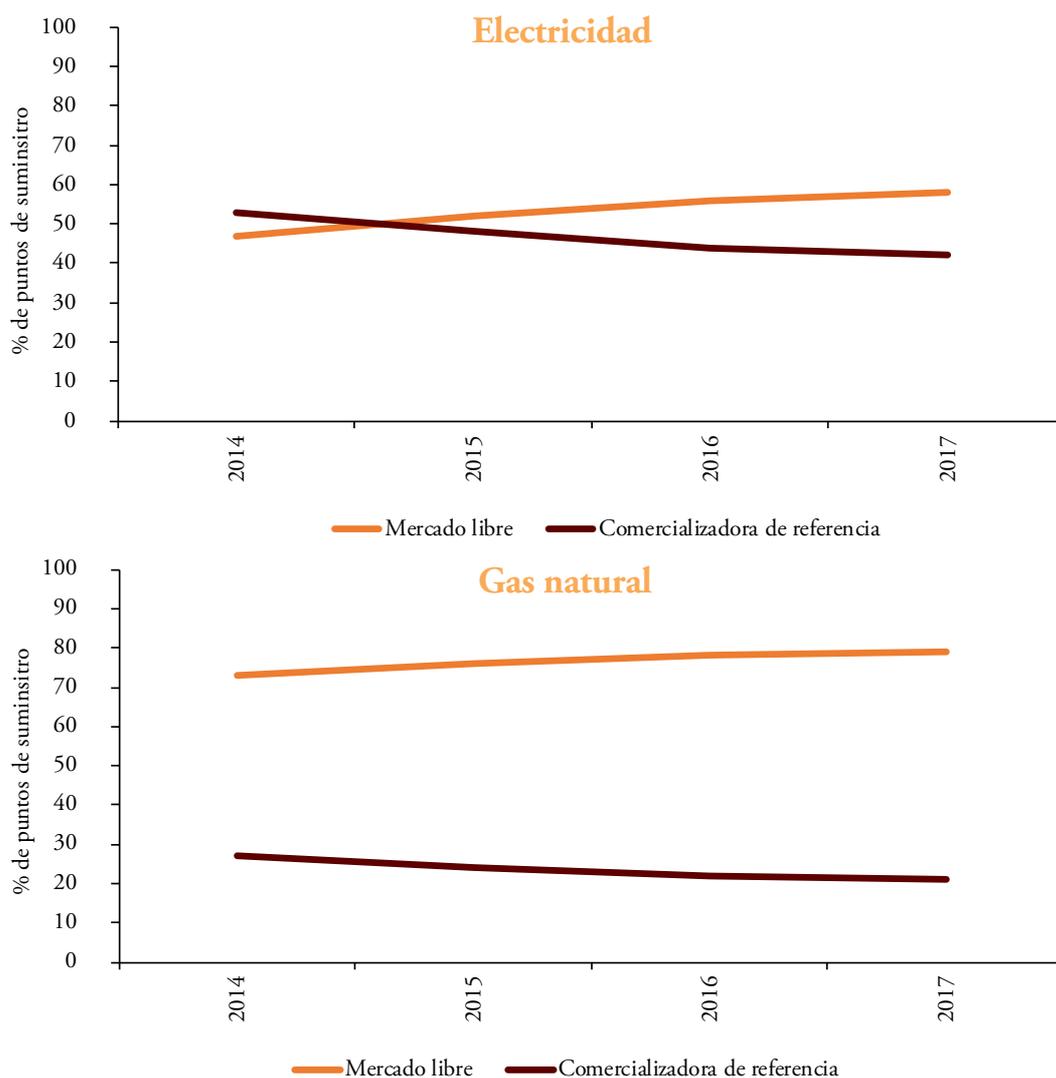
La situación y evolución de los precios en España con respecto al resto de países de la UE no se puede desligar de la arquitectura institucional del sector del gas y electricidad y las reglas que regulan su provisión a los consumidores domésticos. Tras la liberalización del mercado comenzado a finales de la década de 1990, una tendencia clara observada a lo largo de los últimos años es la sustitución de contratos con tarifas reguladas por el Gobierno (el Precio Voluntario para el Pequeño Consumidor o PVPC) por contratos del mercado libre. Según datos correspondientes al segundo trimestre de 2017, el 59% de los hogares tenía un contrato en el mercado libre frente al 41% cuyo contrato de suministro estaba proporcionado por una comercializadora de referencia. Tan solo tres años atrás, en 2014, la tarifa regulada dominaba sobre los contratos de mercado libre, como se muestra en el

gráfico 12. En el caso del gas natural, la predominancia de los contratos del mercado libre (79% de los puntos de suministro en el segundo trimestre de 2017) sobre las comercializadoras de referencia que ofrecen tarifas de último recurso (TUR) a consumidores domésticos es mucho más acusada (gráfico 12).

Gráfico 12

### Evolución del total de los puntos de suministro por segmentos de mercado en el segundo trimestre de los años 2014, 2015, 2016 y 2017 – consumidores domésticos del sector eléctrico y del gas natural en España

(Porcentaje)



Fuente: CNMC, 2017.

Estas cifras demuestran la posición dominante de contratos del mercado libre en el suministro energético a hogares, y la tendencia creciente en este tipo de contratos. Se trata de una tendencia que no es en absoluto única en España dada la prevalencia de la legislación europea en este ámbito. La liberalización de los sectores del gas natural y la electricidad comenzó en la segunda mitad de la década de 1990 por prescripción de las directivas europeas 96/92/CE y 98/30/CE y ha continuado en sucesivas olas regulatorias en la década de los 2000. En la actualidad, España forma parte de una minoría de 13 Estados miembros que aún tienen tarifas eléctricas reguladas por sus respectivos gobiernos por razones de asequibilidad de la energía doméstica y protección de consumidores vulnerables (Simon, 2018).

En España, la sustitución de tarifas reguladas (PVPC para la electricidad y TUR para el gas natural) por contratos de mercado libre tiene implicaciones en términos de vulnerabilidad energética, especialmente en el caso de la electricidad. Una razón principal es el hecho de que la tarifa PVPC es la única que permite el acceso al bono social eléctrico. Para los hogares que son potenciales beneficiarios del bono social y que tienen un contrato en el mercado libre, el cambio a una tarifa regulada supone un primer obstáculo para acceder a esta ayuda. La situación contraria genera una pérdida de derechos al tratarse de consumidores acogidos al bono social y que lo pierden al hacer un cambio de contrato al mercado libre. Estos casos, que no son aislados, no pueden desligarse de las campañas publicitarias que llevan a cabo los principales grupos comercializadores de energía a hogares, ni de la labor de agentes comerciales que, especialmente puerta a puerta y por teléfono, consiguen, con prácticas comerciales en ocasiones muy agresivas, cambios a contratos del mercado libre. En referencia a estas prácticas, el ministro de Energía, Álvaro Nadal, en comparecencia en el Congreso de los Diputados en enero de 2017 se preguntaba “¿[...] por qué las compañías eléctricas nunca llaman para pasar a los consumidores a PVPC?” para también afirmar que “el PVPC [...] a largo plazo siempre es lo más barato” (RTVE, 2017). Anteriormente, la Comisión Nacional de Mercados y la Competencia (CNMC) había concluido que, entre julio de 2015 y junio de 2016, el PVPC había sido la opción más barata de todas las disponibles en el mercado, aunque no fue este el caso en el período julio 2014-junio 2015 (CNMC, 2016).

Por otro lado, tanto en el caso de la electricidad como en el del gas, los contratos de mercado libre conllevan en ocasiones servicios adicionales no deseados ni solicitados (como revisiones de las instalaciones o seguros de diverso tipo) que aumentan las cuantías de las facturas salvo que el cliente solicite su cancelación. La proliferación de paquetes comerciales de mercado libre en un entorno de creciente liberalización y que aprovechan las posibilidades que ofrecen los contadores digitales incrementa la complejidad de la oferta, lo que no necesariamente beneficia a consumidores –vulnerables o no– que se enfrenten a intrincadas decisiones entre contratos y tarifas con múltiples variantes e incertidumbres en su configuración.

Al analizar esta división entre mercado libre y regulado entre las cinco comercializadoras principales (Endesa, Iberdrola, Gas Natural Fenosa, EDP, Viesgo), que representan más del 90% de los puntos de suministro doméstico de electricidad y gas natural en España, se pueden observar diferencias importantes entre grupos empresariales. Por número de contratos y porcentaje de clientes en mercado libre, destacan especialmente Iberdrola (en sector eléctrico) y Gas Natural Fenosa (para gas natural) – ver cuadro 4.

Cuadro 4

**Cuota integrada del mercado (por número de suministros) por grupo comercializador y tipo de mercado a 30 de junio de 2017 – sector eléctrico y del gas natural, consumidores domésticos, para los cinco grupos energéticos mayoritarios en España**

| Grupo comercializador        | Electricidad               |                    | Gas natural                |                    |
|------------------------------|----------------------------|--------------------|----------------------------|--------------------|
|                              | % de puntos sobre el total | % en mercado libre | % de puntos sobre el total | % en mercado libre |
| Endesa                       | 37                         | 48                 | 20                         | 83                 |
| Iberdrola                    | 35                         | 63                 | 12                         | 99                 |
| Gas Natural Fenosa / Naturgy | 16                         | 49                 | 55                         | 69                 |
| EDP                          | 4                          | 79                 | 11                         | 94                 |
| Viesgo                       | 2                          | 65                 | 1                          | 100                |

Fuente: CNMC, 2017.

Cuadro 5

### Tipos de contratos para consumidores de electricidad doméstico con derecho a acogerse al PVPC (potencia contratada $\leq 10$ kW) en octubre de 2017

| Tipo de tarifa | Consumidores abastecidos por comercializadoras de referencia (PVPC) |                        | Consumidores abastecidos por comercializadoras del mercado libre |                        |
|----------------|---|------------------------|--|------------------------|
|                | % de consumidores   | % de energía consumida | % de consumidores  | % de energía consumida |
| 2.0A           | 94  | 86                     | 83   | 78                     |
| 2.0A DHA       | 6   | 14                     | 16   | 22                     |
| 2.0A DHS       | 0,02  | 0,11                   | 0,03   | 0,04                   |

Fuente: CNMC, 2018.

Este análisis se complementa con el del tipo de tarifas eléctricas en función de si tienen o no tramos horarios de consumo diferenciados. Como muestran los datos del cuadro 5 correspondiente a octubre de 2017, hay una minoría de consumidores domésticos con tarifa de discriminación horaria de dos tramos (2.0A DHA) a pesar de tratarse de una opción que permite reducir la factura eléctrica de la mayoría de los consumidores domésticos. Al desagregar por tipo de contrato y comercializadora, se observa que tan solo el 6% de los consumidores con PVPC optan por tener discriminación horaria frente al 16% de los clientes en mercado libre. Además, la abultada diferencia entre porcentaje de consumidores y de electricidad (tanto en PVPC como en comercializadora libre) permite intuir que la tarifa con discriminación horaria son los hogares que consumen por encima del promedio, es decir, los menos vulnerables.

## 4. TRANSFORMACIONES DESDE LO LOCAL: EL CASO DE BARCELONA

### 4.1. Ayuntamiento de Barcelona: del asistencialismo a la defensa de los derechos energéticos

Como en muchos otros municipios del Estado, los servicios sociales del Ayuntamiento de Barcelona atendían tradicionalmente a hogares vulnerables ayudán-

doles a pagar las facturas de suministros básicos. Este apoyo era de carácter discrecional y puntual y no actuaba sobre causas ya no estructurales del problema (como la calidad de la vivienda) sino ni siquiera sobre aspectos básicos de los contratos de suministro como, por ejemplo, la potencia eléctrica contratada.

Barcelona es un caso singular en el panorama político español y europeo que muestra cómo movimientos sociales de base han podido organizarse de forma efectiva para alcanzar el gobierno de una gran ciudad a través de la plataforma *Barcelona en Comú* que combina las estrategias y recursos de estas organizaciones con arraigo local y conocimiento de los problemas de la ciudadanía con la estructura y presencia institucional de partidos políticos que operan en el ámbito catalán y español. Como resultado, desde mayo de 2015 se ha venido priorizando la pobreza energética en la agenda municipal y la respuesta a esta problemática se trata de abordar en términos de defensa de los derechos energéticos de los ciudadanos. Estas acciones se sustentan en los principios de la ley 24/2015, del Parlament de Catalunya, que insta a las administraciones públicas a garantizar el derecho de acceso a los suministros básicos a los hogares en riesgo de exclusión residencial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Cataluña. Esta ley, que es la más garantista de todo el Estado, protege a consumidores vulnerables residentes en Cataluña frente a cortes de tres tipos de suministro (electricidad, gas natural y agua) y además obliga a las suministradoras, mediante el principio de precaución, a asegurarse de que el consumidor no está en situación de riesgo de exclusión residencial antes de proceder al corte.

En este cambio es fundamental la actuación de los *Punts d'Assessorament Energètic* (PAE) como herramienta y punto de contacto entre la administración y los hogares vulnerables, que acaban derivados a estos puntos por los centros de servicios sociales cuando detectan indicios de pobreza energética. Se trata de un servicio propio del Ayuntamiento de Barcelona abierto en enero de 2017 que “ofrece la información, la atención y la intervención necesarias para que las personas puedan ejercer sus derechos energéticos y las compañías no les nieguen el acceso a los suministros básicos”. Es un proyecto vigente entre enero de 2017 y enero de 2019 compuesto de 10 oficinas que dan servicio a todos los distritos de la ciudad. Las organizaciones ABD, Fundación ABD y Ecoserveis son responsables de la coordinación del proyecto que, según el Ayuntamiento de Barcelona habrían evi-

tado en combinación con la ley 24/2015, 5.020 cortes de suministro entre enero de 2017 y febrero de 2018 (*La Vanguardia*, 2018).

La mayoría de los casos atendidos por los PAE son personas que se acercan voluntariamente a los puntos de asesoramiento o son derivadas desde los centros de servicios sociales. Pero, dado que muchos hogares vulnerables desconocen el servicio de PAE o no se reconocen como vulnerables, en paralelo a los PAE se ha puesto en marcha en marzo de 2017 una serie de protocolos de detección de casos difíciles de identificar y prevenir situaciones de riesgo por medio de servicios adicionales del Ayuntamiento, que incluyen *Bombers de Barcelona*, las *Unitats d'Exclusió Residencial* (UCER), el *Servei d'Intervenció i mediació en situació de Pèrdua i/o Ocupació d'Habitatge* (SIPH), los *Centres d'Atenció Primària de salut* (CAP), los *Centres d'Atenció i Seguiments a les drogodependències* (CAS), el teléfono de información ciudadana (010) y los *Serveis d'Atenció Domiciliària* (SAD).

Además, el Ayuntamiento de Barcelona sacó a concurso en enero de 2017 el contrato de suministro de electricidad para el consistorio y otros organismos asociados por valor de 65 millones de euros. Como condición para participar se impuso la firma por parte de las suministradoras del modelo unificado de convenio de Cataluña según el cual las empresas se comprometen a cubrir el 50% de las facturas de consumidores vulnerables cuyo suministro está asegurado por la ley 24/2015. El concurso fue recurrido por Endesa y Gas Natural por contener cláusulas discriminatorias y posteriormente anulado por el Tribunal de Contratos del Sector Público. Posteriormente, el pleno del Ayuntamiento aprobó en marzo de 2017 la creación de *Barcelona Energia*, la comercializadora pública municipal de electricidad que abastece todo el consumo propio del Ayuntamiento desde el verano de 2018 y abierta a un máximo de 20.000 consumidores domésticos el uno de enero de 2019.

Otra medida importante de carácter estructural es la incorporación explícita de la pobreza energética en las Ayudas del Programa de Rehabilitación de Viviendas para personas en situación de vulnerabilidad de 2017. Esta medida está orientada a mejorar las condiciones de habitabilidad de viviendas y cubre hasta el 100% de los gastos de la intervención hasta los 20.000 euros por vivienda en casos de hogares vulnerables. Pueden beneficiarse unidades familiares que vivan de alquiler siempre

y cuando el propietario de la vivienda garantice la continuidad del contrato de arrendamiento sin incremento del precio de alquiler al menos por dos años.

## 4.2. Patrones de pobreza energética a escala urbana

Barcelona es una urbe con importantes disparidades de diverso tipo concentradas en el denso espacio urbano de su término municipal. Las estadísticas de pobreza energética evidencian, al igual que otros indicadores socioeconómicos y de pobreza y privación material, la existencia de desigualdades significativas no solo entre tipos de hogares sino entre las unidades espaciales y administrativas que componen la ciudad.

Los datos de la submuestra estadísticamente representativa de 799 hogares residentes en Barcelona de la *ECV* de 2016, indican que ese año en torno a 170.000 personas eran incapaces de mantener su vivienda a una temperatura adecuada en los meses fríos o tenían retraso en el pago de los recibos de suministros básicos incluyendo la electricidad, el gas o el agua corriente. De estas, unos miles de personas dejaron además de disponer de alguna de sus fuentes habituales de energía en algún momento de los 12 meses anteriores por dificultades económicas, es decir, fueron desconectados de manera forzada o voluntaria debido a dificultades económicas en el hogar.

Si bien estas cifras absolutas equivalen a porcentajes relativos de incidencia más contenidos que los promedios para el conjunto de Cataluña y España (cuadro 6), también indican que el derecho al acceso a un nivel adecuado de servicios de la energía doméstica, especialmente entre consumidores vulnerables, está lejos de haber sido garantizado. Enfatizan además la importancia de la ley 24/2015 como legislación pionera orientada a evitar una de las peores consecuencias de la pobreza energética: la pérdida de suministro regular por impago y acumulación de deudas con las suministradoras.

La desagregación de indicadores por distritos indica que la pobreza energética sigue un patrón de distribución socio-espacial parecido al de otras formas de pobreza y desigualdad. De acuerdo con los resultados agregados de la *Encuesta de Salud Pública de Barcelona (ESPB)*, las áreas más afectadas se corresponden con

## Cuadro 6

### Cifras de pobreza energética en Barcelona frente a Cataluña y España (2016) de acuerdo con los tres indicadores principales basados en percepciones y declaraciones de los hogares

|           | Vivienda con temperatura inadecuada |                | Retrasos en el pago de recibos |                | Falta de suministro por dificultades económicas |                   |
|-----------|-------------------------------------|----------------|--------------------------------|----------------|---|-------------------|
|           | % hogares                           | Nº de personas | % hogares                      | Nº de personas | % hogares                                       | Nº de personas    |
| España    | 10,2                                | 4.620.000      | 6,6                            | 3.600.000      | 1,8   | 900.000           |
| Cataluña  | 9,1                                 | 640.000        | 7,3                            | 580.000        | 1,4   | 100.000           |
| Barcelona | 8,8                                 | 110.000        | 4,6                            | 70.000         | 0,8   | Miles de personas |

Nota: La cifra de número de personas con falta de suministro por dificultades económicas en Barcelona se ofrece en forma de orden de magnitud dado que el número de casos correspondiente en la submuestra de Barcelona no es suficiente para su elevación poblacional (ver Tirado Herrero, 2018).

Fuente: ECV 2016.

los distritos de Ciutat Vella y de la periferia norte (Horta-Guinardó y Nou Barris y en cierta medida también Sant Andreu y Sant Martí). Los datos de personas atendidas en los *Punts d'Assessorament Energètic* (PAE) del Ayuntamiento entre enero y octubre de 2017 indican también una mayor demanda y esfuerzo en esos distritos.

Barcelona es también una ciudad única en España y probablemente en Europa en cuanto a la cantidad y variedad de información cuantitativa disponible sobre pobreza energética. Hay datos recientes registrados (pero no recogidos en forma de muestreo probabilístico) por el programa piloto de los *Punts d'Atenció a la Pobresa Energètica* (PAPE), el programa *Energia, la justa* y el servicio de *Punts d'Assessorament Energètic* (PAE), todos ellos iniciativas financiadas por el Ayuntamiento de Barcelona. Estas fuentes indican la existencia de factores estructurales de vulnerabilidad como el bajo nivel de eficiencia energética de las viviendas ocupada por poblaciones vulnerables y la excesiva dependencia de estos hogares respecto de modos eléctricos de provisión de calor para cocina, agua caliente y calefacción. Entre la población vulnerable atendida se han detectado también que muchos hogares no tienen acceso físico a su contador de electricidad, falta de

conocimiento sobre los contadores digitales, porcentajes elevados de contratos de mercado libre, potencias contratadas excesivas, bajos niveles de implantación de bono social y un número muy reducido de contratos con discriminación horaria. Se ha detectado también que la electricidad es el suministro para el que ocurren más casos de deuda por impago, avisos de cortes y cortes. Es, además, el más caro por unidad de servicio y el que representa la factura más elevada para la mayoría de los hogares. Esta evidencia sugiere que la electricidad es el suministro más problemático desde el punto de vista de la pobreza energética en Barcelona (Tirado Herrero, 2018).

Un aspecto especialmente problemático son las conexiones irregulares que en una proporción de casos se trata de una respuesta estratégica frente a un corte de suministro ocurrido, o para evitar una desconexión en el futuro. Datos del proyecto *Energía, la justa* indican que se trata de una práctica relativamente significativa detectada en casi el 10% de las 3.100 viviendas atendidas por este programa. Esta cifra debe tratarse con mucha cautela dado que no procede de un muestro realizado con criterios de representatividad estadística.

Las conexiones irregulares que se producen ante la amenaza de corte o su ejecución no pueden considerarse únicamente como fraude desde una perspectiva exclusivamente legalista sino también como una respuesta estratégica de consumidores vulnerables ante una situación de máxima precariedad. Son, en cualquier caso, una respuesta excepcional a problemas de impago y deudas porque coloca a los hogares en una situación de mayor dificultad en el presente y en el futuro por dos razones. Una es el riesgo de corte inmediato en caso de ser descubiertos, y la segunda es la deuda y recargos generados con las suministradoras que se calculan sobre consumos estimados. Debe señalarse además que la propia Endesa, empresa que concentra el mayor número de clientes domésticos de electricidad en Barcelona, ha reconocido que tan solo el 1% del fraude eléctrico se debe a enganches ilegales efectuados por familias de bajos ingresos. La mayor parte de este (el 80%) se concentraría en empresas de sectores industriales y de servicios y el restante casi 20% se debería a grandes consumidores domésticos con una potencia contratada superior a los 15 kW frente a la promedio de 4,4 kW en el sector residencial (Delle-Femmine, 2016; *El Periódico de la Energía*, 2017).

### 4.3. Precariedades múltiples: inseguridad en el acceso a la vivienda y a la energía doméstica

Un aspecto poco explorado en la literatura especializada es la relación entre pobreza energética y la denominada inseguridad residencial (Bone, 2014; Módenes Cabrerizo, 2017). La hipótesis de partida es que hogares que experimentan dificultades para conseguir un nivel adecuado de servicios de energía doméstica son también más proclives al riesgo de sufrir un desahucio de su vivienda habitual. Se trata de dos tipos de precariedades estrechamente relacionadas con la vivienda como espacio clave para la reproducción social y cuyas condiciones materiales son fundamentales para garantizar una vida digna.

Para el conjunto de España, datos de la *ECV* para 2016 indican que ese año había un millón y medio de personas (el 3% de la población residente en España) que declaraban tener retraso en el pago de recibos y retraso en el pago de alquiler e hipoteca (Tirado Herrero *et al.*, 2018). La submuestra de *ECV* de 2016 para la ciudad de Barcelona indica que 20 de 799 hogares encuestados (un 2,5% de la muestra, equivalente a varias decenas de miles de personas al elevar este porcentaje al conjunto de la población de Barcelona) se encontrarían en esta situación de doble inseguridad energética y residencial. Estos porcentajes de afectación aumentan significativamente cuando se pone el foco en subpoblaciones vulnerables. Resultados de la *Encuesta de condiciones de vida de usuarios de servicios (ECVUSS)* de Barcelona en 2016 indican que el 22% de los hogares barceloneses atendidos por servicios sociales y vivienda en alquiler, y un 25% con vivienda en propiedad e hipoteca, declaraban tener simultáneamente temperaturas inadecuadas en la vivienda, retrasos en el pago de recibos y retrasos en el pago del alquiler o hipoteca (Tirado Herrero, 2018).

Estas cifras evidencian un vínculo entre pobreza energética y problemas de acceso a vivienda estable y de calidad, poniendo de manifiesto que la pobreza energética es una de las múltiples precariedades a las que tienen que hacer frente los hogares más desfavorecidos. Esta correlación es especialmente grave en el caso de los centenares de miles de familias que han sido desahuciadas en los últimos años, una parte de los cuales ha ocupado o reocupado viviendas vacías ante la falta de alternativas habitacionales, y también en el caso de los hogares residentes en

asentamientos informales y sin título de propiedad de su vivienda. Especialmente grave en estos casos es la incapacidad de acceder a un acceso regularizado a la electricidad y el gas natural por la negativa de las empresas energéticas a firmar contratos de suministro.

## 5. A MANERA DE CONCLUSIÓN

Este artículo recoge de forma estructurada los resultados de la aplicación de los indicadores del Observatorio Europeo de Pobreza Energética (EPOV) a tres escalas y ámbitos territoriales anidados: la Unión Europea, España y Barcelona. La implementación de estas metodologías y el análisis de los resultados desde una óptica crítica de factores causales clave como la gobernanza de precios, tarifas y desconexiones se hace con el fin de ampliar la comprensión de la pobreza energética. Como se ha puesto de manifiesto, se trata de una problemática que afecta a decenas de millones de ciudadanos en la UE, a millones de personas en España y centenares de miles de residentes de la ciudad de Barcelona. Más allá de estas cifras, el detalle de los indicadores permite advertir una amplia diversidad de niveles y tipos de vulnerabilidad. En el extremo, las estadísticas muestran que una parte no menor de los afectados –en torno a un millón de personas en España– se encuentra en situación de máxima vulnerabilidad al haber perdido en algún momento el acceso regular al suministro de la electricidad, el gas y otras fuentes de energía doméstica o estar en riesgo de desconexión por impago de esos suministros. De forma relativamente frecuente el problema de los cortes de suministro aparece combinado con circunstancias de inseguridad residencial, demostrando que la pobreza energética puede ser parte de un entramado de precariedades múltiples. En el punto de máxima vulnerabilidad se encuentran aquellos hogares a los que las compañías energéticas no les permiten un acceso regularizado con contrato al suministro de electricidad y el gas natural por no disponer de un título de propiedad o alquiler de su vivienda, o por haber sido desahuciados en algún momento previo de sus vidas.

Las cifras recogidas ilustran con claridad que, con excepción de algunos Estados miembros con cifras excepcionalmente bajas de pobreza energética (como los Países Bajos y Dinamarca), el acceso a unos niveles mínimos de servicios domés-

ticos de la energía dista de estar garantizado en la Unión Europea. Incluso con el marco regulatorio e institucional actual se está lejos de una situación óptima desde el punto de vista de la protección de los derechos de los hogares considerados por legislaciones europeas y nacionales como vulnerables. Por ejemplo, si miramos en España factores coyunturales de primer orden como los precios de la energía, nos encontramos con una amplia y creciente mayoría de consumidores (vulnerables o no) que están en mercado libre, que ofrecen en general precios más caros que el PVPC. En el caso de la electricidad, tan solo una pequeña parte de los contratos tiene tarifa con discriminación horaria (2.0 DHA), una opción que reduciría la factura eléctrica de casi todos los consumidores domésticos. Se sospecha, además, que muchos hogares tienen más potencia contratada de la que necesitan, con el sobrecoste que esto conlleva en la factura. Es destacable la ausencia de datos públicos sobre potencias contratadas y patrones de consumo, fundamentalmente en manos de las tres grandes comercializadoras y distribuidoras (Endesa, Iberdrola y Naturgy) por medio de los contadores de telegestión, para poder llevar a cabo un análisis riguroso de estas cuestiones.

El capítulo también presenta un análisis de desigualdad energética que pone de relieve diferencias muy significativas entre territorios (Estados miembros en la UE y distritos urbanos en Barcelona) por gradientes de niveles de ingresos (en España). Estos resultados sugieren que los factores no climáticos (como niveles de ingresos o los sistemas de protección social) son determinantes a la hora de explicar las cifras de pobreza energética de ámbitos territoriales concretos. Se pone en valor la capacidad transformadora de casos pioneros de acción pública como la llevada a cabo por el Ayuntamiento de Barcelona sobre la base de la ley 24/2015, del Parlament de Catalunya, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética. Pero, al mismo tiempo, se llama la atención sobre los efectos de la descentralización resultante del principio de subsidiariedad que rige la organización política y administrativa de la UE y el Estado español, que pueden ser fuente de desigualdades debida a diferencias en los niveles de protección entre entidades territoriales. Las tensiones generadas por estas disparidades serán productivas –desde un punto de vista de justicia energética– en la medida que se produzca una igualación “por arriba” de derechos y mecanismos de protección. En el caso de España, esta propuesta se traduciría en la extensión de los principios legislativos de la ley 24/2015, en la actualidad de

aplicación exclusiva en Cataluña, al conjunto del Estado. Para la ampliación de derechos ciudadanos esta equiparación es especialmente importante que ocurra en dos escalas clave de gobernanza energética: el ordenamiento jurídico de los Estados miembros y de la Unión Europea.

## REFERENCIAS

BONE, J. (2014). Neoliberal Nomads: Housing Insecurity and the Revival of Private Renting in the UK. *Sociological Research Online* 19, pp. 1–14. <https://doi.org/10.5153/sro.3491>

BOUZAROVSKI, S. y TIRADO HERRERO, S. (2015). The energy divide: Integrating energy transitions, regional inequalities and poverty trends in the European Union. *European Urban and Regional Studies*. <https://doi.org/10.1177/0969776415596449>.

CNMC. (2016). *La CNMC publica el informe sobre la comparativa de ofertas de gas y electricidad para consumidores domésticos y PYMES en el primer semestre de 2016 [WWW Document]*. Madrid: Comisión Nacional de Mercados y la Competencia. (Acceso el 3.14.18, <https://www.cnmc.es/2016-11-15-la-cnmc-publica-el-informe-sobre-la-comparativa-de-ofertas-de-gas-y-electricidad-para>).

— 2017. *Informe de supervisión de los cambios de comercializador - segundo trimestre 2017*. (No. Expte. IS/DE/014/17). Madrid: Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

— (2018). *Boletín de indicadores eléctricos*, febrero de 2018. Madrid: Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

COMISIÓN EUROPEA. (2017). *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on common rules for the internal market in electricity (recast) (No. COM(2016) 864 final/2 2016/0380 (COD))*. Bruselas 23.2.2017.

COULON, P. -J. y HERNÁNDEZ BATALLER, B. (2013). *For coordinated European measures to prevent and combat energy poverty*. (Opinion of the European Economic

and Social Committee on ‘For coordinated European measures to prevent and combat energy poverty’ (own-initiative opinion) No. 2013/C 341/05). Bruselas.

DELLE-FEMMINE, L. (2016). Endesa calcula que las empresas son responsables del 80% del fraude eléctrico [WWW Document]. *El País*. [https://elpais.com/economia/2016/08/04/actualidad/1470314469\\_820924.html](https://elpais.com/economia/2016/08/04/actualidad/1470314469_820924.html)

DUBOIS, U. y MEIER, H. (2016). Energy affordability and energy inequality in Europe: Implications for policymaking. *Energy Research & Social Science*, 18, pp.21–35. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2016.04.015>

EL PERIÓDICO DE LA ENERGÍA. (2017). El fraude eléctrico se dispara en Cataluña [WWW Document]. <http://elperiodicodelaenergia.com/el-fraude-electrico-se-dispara-en-cataluna/>

INE. (2016). *Encuesta de condiciones de vida (ECV)13 2016. Cuestionario de hogar*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística.

KING BADOUIN FOUNDATION. (2017). *The Energy Poverty Barometer (2009-2015)*.

LA VANGUARDIA. (3 de febrero, 2018). Puntos de asesoramiento energético evitan 5.020 cortes suministro. *La Vanguardia*. Barcelona.

MÓDENES CABRERIZO, J. A. (2017). La inseguridad residencial por problemas económicos en España comparada con el entorno europeo. *Papers. Revista de Sociología*, 102, pp. 673. <https://doi.org/10.5565/rev/papers.2416>

RTVE. (2017). Nadal recomienda la tarifa regulada porque “a largo plazo siempre es más barato” aunque ahora esté subiendo [WWW Document]. (Acceso el 3.14.18. <http://www.rtve.es/noticias/20170126/ministro-energia-asegura-subida-luz-no-nada-extraordinario-puede-volver-ocurrir/1480503.shtml>).

SANTILLÁN CABEZA, S.E. (2010). *Energy poverty – the impact of liberalisation and the economic crisis (Opinion of the European Economic and Social Committee (Exploratory opinion) No. 2011/C 44/09)*. Bruselas.

SIMON, F. (2018). *Energy poverty hinders EU push to end regulated electricity prices*. Euractiv.com.

TIRADO HERRERO, S. (2017). Energy poverty indicators: A critical review of methods. *Indoor and Built Environment*, 26, pp. 1018–1031. <https://doi.org/10.1177/1420326X17718054>

— (2018). *Indicadores municipales de pobreza energética en la ciudad de Barcelona*. Barcelona: RMIT Europe, RMIT University.

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

TIRADO HERRERO, S., JIMÉNEZ MENESES, L., LÓPEZ FERNÁNDEZ, J. L., MARTÍN GARCÍA, J. y PERERO VAN-HOVE, E. (2014). *Pobreza energética en España. Análisis de tendencias*. Madrid: Asociación de Ciencias Ambientales.

TIRADO HERRERO, S., JIMÉNEZ MENESES, L., LÓPEZ FERNÁNDEZ, J. L., PERERO VAN HOVE, E., IRIGOYEN HIDALGO, V. y SAVARY, P. (2016). *Pobreza, vulnerabilidad y desigualdad energética. Nuevos enfoques de análisis*. Madrid: Asociación de Ciencias Ambientales.

TIRADO HERRERO, S., LÓPEZ FERNÁNDEZ, J. L. y MARTÍN GARCÍA, P. (2012). *Pobreza energética en España, Potencial de generación de empleo directo de la pobreza derivado de la rehabilitación energética de viviendas*. Madrid, España: Asociación de Ciencias Ambientales.

VIDALES, R. (26 de noviembre, 2013). Las eléctricas cortaron la luz de 1,4 millones de viviendas en 2012. *El País*.

# Papel del trabajo social y los servicios sociales en la lucha contra la pobreza energética

*Elena Escribano Alonso\* y Pedro José Cabrera Cabrera\*\**

## Resumen

La pobreza energética es una expresión de la pobreza general que en los últimos años está creciendo en incidencia y relevancia. Con cincuenta millones de afectados en Europa esta expresión de la pobreza, caracterizada por las dificultades de los hogares para obtener los servicios energéticos domésticos a un precio asequible, ha desencadenado la proliferación de numerosos estudios y medidas políticas destinadas a erradicarla. Sin embargo, esta lucha apenas recién organizada ya ha encontrado en su camino numerosos obstáculos que tienen su origen, entre otros, en la vulnerabilidad social y energética que presentan los hogares, la rigidez de las dinámicas de funcionamiento de los servicios sociales, las dificultades de coordinación y comunicación entre los actores sociales, y la deficiente gestión de recursos, tanto humanos como económicos, desplegados para su abordaje. Ante tal situación el sistema de servicios sociales, con los trabajadores sociales al frente, se revelan como una pieza clave para el liderazgo de los procesos de cambio necesarios para revertir el desbloqueo en el que ha entrado la actual política de lucha contra la pobreza energética y para realizar una gestión eficiente e integrada del problema, comenzando con el perfeccionamiento de los mecanismos de identificación de los hogares vulnerables, hito crucial del proceso. Las oportunidades de avanzar hacia modelos de trabajo social más “verdes” basados en la intervención social sobre el ecosistema son muy numerosas y de gran valor a la hora de abordar el problema de la pobreza energética, tan estrechamente relacionado con el cambio climático y la necesidad de realizar una transición energética que sea justa para todos desde su comienzo.

Palabras clave: Pobreza energética, vulnerabilidad energética, servicios sociales, trabajo social e intervención social.

## 1. QUÉ ENTENDEMOS POR POBREZA ENERGÉTICA

La pobreza energética es un fenómeno multidimensional de graves consecuencias para el bienestar de las personas que se encuentran en esa situación, y también, por lo tanto, para la sociedad en su conjunto. Puede definirse como “la

\* Universidad Pontificia Comillas (meescribano@comillas.edu).

\*\* Universidad Pontificia Comillas (pcabrera@comillas.edu).

incapacidad de alcanzar un nivel de servicios domésticos de energía necesarios desde el punto de vista social y material” (Bouzarovski y Petrova, 2015, p. 31). Como siempre que hablamos de pobreza, la dimensión relativa del concepto hace necesario concretar cuál es el umbral a partir del cual vamos a considerar que un hogar o una persona atraviesa una situación de pobreza energética, lo que en este caso implicará identificar el nivel mínimo de servicios energéticos que se considera aceptable en el contexto social de referencia desde el que se estudia el fenómeno.

La literatura especializada distingue entre dos conceptos, pobreza energética (*energy poverty*) y pobreza de combustible (*fuel poverty*). La primera se refiere principalmente a la dificultad de acceso a la energía, problema más relevante en los países en vías de desarrollo, mientras que la segunda se refiere, sobre todo, a la dificultad de adquirir servicios energéticos a un precio asequible (Comisión Europea, 2010). Los gráficos 1-3 muestran la evolución de las cifras de pobreza energética en Europa y las de acceso a energía eléctrica en las distintas regiones del planeta, poniendo de manifiesto la grave desigualdad global en base a la energía.

Gráfico 1

### Incapacidad para mantener el hogar adecuadamente caliente

(% población)

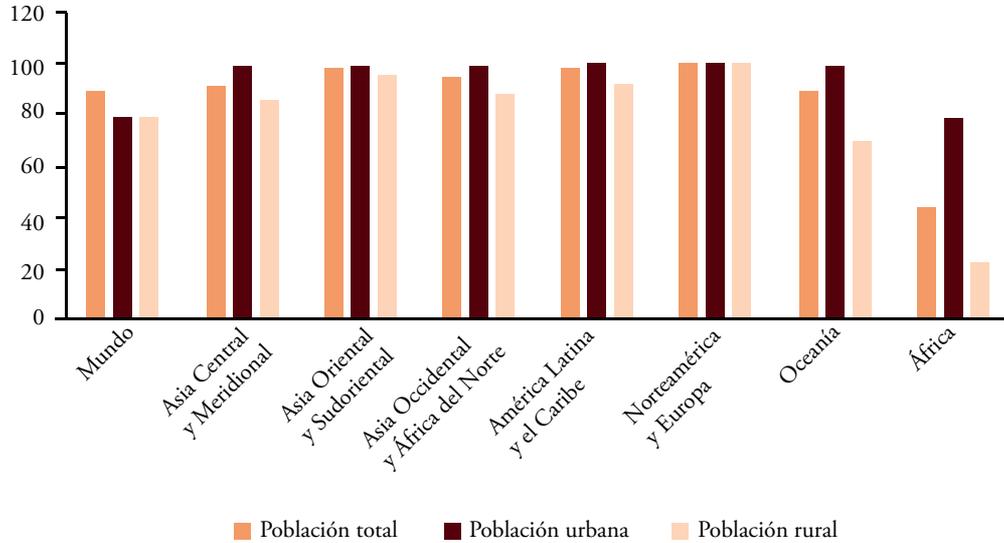


Fuente: Elaboración propia a partir de *EU-SILC Survey*, Eurostat.

Gráfico 2

### Acceso a energía eléctrica (2017)

(En porcentaje)

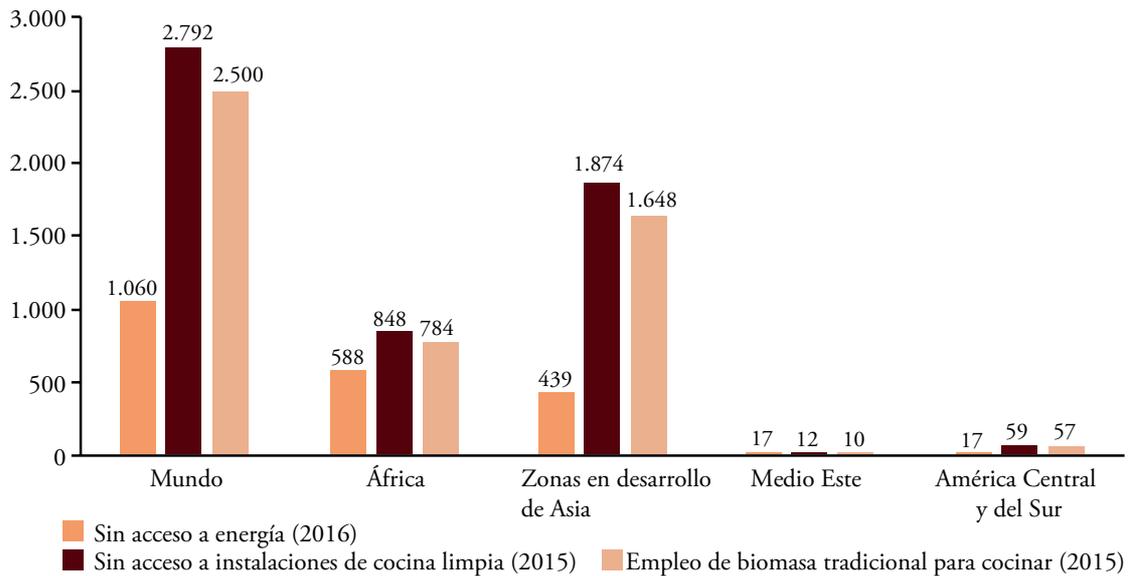


Fuente: Elaboración propia a partir de Tracking SDG7 website.

Gráfico 3

### Población mundial sin acceso a energía

(Millones de personas)



Fuente: Elaboración propia a partir de Tracking SDG7 website.

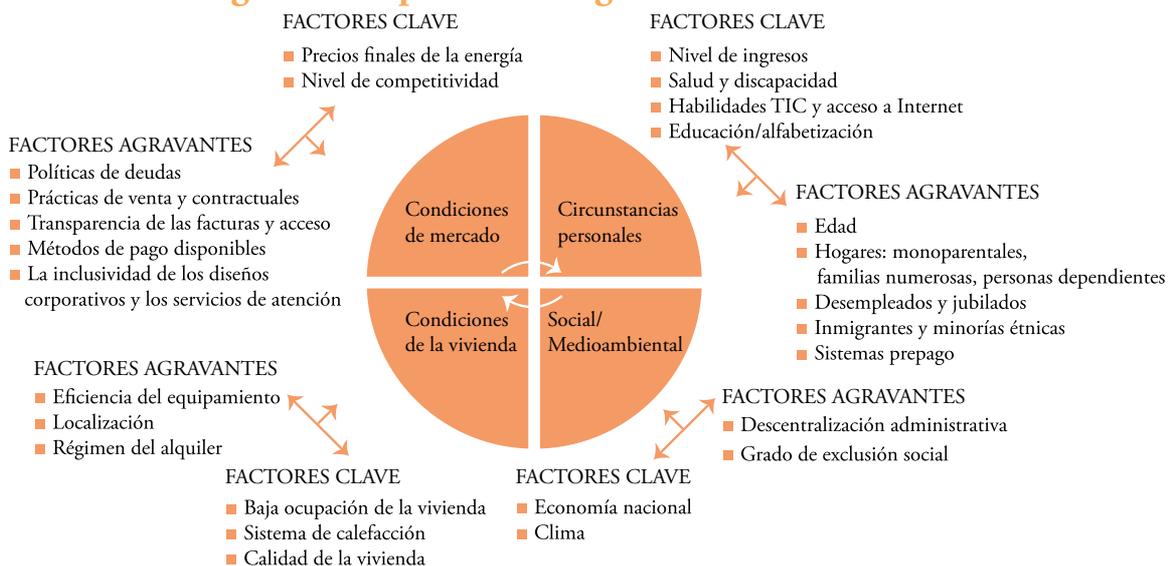
Sin embargo, la definición propuesta tiene un carácter más universal y al enunciar, sencillamente, en qué consiste opta por identificar un sustrato común de la pobreza, por encima de la variabilidad de los factores contextuales que puedan dar lugar a ella en cualquier parte del planeta.

Circunscribiéndonos al contexto de los países desarrollados, en la actualidad existe bastante consenso en lo relativo a los factores causales de la pobreza energética entre los que se encuentran principalmente los elevados precios de la energía, la insuficiencia de ingresos de los hogares y la baja eficiencia energética de las viviendas (Comisión Europea, 2010). Lo que sí permite la definición propuesta es dejar entrever un aspecto fundamental de la pobreza energética: la carencia de energía conlleva la imposibilidad de mantener una vida plena social y materialmente, poniéndose de relieve, de forma implícita, la necesidad de contemplar el problema desde un enfoque de justicia social.

Así, la pobreza que nos ocupa viene determinada por una vulnerabilidad determinada por las circunstancias personales, pero también, como muestra el gráfico 4 por las condiciones de la vivienda, las condiciones del mercado y por factores sociales y medioambientales (VCWG, 2013; Pellicer-Sifres, 2018).

Gráfico 4

### Factores etiológicos de la pobreza energética



Fuente: Elaboración propia a partir de VCWG, 2013.

El abordaje de cualquier problema de justicia social requiere que sus soluciones acometan el esfuerzo de transformar las estructuras generadoras de desigualdad en otras que proporcionen una equiparación de oportunidades y condiciones de salida de las personas, así como su protección. Pero la violencia estructural soportada por los ciudadanos no se reparte por igual en todos los niveles de la estratificación social; es decir, los factores clásicos de pobreza energética no afectan por igual a los distintos hogares. Al contrario, la exposición a los mismos difiere en su intensidad y forma de incidencia sobre ellos en función de la vulnerabilidad energética y social de cada uno de ellos.

Partiendo de esta visión, la pobreza energética se convierte en una expresión de esa vulnerabilidad (Bouzarovski y Petrova, 2015), en una suerte de estadio precursor y predictor de pobreza energética que resulta muy operativo, no solo para identificar los hogares vulnerables sino también para protegerlos. La vulnerabilidad, por lo tanto, traduce la probabilidad de caer en una situación de pobreza energética (Tirado Herrero *et al.*, 2018, pp. 21-22). En este sentido puede describirse la interrelación entre vulnerabilidad y energía como un proceso de doble dirección en el que la exposición a unas circunstancias dadas condicionaría una respuesta diferente en las personas que la reciben en función de su vulnerabilidad social, de la cual a su vez dependería una mayor o menor capacidad de respuesta y la variabilidad del impacto sobre su bienestar (Dubois, 2017).

Los factores de vulnerabilidad energéticos y sus elementos constituyentes propuestos por Bouzarovski y Petrova son: acceso (baja disponibilidad de vectores energéticos adecuados), asequibilidad (proporcionalidad precio/ingresos), flexibilidad (posibilidad de cambiar la fuente de energía o el proveedor), eficiencia energética (pérdida de energía útil en relación a las características de la vivienda), necesidades (desajuste del binomio requerimientos de energía/disponibilidad de recursos energéticos debido a razones sociales, culturales, económicas o de salud) y prácticas (desconocimiento de hábitos de consumo y de ahorro energético adecuados) (Bouzarovski y Petrova, 2015).

El papel de la energía para el mantenimiento de una temperatura de confort en la vivienda es crucial e incuestionable. Pero también lo es el hecho de que la energía es un bien cada vez más necesario para un adecuado desempeño funcional de las

personas en la sociedad, sin el cual un amplio número de actividades cotidianas que incluyen desde la higiene hasta el ocio, pasando por el transporte, la salud, el trabajo o la educación son imposibles; como llega a afirmar el Comité Económico y Social, *la pobreza energética mata física y socialmente* (Coulon y Hernández Bataller, 2013).

Podemos hablar de diferentes tipos de pobreza en función de las situaciones a las que la carencia de este bien indispensable dé lugar, siendo las más frecuentes destinar una proporción muy alta del conjunto de ingresos por la energía, vivir en hogares fríos al reducir el consumo de energía o sufrir toda otra serie de privaciones materiales fruto de la elección que las familias deben hacer para mantener el hogar caliente, conocido como *“dilema heat or eat”* (Meyer *et al.*, 2018). Así, el anterior estudio belga insiste en que se requiere un abordaje multifacético para hacer un correcto seguimiento del problema, que relacione las facturas energéticas con los ingresos disponibles en cada tipo de hogar, que haga aflorar la pobreza energética oculta y vergonzante, y ponga todo ello en relación a la experiencia subjetiva de la pobreza energética tal y como es percibida por las propias personas afectadas.

Las consecuencias para la salud que tiene vivir en ambientes con temperaturas fuera del rango de seguridad marcado por la OMS, 21°C en la sala de estar y 18 °C en el resto de la casa, son importantes y han sido ampliamente estudiadas. Los grupos más vulnerables a los riesgos de salud son los niños, adolescentes, adultos con enfermedades crónicas y las personas mayores (Marmot, 2011). Existe una asociación directa entre los hogares fríos y las afecciones circulatorias, respiratorias y reumáticas (VCWG, 2013) e indicios de su relación con la mortalidad prematura en temperaturas extremas (Marmot, 2011; Tirado Herrero *et al.*, 2018). La pobreza energética conlleva, además, importantes efectos negativos en el ámbito de la salud mental y el desempeño social (Cruz Roja Española, 2018) al afectar a la identidad social y el autoconcepto, generando ansiedad, depresión, estigma, culpa y vergüenza en quienes la sufren (Pellicer, 2017). Especialmente relevantes son sus consecuencias en los niños sobre los que determinadas carencias en periodos esenciales para el desarrollo conllevan importantes trastornos madurativos, psicológicos y educativos (Marmot, 2011; Cruz Roja Española, 2018). En el ámbito del empleo, el último informe de vulnerabilidad de Cruz Roja advierte

de su impacto sobre la búsqueda de empleo y la permanencia en él por afectar a cuestiones como la movilidad y la higiene (Cruz Roja Española, 2018). Este amplio, y sobre todo grave, abanico de consecuencias evidencia la conexión entre la pobreza energética y los determinantes sociales de sus causas, lo que lleva a plantear la necesidad imperiosa de una mejor coordinación de todas las políticas sociales incorporando de forma transversal a todas ellas la perspectiva energética de la pobreza (Tirado Herrero *et al.*, 2018).

La estrecha interrelación que mantienen las dos dimensiones de la vulnerabilidad, energética y social, lleva a la necesidad de formular una definición más explícita como la propuesta por V. Pellicer: “Se entiende por pobreza energética, la dificultad de disfrutar de los servicios energéticos necesarios para vivir una digna, bien sea por factores internos del hogar (ingresos bajos, ineficiencia energética, desinformación, malos hábitos, necesidades especiales, etc.) o por factores externos derivados del modelo energético (elevados costes, estricta regulación de desconexión, insuficientes/ineficaces subvenciones, complejidad del mercado, falta de transparencia, malas condiciones del parque de viviendas, etc.)”. (Pellicer, 2017, p. 28).

Esta comprensión de la pobreza energética como la consecuencia de una doble vulnerabilidad, social y energética, conduce a la necesidad de diseñar medidas de actuación que constituyan una respuesta integrada de ambas dimensiones a las situaciones de privación e injusticia que entrañan la clase de pobreza que nos ocupa. Por otro lado, este enfoque justifica, también, la necesidad de combinar las medidas paliativas con otras de corte estructural como garantía de la sostenibilidad de los cambios esperados.

Atender a los factores de vulnerabilidad energética es esencial para la eficacia global de las actuaciones, pero tener en cuenta la vulnerabilidad social es imprescindible si no queremos cometer el fallo de reducir el problema de la pobreza energética a un problema de eficiencia energética y confiar en solucionarlo mediante actuaciones eminentemente técnicas (Middlemiss, 2017).

### **1.1. La pobreza energética en el marco de la Unión Europea**

En Europa, aproximadamente 50 millones de personas se encuentran hoy en situación de pobreza energética (Bouzarovski y Thomson, 2018), motivo por el

cual este fenómeno está cada vez más presente en las agendas de la política energética de la Unión Europea. Así, desde que en 2007 se produjera la liberalización del mercado de la energía y se apostara por una política de convergencia en el marco de construcción de un mercado interior de la unión, la Comisión Europea no ha dejado de ser consciente de la especial situación de vulnerabilidad en la que dicho proceso colocaba a los consumidores (Comisión Europea, 2007). A lo largo de estos años, numerosos documentos (Comisión Europea, 2007b; 2010; 2014; 2015; 2016 b), normativas (Comisión Europea, 2009a; 2009b; 2012; 2016a) y estudios (Intelligent Energy Europe, 2019; Brunner, Spitzer y Christanell, 2012; Pye *et al.*, 2015; Dubois, 2017; Meyer *et al.*, 2018; Assist 2gether, 2018) han tenido por objeto la pobreza energética con el fin de diseñar medidas políticas adecuadas para abordarla.

Fruto de las investigaciones se ha ido configurando una política energética europea que aboga por la distinción entre pobreza energética y la protección de los consumidores vulnerables como dos problemas distintos, aunque relacionados (Pye *et al.*, 2015). Derivado de esa distinción e influido por el principio de subsidiaridad de la UE en materia social, surge un marco de regulación normativa que prescribe a los estados miembros identificar y definir a los consumidores vulnerables (Comisión Europea, 2009a y 2009b), pero no así la pobreza energética, motivo por el cual en la actualidad prácticamente todos los Estados miembros a excepción de Letonia tienen definido de alguna forma la figura del consumidor vulnerable (mientras que solo ocho: Reino Unido, Chipre, Francia, Inglaterra, Eslovaquia, Irlanda, Escocia y España, han formulado una definición al problema de la pobreza energética) (Bouzarovski y Thomson, 2018). Todas esas definiciones incluyen uno de los cuatro siguientes criterios de vulnerabilidad: asequibilidad de la energía, percepción de prestaciones sociales, problemas de salud o discapacidad, y pertenencia a un determinado rango socioeconómico (Pye *et al.*, 2015). Como ya hemos señalado en párrafos anteriores, la complejidad de la vulnerabilidad es tal que su protección requiere de la aplicación combinada de medidas políticas diversas, y diferentes de las empleadas para la erradicación de la pobreza (VCWG, 2013; Bouzarovski, 2018).

En este sentido, algunas de las principales consignas de la política energética europea son, en primer lugar, la necesidad de aplicar un enfoque mixto de aten-

ción que integre un enfoque social, basado en medidas de carácter paliativo y de corto plazo, con otro enfoque energético, que fije objetivos a más largo plazo y enfrente los factores estructurales de la pobreza energética, principalmente los relacionados con las condiciones de la vivienda (Pye *et al.*, 2015; Bouzarovski, 2018). Ambos enfoques tienen sus ventajas e inconvenientes, por lo que su combinación en un enfoque mixto puede proporcionar muy buenos resultados. Así, mientras que el enfoque social permite una mejor identificación de los hogares vulnerables, a través de los canales del Estado de bienestar y los servicios sociales, el enfoque energético tiene un buen impacto sobre las emisiones de CO<sub>2</sub> y produce unos claros beneficios macroeconómicos como la creación de empleo. Sin embargo, el enfoque social se encuentra limitado por las políticas de recortes de gasto social sometidas a los ciclos económicos y el enfoque energético puede llegar a oscurecer la dimensión social del problema y no obtener, así, los resultados esperados. En este sentido hay que señalar un peligro claro y es que desde 2012 se produce un claro viraje de la política europea hacia la priorización de la eficiencia energética (Comisión Europea, 2012; 2016a), a pesar de las consecuencias que de ello se derivan y que hay que vigilar, como es el posible aumento del consumo de energía, primar los objetivos medioambientales sobre los de erradicación de la pobreza (Bouzarovski, 2018), y el relegamiento a un segundo plano de los otros dos factores causales, los bajos ingresos y los precios de la energía (Middlemiss, 2017).

En segundo lugar, la conveniencia de abordar el problema desde las políticas sociales y no desde los precios de la energía con el fin de proteger al mercado energético de las posibles distorsiones debidas al impacto que esto último pudiera tener sobre la competitividad (Comisión Europea, 2014). En el origen de este enfoque político debe situarse el hecho de que la energía no es solo un bien necesario para que las personas puedan vivir una vida plena, sino que la UE lo concibe también como un bien estratégico, de marcado carácter geopolítico (Comisión Europea, 2007a), un bien clave para liderar la transición energética a nivel internacional y alcanzar una posición de independencia energética permitiendo minimizar la importación de hidrocarburos; ello explica unos precios de energía tan altos que no conviene tocar y que se sufragan por todos los consumidores a partir de las facturas energéticas (Comisión Europea, 2014), si bien tiene unas consecuencias variables para consumidores especialmente vulnerables

a los que hay que proteger de tales daños, ya que no evitarlos. Pues, aunque la Carta de los Derechos de los Consumidores de Energía (Comisión Europea, 2007b) advierte a los Estados miembros de la necesidad de enmarcar el acceso a la energía bajo unas nuevas coordenadas de servicio público, también indica que, para la liberalización del mercado, resulta clave que los clientes puedan ejercer sus derechos.

En el marco de la política energética europea, que tanta influencia tiene sobre las políticas nacionales de los Estados miembros, se evidencia un riesgo claro al que nuestro país se suma: el de la priorización de los derechos del mercado sobre los de los ciudadanos, habiéndose incluso llegado al extremo de sustituir, en el problema de la pobreza energética, el término ciudadano por el de consumidor, el cual no deja de ser un vocablo ligado a la lógica de la economía capitalista. De igual forma, resulta sumamente preocupante el hecho de que, de un discurso de erradicación, que siempre ha sido (y es) el adecuado al hablar de pobreza, se esté transitando hacia otro, indiscutiblemente más liviano, como es el de la protección (de la vulnerabilidad). Puede que ambas cuestiones no sean, por la sutileza de su esencia, demasiado importantes dentro del amplio conjunto de oportunidades que la importancia de la energía como bien esencial hoy en día puede ofrecer a la lucha de la pobreza en general, de cuyas manifestaciones la energética es solo una más; sin embargo, es necesario tenerlas presentes en el horizonte para no incurrir en derivas extrañas, ajenas a la lógica de la acción social y la lucha por el cambio.

Así comienzan a surgir en toda Europa numerosos estudios orientados al diseño de medidas políticas eficaces para la protección del consumidor vulnerable. Sin embargo, a pesar de la proliferación de estas medidas, los resultados no siempre son los esperados, debido a la dificultad de identificar los hogares vulnerables y proporcionar una respuesta adecuada a su problema.

En este sentido hay que hacer dos apreciaciones, la primera, la necesidad de distinguir la problemática diversa que entraña la lucha contra la pobreza energética. Esta no se agota en las dificultades de su definición y la disponibilidad de indicadores adecuados para su medición, sino que incluye, también, la identificación de los hogares adecuados, y por supuesto, el abordaje en sí mismo de los casos.

Por otro lado, resulta esencial que todos ellos sean reconocidos como problemas diferentes, pues como apunta Dubois, identificación no es sinónimo de abordaje (Dubois, 2017).

La segunda apreciación es la necesidad de realizar evaluaciones continuas sobre el impacto de las políticas que se ponen en marcha con el fin de analizar su capacidad para mejorar el bienestar de los consumidores vulnerables, así como evitar en lo posible las medidas de carácter universalista (Bouzarovski y Thomson, 2018). Es necesario, por lo tanto, desarrollar “buenas prácticas”, entendiendo por tales las que demuestran una eficacia basada en la reducción del impacto de la pobreza energética, logrado esto mediante un buen plan de formación e información que incluya a los principales actores sociales implicados, y por supuesto, también, a las personas en situación de pobreza energética; unas prácticas que, insertas en programas de acción más amplios, incluyan medidas diversas y complementarias que aborden los distintos aspectos de la vulnerabilidad (Intelligent Energy Europe, 2009). El reto es, por lo tanto, identificar a los hogares vulnerables (VCWG, 2013), implicando a actores locales y alcanzando una cooperación adecuada (Dubois, 2017), ya que el número de estudios sobre la pobreza y vulnerabilidad energética es muy amplio, sin embargo, no lo es tanto el número de los que se centran en transformar esos estudios en acciones políticas efectivas (Assist 2gether, 2018).

## 1.2. La pobreza energética en el contexto español

En España, igual que en Europa, la pobreza energética también está afectando a un número considerable de hogares, y aunque las cifras varían también en función de los indicadores utilizados, los últimos datos disponibles arrojan que un 10% de la población española no pudo permitirse mantener su hogar a una temperatura adecuada durante 2016, que en torno al 17% tuvo un gasto de energía que superó en dos veces al gasto de la mediana de la población y que aproximadamente un 8% presentó retrasos en el pago de las facturas. Si atendemos al indicador de pobreza escondida, el porcentaje de personas afectadas sería del 12%. Por otro lado, los precios de la energía y la constancia en su incremento sitúan a nuestro país entre los que más riesgo tienen de pobreza energética (Tirado Herrero *et al.*, 2018).

El último informe de la Asociación de Ciencias Ambientales (ACA) adopta la metodología de medición propuesta por el Observatorio Europeo de Pobreza Energética (EPOV) con la medición en torno a cuatro indicadores primarios (temperatura inadecuada en el hogar y retrasos en las facturas, a partir de los datos de la *Encuesta de condiciones de vida* del INE, y gastos desproporcionados y pobreza energética escondida, a partir de la *Encuesta de presupuestos familiares*) e indicadores secundarios orientados a la medición de aspectos de naturaleza más estructural (Bouzarovski, 2018; Tirado Herrero *et al.*, 2018).

El informe del 2018 de ACA, al igual que el anterior (Tirado Herrero, López Fernández y Jiménez Meneses, 2016), arroja abundantes resultados para el análisis de la relación entre pobreza energética en España y desigualdad en torno a criterios territoriales, sociodemográficos, de vivienda y equipamientos y por poder adquisitivo. Según este<sup>1</sup>, las comunidades autónomas con mayor porcentaje de pobreza energética son Castilla-La Mancha, Andalucía, Murcia y Comunidad Valenciana y las menos afectadas, País Vasco, Castilla y León, Aragón y Madrid. Estos datos indican que el factor clima no influye en los resultados de la forma esperada, pues las regiones más afectadas son más cálidas que las que arrojan cifras menores, lo que entraña la necesidad de investigar la relación causal de otro tipo de factores determinantes como el nivel de ingresos, el sistema de protección social o la calidad de la construcción de las viviendas.

Atendiendo a criterios sociodemográficos la desigualdad también se hace evidente si comparamos los hogares en los que viven menores con aquellos que no los tienen, siendo los porcentajes de pobreza de los cuatro indicadores primarios superiores en los hogares con niños. En el otro extremo de edad no sucede lo mismo, encontrándose que la presencia de mayores de 64 años solo aporta variaciones de un 2% en el gasto desproporcionado en energía (19% frente al 17% de los hogares sin mayores, según indicador 2M) y en el indicador de pobreza escondida (10% en hogares con mayores frente al 12% en hogares sin ellos). En cambio, el porcentaje de pobreza energética manifestada como incapacidad para calentar su hogar es del 11% en los hogares sin mayores y del 8% en los que sí los tienen). No obstante, las diferencias más llamativas se presentan en los retra-

---

1 Todos los datos de pobreza utilizados en el presente apartado proceden del informe de pobreza realizado por la Asociación de Ciencias Ambientales (Tirado Herrero *et al.*, 2018)

sos en las facturas, siendo las cifras de pobreza energética significativamente menores en los hogares en los que viven mayores (10% sin mayores y 3% con mayores), poniendo de manifiesto la reticencia de los mayores a endeudarse aun viviendo en hogares a temperaturas inadecuadas y el mayor requerimiento de energía conforme aumenta la edad.

Con respecto al nivel de estudios se observa una diferencia considerable entre aquellos que no han alcanzado la primaria, 16% frente a los de niveles educativos superiores, en los que solo el 3% tiene dificultades para alcanzar una temperatura adecuada.

Los ingresos y su procedencia alertan sobre la situación de dos colectivos: el de las personas con pensiones contributivas, con un 20% de pobreza energética (2M) que supera en un 3% la media nacional y el de los perceptores de otro tipo de prestaciones, en el que la cifra es del 51%. Ambos resultados confirman la ineficacia del sistema de protección social en nuestro país. Pero lo más preocupante, sin duda, es que un 12% de los trabajadores por cuenta ajena y un 19% de los que lo hacen de forma autónoma estarían en una situación de pobreza energética medida por los gastos desproporcionados, lo que vendría a confirmar la existencia de una nueva categoría social de trabajadores pobres, hecho que conviene tener muy en cuenta a la hora de diseñar las medidas políticas dentro de una realidad social actual, en la que pobreza no es sinónimo de exclusión social ni marginación (García *et al.*, 2018). Por supuesto, los porcentajes de pobreza energética en la población de personas desempleadas supera en más de tres veces al encontrado en la población activa (24% y 7%, respectivamente).

Por otra parte, queremos reflejar cómo afecta la pobreza energética según la estratificación social por niveles de renta.

Los datos publicados en el informe de ACA 2018 confirman que los hogares con ingresos más bajos tienen una mayor probabilidad de padecer pobreza energética, sin que ello signifique que no se hallen casos en el resto del espectro de rentas. Aunque todos los indicadores arrojan resultados de desigualdad en los distintos deciles, el indicador que mide el gasto desproporcionado (2M) es el más acusado

indicando que en el decil I la afección alcanzaría al 60% de su población en contraposición al porcentaje insignificante hallado en el decil más alto. Por otro lado, cerca del 30% de las personas situadas en el primer decil estarían en situación de pobreza energética según el indicador de pobreza oculta (HEP) frente al 5% que se ha hallado en los dos deciles más altos. En cuanto a la falta de suministro, el 11% de los casos pertenecen al decil con menos ingresos, estando la cifra en el resto del espectro por debajo del 2%.

El informe de ACA indica que los hogares del decil con menos ingresos gastan un 11,5% de sus ingresos en la provisión de servicios energéticos, frente al 3% de media que destinan aquellos que se encuentran en el decil de la población con más ingresos y con el que, sin embargo, obtienen un gasto energético un 40% más alto.

En el apartado de vivienda, el régimen de tenencia arroja resultados muy claros siendo las cifras de pobreza energética más altas cuando se refieren a viviendas alquiladas (21% para alquiler a precio de mercado y del 27% si el alquiler es reducido) que para las viviendas en propiedad (13% si existe hipoteca y 18% sin ella).

Habida cuenta del problema, España ha desarrollado recientemente una Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética en la que se recogen, por primera vez, sendas definiciones de pobreza energética y de consumidores vulnerables, siguiendo las prescripciones de la Unión Europea.

La estrategia nacional surge como respuesta al mandato establecido en el Real Decreto Ley 15/2018, de 5 de octubre de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores. En su preámbulo se reconoce el riesgo estructural que amenaza a determinados hogares debido al carácter no coyuntural de las subidas del precio de la energía y sus causas. Este riesgo estructural, traducido en una probabilidad de entrar en una situación de pobreza energética, requiere la adopción de medidas urgentes con los objetivos de dotar a los consumidores de la información necesaria para tomar las medidas oportunas sobre su consumo y factura con el fin de disminuir los gastos. De forma complementaria “se pretende acelerar la transición energética a una economía

descarbonizada, mediante una mayor integración de las energías renovables, el fomento de la movilidad sostenible y la eficiencia energética. Se trata de generar un marco regulatorio que incentive y permita que los consumidores, empresas y resto de los agentes respondan de manera adecuada a las señales económicas que la cotización de los derechos de CO<sub>2</sub> envía, produciéndose la deseada transformación tecnológica y de usos que haga posible una energía más limpia y barata. Por tanto, la transición energética contribuye igualmente al objetivo finalista de reducción de precios que persigue este real decreto-ley, lo que justifica su impulso en la presente norma. Sin embargo, esta transición debe ser justa, por lo que es necesario dotar a aquellos consumidores vulnerables y con menor capacidad económica para afrontar este escenario de precios elevados, de mecanismos de protección específicos” (RDL 15/2018, de 5 de octubre).

Así la estrategia española define pobreza energética como: “la situación en la que se encuentra un hogar en el que no pueden ser satisfechas las necesidades básicas de suministros de energía, como consecuencia de un nivel de ingresos insuficiente y que, en su caso, puede verse agravada por disponer de una vivienda ineficiente en energía” (Ministerio para la Transición Ecológica, 2019, p. 6).

En cuanto al consumidor vulnerable éste sería “el consumidor de energía eléctrica o de usos térmicos que se encuentra en situación de pobreza energética, pudiendo ser beneficiario de las medidas de apoyo establecidas por las administraciones” (Ministerio para la Transición Ecológica, 2019, p. 6).

En el contexto de las disposiciones públicas la Estrategia Nacional se convierte en el instrumento coordinador de las políticas públicas, presentes y futuras, que recoge la perspectiva integral y de largo plazo de la que carecen los bonos sociales y térmicos. Con el objetivo de alcanzar en 2025 unas cifras de pobreza energética entre un 25-50% menores que las actuales, el documento dispone de 19 medidas políticas a desarrollar en el marco de vigencia de la estrategia a partir de futuros planes operativos. Una de las buenas noticias de la estrategia es el reconocimiento de la necesidad de cooperación interministerial y de todos los actores sociales implicados, los cuales además de participar en su elaboración, se prevé que sigan trabajando juntos en el futuro para el logro de los objetivos propuestos (Ministerio para la Transición Ecológica, 2019).

## 2. EL TRABAJO SOCIAL Y LOS SERVICIOS SOCIALES EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA ENERGÉTICA

### 2.1. Trabajo social, disciplina clave en el abordaje de la pobreza energética

Uno de los principales riesgos que deben enfrentar las medidas políticas diseñadas contra la pobreza energética es el de caer en un simbolismo intencional alejándose de toda posibilidad de que las personas obtengan, mediante su participación en ellas en calidad de verdadero experto de su propia situación, unos beneficios concretos y sostenibles. Para evitar ese riesgo, a la hora de su diseño es necesario tener en cuenta quién es la persona afectada, qué supone para ella esa situación y qué significado le atribuye ella en el conjunto de su vida, conocer qué otros problemas coexisten con la vulnerabilidad energética, y sobre todo, cómo afecta todo ello a sus procesos de salida de la pobreza y exclusión, y en qué forma les condiciona su capacidad para aprovechar las oportunidades que se les brindan (Assist 2gether, 2018; Middlemiss, 2017; Simcock *et al.*, 2018). Todo ello puede hacerse basando las intervenciones en los resultados de estudios de metodología cualitativa, que apenas hay, para conocer en profundidad las causas de la pobreza energética, todo lo relativo a la experiencia subjetiva de privación y en general las conductas sociales que han desarrollado para adaptarse a esas situaciones (Assist 2gether, 2018; Raya y Gómez, 2017), y sobre todo aprovechar al máximo las capacidades de los trabajadores sociales entrenadas en la intervención diaria.

Para ello la disciplina de Trabajo Social se convierte en la herramienta idónea que permite alcanzar todos los objetivos anteriores, pues ya su propia definición así los recoge formando parte de su esencia al describirse como: “la intervención social intencionada (con objetivos a corto, medio y largo plazo), racional (fundamentada en las aportaciones científicas de las ciencias sociales) y organizada (con recursos humanos y materiales que permitan conseguir los objetivos). Esta intervención se hace sobre una realidad social, que ha de conocerse y comprenderse para proceder, después, juntamente con los implicados en ella, a transformarla o mejorarla. Va dirigida a personas, familias, grupos y comunidades, para lograr aquella coincidencia de su situación que les permita plantear sus propias necesi-

dades, explicitar sus expectativas y enfrentarse con las situaciones de conflicto y/o carencias, de modo que puedan conseguir mejoras en su bienestar” (EUTS del ICEBS, 1989, p.10)

Por eso mismo, cualquier intervención en pobreza energética debe plantearse a la luz del diagnóstico social realizado por el trabajador social, técnico cualificado para organizar una acción que no sea segmentada, sino integral, que ajuste capacidades y competencias del resto de los actores sociales implicados y que desarrolle en base a ellas un plan de acción, siempre consensuado con la persona en situación de pobreza energética, del cual sea ella misma el centro y que suponga una verdadera garantía, por su cuidada planificación, del cambio buscado y su estabilidad en el tiempo. Un plan compuesto de las distintas medidas políticas disponibles que las adapte a las circunstancias personales de los destinatarios, jamás al revés, y que les convierta en actores de su propia vida, en lugar de consolidar en ellos una identidad social de dependencia, ya de por sí acusada, debido a su situación.

## 2.2. Deficiencias de los servicios sociales para la erradicación de la PE

Por otro lado, los servicios sociales son uno de los pilares fundamentales del sistema de bienestar social español, sin embargo, y a pesar de sus grandes logros no están siendo capaces de adaptarse a las importantes transformaciones sociales actuales de tanta influencia sobre la aparición y permanencia de situaciones de pobreza energética. Debido a ello el fenómeno que nos ocupa se está convirtiendo en un importante revelador de sus deficiencias, motivo por el cual, precisamente, también puede convertirse en una gran oportunidad para su mejora.

En nuestro país los servicios sociales son competencia del nivel de administración autonómico, sin embargo, la auténtica eficacia de su actuación no reside solo, como reconoce el último informe de aplicación del informe DEC, en el gasto económico que reciben de los presupuestos autonómicos y generales; por el contrario, su eficacia depende, en gran medida, del grado de descentralización de los servicios en las administraciones locales y de la organización racional de dicha descentralización: “no podemos afirmar que exista una fórmula magistral universal para la eficiencia, pero es evidente que al necesario esfuerzo económico se han de añadir actuaciones de ordenación autonómica que generen una

estructura organizada eficaz para la prestación de servicios sociales” (García *et al.*, 2018, p. 6). Sin embargo, dicha descentralización, necesaria para su mejor funcionamiento, está incurriendo en numerosos problemas de coordinación entre los actores sociales a la vez que originando situaciones de desigualdad territorial.

La Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética otorga, como la ley prescribe, un papel relevante y trascendental a las comunidades autónomas en la protección del consumidor vulnerable, respetando en todo momento su ámbito competencial (Ministerio para la Transición Ecológica, 2019). Sin embargo, la ausencia de una ley de servicios sociales que regule unos mínimos que garanticen la igualdad de derechos y prestaciones, hace que la pobreza energética sea otro ámbito en el que pueden encontrarse importantes desigualdades territoriales. Como ya indicamos cuando expusimos las cifras españolas, existen factores que distorsionan los resultados que serían esperables habida cuenta de la diferencia climatológica entre unas comunidades autónomas y otras. Uno de ellos podría ser la calidad de los servicios sociales estrechamente ligada a la ordenación territorial local.

Según el último informe DEC, si bien se ha reducido la desigualdad territorial en cuanto a calidad de los servicios sociales, la desviación típica entre comunidades sigue siendo de 1.34 puntos (García *et al.*, 2018). En el cuadro 1 y los gráficos 5 y 6 hemos recogido de forma conjunta la relación entre las puntuaciones DEC 2018 y los penúltimos datos de pobreza energética en España relativos a las comunidades con mayores y menores porcentajes de este fenómeno según datos correspondientes a 2016.

Naturalmente el carácter multidimensional de la pobreza energética y la naturaleza del índice DEC (indicador compuesto que interrelaciona el nivel de reconocimiento de los derechos en la comunidad autónoma, la dotación económica que esta otorga y el grado de cobertura que alcanza el sistema de servicios sociales) no permite establecer una asociación causal entre los datos de pobreza energética y las puntuaciones DEC obtenidas por cada comunidad autónoma (no hay que olvidar tampoco la influencia que tienen otros factores como la ruralización de cada comunidad o la antigüedad de las viviendas); sin embargo, puede decirse que, en general, al ser la pobreza energética, como apuntan algunos estudios europeos (VCWG, 2013; Middlemiss, 2017;

Cuadro 1

**Resultados de índice DEC (2018) y pobreza energética (2016)**

| Comunidad  | Índice DEC | Puesto DEC | Derechos reconocidos | Esfuerzo económico | Cobertura | P.E (Tª inadecuada) (%) | P.E (retrasos en facturas) (%) |
|--|------------|------------|----------------------|--------------------|-----------|-------------------------|--------------------------------|
| España   | 5.22       | -          | 4.32                 | 6.12               | 5,01      | 10                      | 7                              |
| <b>Comunidades autónomas con mayor grado de afección según los indicadores recopilados</b> |            |            |                      |                    |           |                         |                                |
| Castilla-La Mancha   | 5.85       | 6          | 3.3                  | 8.0                | 5.4       | 11                      | 13                             |
| Andalucía  | 4.80       | 11         | 5.3                  | 5.7                | 4.2       | 12                      | 10                             |
| Murcia   | 3.35       | 15         | 3.3                  | 2.7                | 3.7       | 20                      | 9                              |
| C. Valenciana  | 3.30       | 16         | 6.0                  | 2.3                | 3.1       | 20                      | 9                              |
| <b>Comunidades autónomas con menor grado de afección según los indicadores recopilados</b> |            |            |                      |                    |           |                         |                                |
| Castilla y León  | 7.45       | 1          | 9.7                  | 7.3                | 6.9       | 3                       | 3                              |
| Aragón   | 5.15       | 10         | 9.7                  | 5.7                | 3.6       | 3                       | 6                              |
| País Vasco   | 7.20       | 2          | 9.0                  | 9.0                | 5.7       | 6                       | 6                              |
| Madrid   | 3.20       | 17         | 1.0                  | 3.0                | 3.9       | 7                       | 6                              |

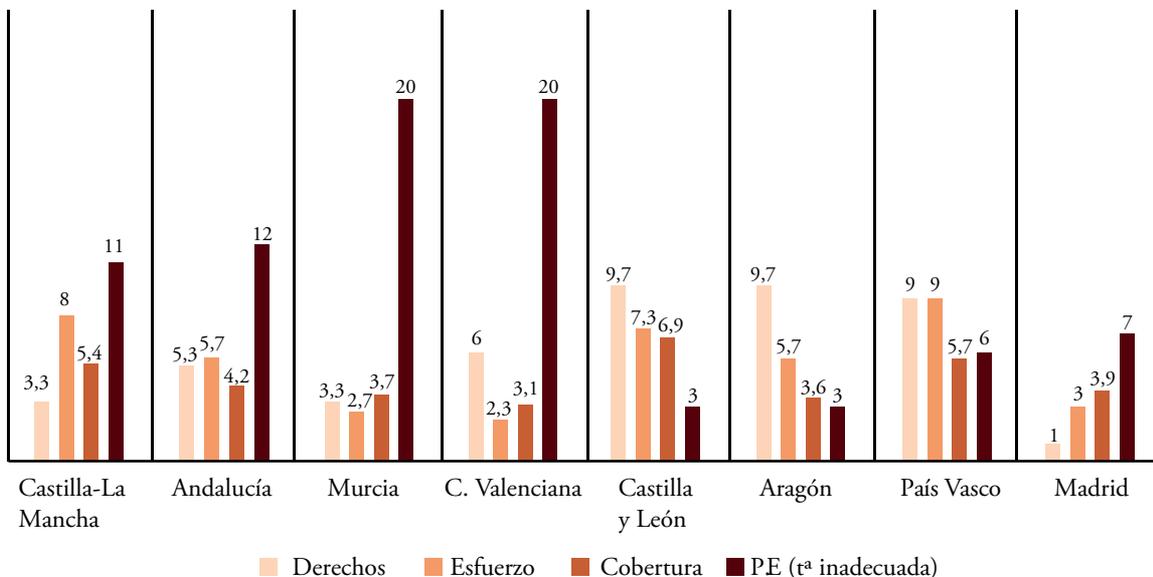
Fuente: Elaboración propia a partir de Tirado *et al.*, 2018; García *et al.*, 2018.

Middlemiss *et al.*, 2018), un problema que debe tratarse desde políticas locales y comunitarias, y al verse favorecida la eficiencia del sistema de servicios sociales por mayores grados de vertebración y descentralización local (García *et al.*, 2018), parece lógico pensar que cuanto mayor es el esfuerzo económico de las entidades locales, mayor es la reducción que puede esperarse en las cifras de pobreza energética.

Por otro lado, y sin entrar en mayor detalle, hay que reflejar la advertencia del último informe DEC acerca de dos riesgos claros desde los que hay que interpretar los índices DEC, la existencia de los derechos de papel y la cobertura en riesgo, derivados de un reconocimiento de derechos escasos con respecto a la cobertura real de prestaciones y servicios. Tal sería el caso de las Comunidades de Cantabria, Madrid y Extremadura, quienes, según el informe 2018, poseen los modelos más asistencialistas y graciabiles (la Comunidad de Madrid sigue sin

Gráfico 5

### Puntuaciones DEC (2018) y porcentaje pobreza energética en las comunidades autónomas con mayor y menor afectación



Fuente: Elaboración propia a partir de Tirado *et al.*, 2018; García *et al.*, 2018.

una ley de servicios sociales que reconozca los derechos subjetivos), motivo que pudiera explicar, como hipótesis lo decimos, cifras medias de pobreza energética referidas al gasto, pero significativamente bajas en cuanto a retrasos en las facturas.

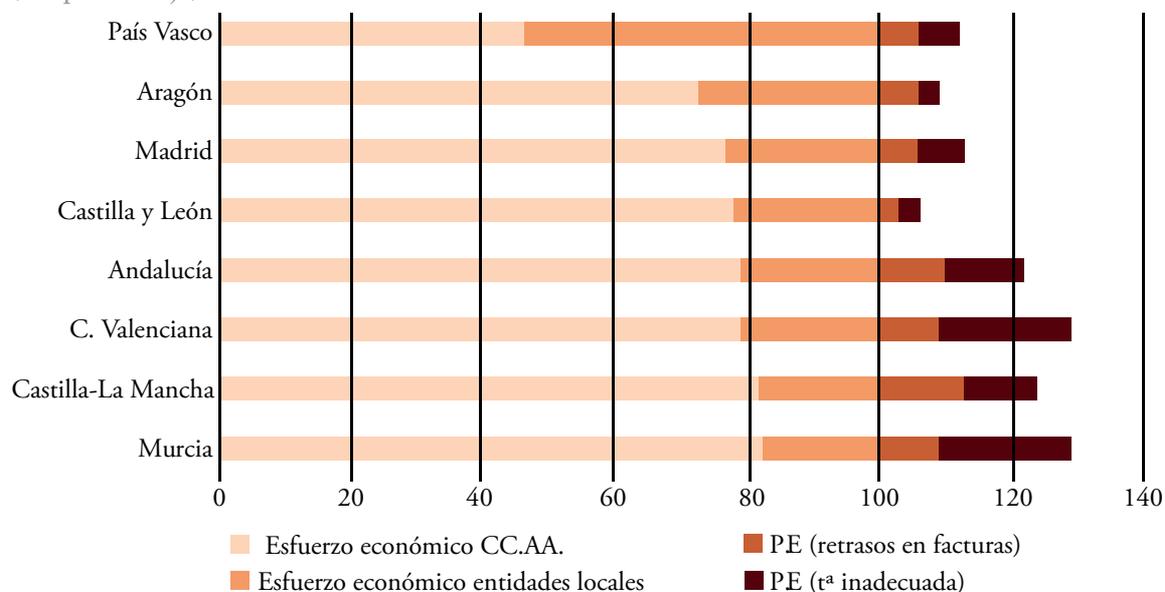
Dentro de los niveles de atención de los servicios sociales, la atención primaria es el que se está enfrentando con mayor número de dificultades.

Dada la importancia de la proximidad en la atención de los casos y la prevalencia de pobreza energética, este nivel de atención de los servicios sociales es el que está sufriendo las presiones más intensas de la situación, recibiendo demandas elevadas, con carácter de urgencia y con muy escasos recursos para solventarlas. Pero, sobre todo, con muy escaso margen de maniobra, habida cuenta de la enorme burocratización de los procesos de gestión de las prestaciones y su escasa innovación social. En este marco, los servicios sociales de atención primaria están convirtiéndose en oficinas de *checking social*, inmersas en una deriva asistencialista

Gráfico 6

**Esfuerzo económico por niveles de administración y pobreza energética**

(En porcentaje)

Fuente: Elaboración propia a partir de Tirado *et al.*, 2018; García *et al.*, 2018.

más dedicadas a la función clasificatoria de ciudadanos que a la gestión eficiente de la pobreza (García *et al.*, 2018). Las soluciones, por el contrario, deberían ir encaminadas a generar cambios sistémicos, más allá de las soluciones paliativas, requiriéndose cambios en:

- Tecnologías (renovables)
- Infraestructuras (vivienda)
- Regulaciones (moratorias, alquileres, prestaciones)
- Cultura (ahorro, eficiencia, sostenibilidad)
- Hábitos (información, sensibilización, formación)
- Relaciones
- Instituciones (redes, coordinación interdepartamental, seguimiento) (Pellicer, 2017).

### 2.3. Gestión de las medidas prestacionales, Bono Social Eléctrico y Bono Térmico: automatización de las prestaciones

Las dos medidas de carácter prestacional existentes en España, Bono Social Eléctrico y Bono Térmico, no están dando los resultados esperados, motivo por el cual se prevén nuevas modificaciones en el futuro. En 2016 se estimaron como potenciales beneficiarios a 9 millones de personas, sin embargo, solo 6 millones de personas lo recibieron. Por otro lado, de todos los posibles beneficiarios, solo el 68% estaría en una situación de pobreza energética (Tirado Herrero *et al.*, 2018). Es, por lo tanto, y por el momento, uno de los ejemplos de medida poco efectiva, tanto por lo que a la identificación de consumidores vulnerables se refiere, como a su implementación, debido a la complejidad administrativa que requiere su solicitud y concesión (se precisa un certificado por parte de los servicios sociales que acredite la situación de consumidor vulnerable en riesgo de exclusión social). Por otro lado, las cuantías económicas de los descuentos en las facturas son realmente bajas, y en el caso del bono térmico, financiado con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, además sujetos a la disponibilidad económica de los fondos previstos.

Con el fin de mejorarlas, la Estrategia Nacional contempla su reforma indicando la necesidad de mejorar los mecanismos actuales, automatizándolos en el caso de beneficiarios perceptores de la RMI y procurando, en la medida de lo posible, la homogeneidad de la prestación en todo el territorio español, asunto complejo dado el sistema descentralizado de competencias español. Los beneficios de la automatización son innegables: liberar el verdadero potencial de los trabajadores sociales de un lado, y la eficacia y eficiencia de recursos, por el otro (no solo sociales, también de las empresas energéticas que podrían destinar todo el capital que están invirtiendo en asumir deuda y gestionar canales informales de coordinación en medidas de eficiencia energética). Pero, sobre todo, beneficios para los ciudadanos. Personas que ya han sido identificadas como perceptores de prestaciones como la RMI ligada a exclusión no deben ser sometidas a la maleficencia de verse sumidas en procesos interminables de papeleo que lo único que hacen es acentuar su identidad de pobre, en el sentido simmeliano, y reproducir una relación de dependencia, sumamente dañina. Por el contrario, estas personas lo que verdaderamente necesitan es ser acompañadas en procesos de revinculación comunitaria,

empoderamiento y generación de autoconcepto positivo. También es importante advertir que la automatización debe ir estrechamente ligada al enfoque de derechos y no de merecimiento, pues mientras no estemos absolutamente convencidos de la justicia del acceso a la energía para todas las personas, siempre habrá quien tema, bajo argumentos de paternalismo mal entendido, las consecuencias de automatizar la gestión de los mecanismos prestacionales.

### **3. RIESGOS Y OPORTUNIDADES DEL ENFOQUE ACTUAL DE INTERVENCIÓN SOCIAL EN POBREZA ENERGÉTICA**

Resulta esencial, llegados a este punto, centrarse en la situación concreta de la intervención social en materia de pobreza energética en nuestro país. Para ello partimos de algunas preguntas fundamentales como: ¿cuáles son las consecuencias del enfoque de la política energética actual sobre los pobres energéticos?; ¿cómo influye ese enfoque en el diseño de respuestas adecuadas?; ¿qué papel tienen los ciudadanos vulnerables en ellas? Y también, con respecto al necesario trabajo en red de una pluralidad amplia de actores sociales involucrados en un problema con un carácter multidimensional tan marcado: ¿qué oportunidades encierra la participación de nuevos actores, principalmente las empresas energéticas, para su erradicación?; ¿qué obstáculos estamos encontrando y cómo podrían solucionarse?; ¿qué papel está asumiendo cada actor social y cuál debería asumir?; ¿cómo se podría potenciar la sinergia de tantos y tan variados actores, e integrar su trabajo en acciones integrales y verdaderamente eficaces? A muchos de estos interrogantes ya les hemos ido dando respuesta en párrafos anteriores, por lo que abordaremos ahora el resto, haciendo una síntesis global.

En la actualidad, la lucha contra la pobreza energética, debido al planteamiento europeo y su modo de adaptación a las circunstancias particulares españolas, debe enfrentar unos riesgos claros, pero también es evidente que plantea beneficios, unos ya alcanzados y otros aún potenciales.

Entre los riesgos de carácter más teórico debemos fijarnos, como comentamos unos párrafos más arriba, en el tránsito de un discurso de erradicación de la pobreza, como situación de injusticia social padecida por ciudadanos, a otro de

protección de la vulnerabilidad energética de consumidores vulnerables. Pero de una forma más concreta, y como consecuencia directa, existe otro riesgo evidente, y es el de que las empresas energéticas hayan venido a ser obligadas por ley a asumir un papel de responsabilidad en el bienestar de los ciudadanos que le compete únicamente al Estado.

Así, mediante los descuentos en las facturas y el diseño de tarifas sociales, estas empresas están asumiendo la deuda de los ciudadanos vulnerables y ejerciendo una suerte de función redistributiva (pues finalmente esos descuentos se pagan por las facturas del conjunto de ciudadanos, vulnerables o no; como por otra parte es lógico, pues la búsqueda de beneficio por una empresa es totalmente legítima); igualmente, están poniendo en marcha, con una voluntad solidaria incuestionable, planes de vulnerabilidad y de mecenazgo y patrocinio de la investigación académica; también han tomado la iniciativa en la firma de convenios con las distintas administraciones que, en el marco de unos servicios sociales descentralizados, les supone tener que sentarse a negociar con diecisiete interlocutores con diferentes visiones y marcos legislativos. Por último, están ejerciendo un rol de liderazgo en la detección de consumidores y hogares vulnerables.

Sin embargo, todo ello merece la pena que sea evaluado, pues en el caso de algunas de esas acciones encontramos que no es su responsabilidad, y en el de otras que existe un déficit de cualificación técnica que sería necesario para un desarrollo óptimo de estos programas. Corresponde al Estado garantizar a los ciudadanos el ejercicio efectivo de los derechos, redistribuir la riqueza y garantizar la igualdad territorial. Por otro lado, la identificación de los ciudadanos vulnerables no debería ser liderada por las empresas energéticas. Estas deben colaborar con los servicios sociales públicos y privados, pero no asumir todo el peso del proceso. Debido a que, como hemos expuesto, la vulnerabilidad no es solo energética, sino que también es social y a que el problema no es estrictamente técnico o de eficiencia de edificios, sino estructural y multifacético. Las empresas solamente están en situación de identificar, y así lo hacen, la punta del iceberg que supone el impago o retraso en unas facturas, pero no pueden, en los planteamientos actuales, realizar un diagnóstico exhaustivo del grueso del problema, invisible para ellos, para sus conocimientos y con sus medios. Y el riesgo es evidente, porque la responsabilidad que asuma cada actor debe ser la

adecuada a sus competencias y capacidades, si se quiere realizar una intervención social con éxito.

Los trabajadores sociales son los únicos agentes sociales que disponen teóricamente de la competencia técnica y de la oportunidad para actuar desde una perspectiva integral, pero la rigidez de un sistema de servicios sociales inoperativo supone un obstáculo claro. Los trabajadores sociales son los técnicos que deben asumir la función de liderazgo en la identificación e intervención planificada, toda vez que son los únicos capaces de armonizar lógicas tan diversas y traducirlas a un lenguaje y visión comunes como premisa de diálogo y comunicación verdadera. Sobre todo, los servicios sociales, con los trabajadores sociales como portavoces, deben reivindicar en todo momento el papel protagonista de las personas en situación de pobreza energética en su proceso de salida de la precariedad. Deben ser capaces de comprender el significado subjetivo de la pobreza y traducirlo a los demás actores con el fin de rentabilizar los recursos, asignando los más adecuados a cada situación particular. Si a las administraciones públicas les compete la justicia, a los trabajadores sociales, de los ámbitos públicos y privados, les compete el cuidado otorgado mediante la visibilización de rostros y recorridos biográficos que en nada se parecen unos a otros, ni tienen por qué hacerlo. Para ello, es imprescindible que su cualificación en temas energéticos sea excelente, pues la falta de formación puede ser también motivo de que acaben escudándose en tareas burocráticas, amparados en la insuficiencia de recursos.

Otro de los grandes límites que actualmente existen para proporcionar una respuesta eficaz es, sin duda, el problema de la coordinación entre los diversos actores, de tal modo que aprovechándose la sinergia de cada una de las partes pueda alcanzarse el éxito del conjunto. En este sentido, la interlocución empresarial-social está resultando difícil debido a la dinámica de supervivencia en la que ambos mundos están inmersos por la ingente demanda que han de enfrentar en su día a día. Por otro lado, también la coordinación a nivel de los distintos niveles administrativos está bloqueada. Existe un claro déficit de información en materia de servicios sociales, en el que la reforma del Sistema de Información Estatal en servicios sociales es realmente urgente con el fin de que éste cumpla los objetivos que le son propios, esto es, los de “normalizar, integrar y organizar toda la información disponible de servicios sociales, así como la distribución de la informa-

ción de la forma más conveniente, para facilitar la toma de decisiones” (García *et al.*, 2018, p. 14). Una segunda acción urgente sería acometer una reforma de los servicios de atención primaria que realmente potencie su capacidad para realizar intervenciones preventivas y proactivas, en claro beneficio de la participación y empoderamiento de las personas en situación de pobreza energética.

Pero como hemos dicho, no todo son riesgos y peligros, existe una lectura posible, y muy necesaria, en clave de oportunidad. Así, es una realidad que en solo unos años han proliferado una gran cantidad de medidas políticas de iniciativa de entidades sociales del Tercer Sector y ONG, las cuales se han puesto en marcha en colaboración estrecha con empresas energéticas. La misma estrategia nacional recientemente estrenada es fruto de un intenso diálogo marcado por la actitud de búsqueda de consensos y de comprensión hacia las dificultades que cada uno de los actores afronta en su cotidianeidad; diálogo que en los tiempos que corren es una auténtica novedad y una valiosa muestra de esperanza de que no todo está perdido.

También es un hecho la fuerza que va adquiriendo el discurso sobre la pobreza energética basado en los derechos. En este sentido uno de los grandes avances de la estrategia es la ampliación en cuatro meses adicionales del plazo de desconexión bajo la pretensión de ampliar el tiempo de reacción de los servicios sociales, pero, sobre todo, la previsión del establecimiento de un suministro vital mínimo para consumidores vulnerables en situación de exclusión social, hogares beneficiarios del bono social con algún menor de dieciséis años, situación de dependencia reconocida (grados II o III) o discapacidad reconocida igual o superior al 33% (Ministerio para la Transición Ecológica, 2019).

Otro beneficio indiscutible es la presencia en el campo de juego de las empresas energéticas, que a pesar del rol impropio que se les ha asignado, está suponiendo un claro avance en la lucha contra la pobreza energética. La energía es un bien esencial para los hogares, pero también es un bien estratégico para las naciones y una pieza clave para el abordaje del cambio climático. Ello hace que tanto la formulación de objetivos climáticos y medioambientales fundamentados en el uso apropiado de la energía, como la necesidad de afrontar una transición energética hacia energías renovables con urgencia (y que sea justa) presenta obviamente ven-

tajas; una de las principales es que la pobreza y la exclusión, de la mano de esta variante que es la pobreza energética, vuelve a estar en el candelero de las agendas políticas y que la asignación de recursos sea importante. Todo ello puede suponer un incentivo para la colaboración interministerial (vivienda, salud, servicios sociales, transición energética) de tal manera que se está propiciando, al menos en la teoría, la obtención de una visión transversal de la pobreza energética, acometida desde políticas sociales globales que traten los problemas de las personas de forma integral y no estanca.

En este contexto es en el que entran con fuerza las empresas energéticas con programas solidarios que ejercen a través de sus programas de responsabilidad social corporativa. Pero no solo eso, como eficientes gestores de recursos financieros, materiales y humanos, que son *a priori* todas las empresas, los servicios sociales pueden aprender mucho de ellos y subirse al carro de la innovación por la que tanto apuestan los primeros, aprendiendo también sobre cómo utilizar la tecnología para la resolución de problemas. Por otro lado, por su poder indiscutible, en el campo de la transición energética pueden suponer un grupo de presión significativo para el logro de cuestiones que, desde el ámbito social, los servicios sociales no tienen fuerza para reivindicar, como es por ejemplo la necesidad de mejorar la eficiencia de la gestión de datos, o la conveniencia de una tarjeta social universal.

Por último, pero no menos importante, uno de los beneficios potenciales más claros es la oportunidad de desarrollo de especialidades de Trabajo Social que en nuestro país no tienen, hoy por hoy, mucho peso. Tal es el caso del Trabajo Social Empresarial que podría jugar un papel importantísimo en beneficio de los ciudadanos vulnerables, clientes de las empresas energéticas. En la actualidad, los servicios de atención al cliente están lidiando con casos sociales para los que no están preparados y que requieren la continua referencia a los trabajadores sociales de entidades del Tercer Sector y servicios sociales. El ingente fondo económico que destinan a la gestión de deudas, planes de amortización de deuda y auditorías energéticas (y, por supuesto, el desgaste que sufren por las dificultades de comunicación) podrían verse reducidos si los casos fuesen gestionados de forma más eficiente por trabajadores sociales, más versados en lidiar con la complejidad que la vulnerabilidad y la exclusión social plantean; los trabajadores sociales empresariales, al desarrollar también una identidad de pertenencia a la empresa, se

podrían convertir en los interlocutores perfectos entre los tres mundos, clientes, servicios sociales y empresa. Además, de cara a la ciudadanía podrían también mejorar su imagen pública (que ahora mismo no les hace ninguna justicia) al poder ofrecer un servicio extra a sus clientes.

#### **4. HACIA UN TRABAJO SOCIAL RENOVADO Y CRÍTICO PARA EL ABORDAJE DE LA POBREZA ENERGÉTICA**

El vínculo existente entre energía, pobreza y medioambiente resulta cada vez más evidente. El trabajo social no puede seguir realizando intervenciones que no tomen en cuenta tal relación; por el contrario, debe incorporar una perspectiva comunitaria, medioambientalmente sostenible y socialmente justa, orientada al logro de un verdadero desarrollo humano, más allá del meramente económico basado en el consumo que avalan los paradigmas económicos dominantes (González-Eguino, 2014; Noble, 2016; Rinkle y Powers, 2017). El concepto de desarrollo sostenible requiere la integración de enfoques ecológicos, sociales y económicos que tengan en cuenta la “triple p”: personas, planeta y prosperidad (Peeters, 2017).

En general, los temas medioambientales no están suficientemente integrados en la formación de los trabajadores sociales, y su práctica cotidiana requeriría de habilidades específicas para poder incorporar una visión más holística e integradora que tomara en cuenta los aspectos económicos, sociales, tecnológicos y medioambientales que inciden en las vidas de las personas con las que trabajan. Así se pone de relieve cuando se trata de realizar alguna labor de auditoría energética en los hogares (Borrel, Lane y Fraser, 2010), para lo cual, además de prestar apoyo social o financiero, se requiere empoderar y capacitar a las personas en cuestiones energéticas muy concretas que van desde la comprensión de la factura, al estilo de trabajo de las compañías suministradoras, el funcionamiento de los distintos tipos de tarifas, clases de electrodomésticos, sistemas de aislamiento, etcétera. En general, los programas de asesoramiento en eficiencia energética doméstica que intentan llevar a cabo los servicios sociales, tienden a centrarse en la reducción del consumo energético y en el estrés financiero que este conlleva para los hogares con menos ingresos; pero desde una visión más amplia, ha de

considerarse el asunto como una prioridad de justicia social con estrechos vínculos con las cuestiones medioambientales de carácter estructural que afectan a todo el modelo social en su conjunto.

Existe una creciente preocupación en los países desarrollados acerca del impacto ambiental que tendría el incremento de las emisiones de CO<sub>2</sub> a nivel global producido por el acceso universal a la energía en las zonas en desarrollo, hito perseguido por el objetivo nº 7 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, “garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos”, (ONU, 2015, p. 16). Una preocupación parecida se encuentra en el marco europeo cuando se advierte de la necesidad de corregir con eficiencia energética el impacto de un mayor consumo de energía de los consumidores vulnerables al procurarles las condiciones de asequibilidad (Ürge-Vorsatz y Tirado, 2012). Sin embargo, esas preocupaciones, siendo totalmente pertinentes, obedecen a planteamientos parciales que ignoran la relación de desigualdad económica, social y ambiental presente entre países en desarrollo y desarrollados; sobre todo, porque no hay que olvidar dos hechos: que el consumo energético en países desarrollados se haya ligado al crecimiento económico y la presunción de que el desarrollo humano debe comportar un mayor consumo de energía (González-Eguino, 2014). Parece justo, sin embargo, sostener una perspectiva global que, en cada nación y en el planeta, atendiese a preocuparse (y ocuparse) un poco más por lo que hacen los que más consumen, en cada país y globalmente, que en temer el día en que se alcancen escenarios de justicia que deben considerarse en todo momento como innegociables, y más allá de las consecuencias de éstos, que al fin y al cabo son más una muestra de incompetencia e injusticia que de inevitabilidad.

Por este motivo, un tratamiento globalizado de la pobreza energética debe pasar por la asunción de enfoques comunitarios y de un orden justo de distribución de bienes esenciales, como es la energía, en los que ni el bienestar del todo ni el de ninguna de sus partes sea sacrificado, ni en aras del crecimiento económico, ni en los de la sostenibilidad medioambiental. Para ello, es necesario tener claro que un mayor acceso a la energía no es, tampoco, garantía suficiente de una mejor calidad de vida, si este acceso o asequibilidad no se acompaña del fomento de una cultura del ahorro (igualitaria y para todos) y de una opción madura de cada consumidor por la energía renovable y medioambientalmente sostenible (González-Eguino,

2014). En muchos casos la intervención social deberá focalizarse en el logro de cambios de conducta y hábitos de consumo energético, lo que no podrá hacerse sin abundantes dosis de empatía, cercanía, adaptabilidad a cada caso particular, y comprensión de “la rica mezcla de prácticas culturales, interacciones sociales y sentimientos humanos que influyen en el comportamiento de los individuos, grupos sociales e instituciones” (Borrel, Lane y Fraser, 2010, p. 318).

Abogando por unos modelos de desarrollo no basados en la capacidad adquisitiva, la pobreza energética podría definirse como: “falta de alternativas suficientes para acceder a unos servicios energéticos adecuados, económicos, fiables, seguros y ambientalmente sostenibles que permitan ayudar el desarrollo económico y humano” (Reddy, 2000, p. 44).

Es necesario atender a los vulnerables sin dejar de preservar la fecundidad de la tierra para próximas generaciones, hallando un equilibrio entre el consumismo y los nuevos paradigmas económicos, para no sacrificar todo al crecimiento a toda costa, y promoviendo la diversidad de fuentes de energía renovable frente a las de tipo extractivo y no -renovables (Lessenich, 2019).

Ante este panorama, parece lógico que el trabajo social modifique sus modelos de intervención e incorpore la promoción de la sostenibilidad social y medioambiental, tal y como recoge la Agenda Global de trabajo social y Desarrollo Social (Ramsay y Boddy, 2017). El trabajo social debe ampliar sus esferas de intervención añadiendo la medioambiental a las ya clásicas “persona”, “familia”, “comunidad” y “social” (Jones, 2018). Debe transitar desde enfoques adaptativos y reactivos a las circunstancias de adelgazamiento de los Estados de bienestar, hasta posturas más proactivas que incluyan perspectivas de acción protectoras del medio ambiente frente al cambio climático, y sobre todo transitar desde enfoques antropocéntricos a otros ecocéntricos (Noble, 2016). Un trabajo social, verde, crítico y renovado, orientado a la comunidad, que amplíe la concepción de los servicios que ofrece e incluya, no solo el bienestar individual sino el de toda la comunidad (Mantle y Backwith, 2010; Noble, 2016; Rinkle y Powers, 2017).

Para el ejercicio de este nuevo trabajo social, verdaderamente orientado a la comunidad, deben asumirse plenamente sus cuatro principios fundamentales:

empoderamiento de la comunidad, enfoque local, compromiso con la prevención y necesidad de asociación (Mantle y Backwith, 2010).

Ofili Ibobor sostiene que la probabilidad de que las personas respondan a los retos medioambientales es mayor cuanto mayor es su capital social, por lo que ayudarles a desarrollar este capital social se convierte en algo crucial a la hora de combinar la intervención en la comunidad y el medioambiente con la lucha contra la pobreza (Ofili, 2017). Desde el trabajo social debe apoyarse una cosmovisión relacional o ecológica, que replantee la naturaleza de las relaciones entre las personas, y entre las personas y el planeta (Peeters, 2017) con dos características principales: conectividad y complejidad. De este modo, un trabajo social ecológico sería aquel que mediante sus intervenciones se alejara de visiones individualistas del hombre y el mundo que conciben los problemas sociales desde la causalidad lineal, para aproximarse a otro modelo de intervención caracterizado por la complejidad y que contemple las interacciones mutuas entre las partes y entre cada parte y el conjunto (Peeters, 2017).

También ha de defenderse un modelo de trabajo social basado en la innovación social, que se oriente a prácticas sociales que realmente puedan transformar como las personas deciden, actúan y se comportan. Surge con ello un concepto interesante para la lucha contra la pobreza energética en el contexto de la pluralidad de actores implicados en el que nos hallamos: el de “comunidades de práctica” (Peeters, 2017). Estas estarían integradas por personas (y profesionales) quienes, concernidos por preocupaciones comunes, y mediante una interacción regular, aprenden a hacerlo mejor para lograr sus objetivos. Es verdad que para ello es preciso superar barreras importantes como, por ejemplo, la desconexión entre los actores implicados, entre los responsables de formular las políticas y los encargados de ejecutarlas, para lo cual se requiere un fuerte compromiso político que ayude a implementar un ecosistema de colaboración entre todos los actores sociales implicados. Además, estas comunidades requieren su tiempo para el desarrollo de la capacidad de participación que requiere formar parte de ellas, pero que bien vale la pena cuando los objetivos son cruciales para un bienestar individual, comunitario, social y económico conciliable con un desarrollo económico y medioambientalmente sostenible.

## REFERENCIAS

ASSIST 2GETHER. (2018). *Report on national and european measures addressing vulnerable consumers and energy poverty*. Manuscrito no publicado. Recuperado de: [https://www.assist2gether.eu/documenti/risultati/report\\_on\\_national\\_and\\_european\\_measures\\_addressing\\_vulnerable\\_consumers\\_and\\_energy\\_poverty.pdf](https://www.assist2gether.eu/documenti/risultati/report_on_national_and_european_measures_addressing_vulnerable_consumers_and_energy_poverty.pdf)

BONI, A., BELDA-MIQUEL, S. y PELLICER-SIFRES, V. (2018). Innovación transformadora. Propuestas desde la innovación social colectiva para el desarrollo humano. *Recerca, Revista de pensament i anàlisi*, 23, pp, 67-94.

BORREL, J., LANE, S. y FRASER, S. (2010). Integrating environmental issues into social work practice: lessons learnt from domestic energy auditing. *Australian Social Work*, 63(3), pp. 315-328

BOUZAROVSKI, S. (2018). Energy poverty policies at EU level. En *Energy poverty*, pp. 41-73. Palgrave Macmillan. Recuperado de: [https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-69299-9\\_3](https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-69299-9_3)

BOUZAROVSKI, S. y PETROVA, S. (2015). A global perspective on domestic energy deprivation: overcoming the energy poverty-fuel poverty binary. *Energy Research & Social Science*, 10, pp. 31-40. Recuperado de: <https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S221462961500078X?token=45F5E879A911B20ECF4E3458108A-2F948717850826D27FD60D701578CDFAB185161EBE3482F697F5674F-D732ECB10E88>

BOUZAROVSKI, S. y THOMSON, H. (2018). Addressing energy poverty in the european union: State of play and action. Recuperado de: [https://www.energy-poverty.eu/sites/default/files/downloads/publications/18-08/paneureport2018\\_final\\_v3.pdf](https://www.energy-poverty.eu/sites/default/files/downloads/publications/18-08/paneureport2018_final_v3.pdf)

BRUNNER, K.M., SPITZER, M. y CHRISTANELL, A. (2012). Experiencing fuel poverty. Coping strategies of low-income households in Vienna/Austria. *Energy Policy*, 49, pp. 53-59.

- COMISIÓN EUROPEA. (2007a). Communication from the Commission to the European Council and the European Parliament. An Energy Policy for Europe. Recuperado de [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/com/com\\_com\(2007\)0001\\_/com\\_com\(2007\)0001\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com(2007)0001_/com_com(2007)0001_en.pdf)
- . (2007b). *Communication from the Commission. Towards a European Charter on the Rights of Energy Consumers*. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0386&from=EN>
- (2009a). *Directive 2009/72/EC of the European Parliament and of the council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 2003/54/EC*. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:211:0055:0093:EN:PDF>
- (2009b). *Directive 2009/73/EC of the European Parliament and of the council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 2003/55/EC*. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:211:0094:0136:en:PDF>
- (2010). *Commission staff working paper: an energy for consumers*. Recuperado de: <https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/sec%282010%291407.pdf>
- (2012). *Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012 relativa a la eficiencia energética, por la que se modifican las Directivas 2009/125/CE y 2010/30/UE, y por la que se derogan las Directivas 2004/8/CE y 2006/32/CE*. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012L0027&from=ES>
- (2014). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Precios y costes de la energía en Europa*. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0021&from=EN>
- (2015). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europea, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones. Estrategia Marco para una unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva*. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/>

resource.html?uri=cellar:1bd46c90-bdd4-11e4-bbe1-01aa75ed71a1.0011.03/DOC\_1&format=PDF

— (2016a). *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE, relativa a la eficiencia energética*. Recuperado de: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:efad95f3-b7f5-11e6-9e3c-01aa75ed71a1.0014.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:efad95f3-b7f5-11e6-9e3c-01aa75ed71a1.0014.02/DOC_1&format=PDF)

— (2016b). *Putting energy efficiency first: consuming better, getting cleaner*. Bruselas.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. (2007a). *Communication from the Commission to the European Council and the European Parliament. An Energy Policy for Europe*. Recuperado de [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/com/com\\_com\(2007\)0001\\_/com\\_com\(2007\)0001\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com(2007)0001_/com_com(2007)0001_en.pdf)

CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO. (2013). *Energía: una visión sobre los retos y oportunidades en América Latina y el Caribe. Aspectos sociales del acceso a la energía*. Recuperado de: <http://fundacionbariloche.org.ar/wp-content/uploads/2014/09/6-CAF-Agenda-Energ%C3%A9tica-Aspectos-Sociales.pdf>

COULON, P. J. y HERNÁNDEZ BATALLER, B. (2013). *Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema “Por una acción europea coordinada para prevenir y combatir la pobreza energética”* (Dictamen de iniciativa). Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:341:0021:0026:ES:PDF>

CRUZ ROJA ESPAÑOLA. (2018). La vulnerabilidad asociada al ámbito de la vivienda y pobreza energética en la población atendida por Cruz Roja. *Boletín sobre vulnerabilidad social*, 17. Madrid: Cruz Roja Española.

DUBOIS, U. (2017). *Energy poverty across the EU: Main characteristics and the urgency of the issue*. Recuperado de: <https://www.eusew.eu/sites/default/files/programme-additional-docs/Ute%20Dubois.pdf>

EUTS del ICEBS. (1989). *Treball Social, conceptes i eines bàsiques*. Barcelona: Institut Catòlic d'Estudis.

GARCÍA OCHOA, R. (2013). *Pobreza energética en América Latina* (Primeras Jornadas de Planificación Económica y Social, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Recuperado de: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36661/1/S2014039\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36661/1/S2014039_es.pdf)

GARCÍA, G., BARRIGA, L., RAMÍREZ, J. M., ZUBIRÍA, A., VELASCO, L., ÁLVAREZ, A. y ARANDA, A. (2018). *Índice DEC 2018*. Recuperado de: <https://www.directoressociales.com/images/INDICEDEC/DEC2018real/REVISTA%20web.pdf>

GONZÁLEZ-EGUINO, M. (2014). *La pobreza energética y sus implicaciones*. Recuperado de: <https://addi.ehu.es/bitstream/handle/10810/14275/BC3WP201408.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

INTELLIGENT ENERGY EUROPE. (2009). *European fuel poverty and energy efficiency project (EPEE)*. Recuperado de: [https://ec.europa.eu/energy/intelligent/projects/sites/iee-projects/files/projects/documents/epce\\_european\\_fuel\\_poverty\\_and\\_energy\\_efficiency\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/energy/intelligent/projects/sites/iee-projects/files/projects/documents/epce_european_fuel_poverty_and_energy_efficiency_en.pdf)

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. (2017). *Energy Access Outlook 2017. From poverty to prosperity*. France: IEA Publications.

JAIO GABIOLA, E., PAREDES GÁZQUEZ, J. y SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, J. (2016). El bono social y las cooperativas energéticas verdes: situación y perspectivas. *REVESCO: Revista de Estudios Cooperativos*, 122, pp. 165-190.

JONES, D.N. (2018). Promoting community and environmental sustainability. *International Social Work*, 61(4), pp. 471-475.

KARÁSEK, J. y POJAR, J. (2018). Programme to reduce energy poverty in the Czech Republic. *Energy Policy*, 115, pp. 131-137.

LESSENICH, S. (2019) *La sociedad de la externalización*. Barcelona: Herder.

MAHMAOOD, R. y SHAH, A. (2017). Deprivation counts: An assessment of energy poverty in Pakistan. *The Lahore Journal of Economics*, 22(1), pp. 109-132.

MANTLE, G. y BACKWITH, D. (2010). Poverty and Social Work. *British Journal of Social Work*, 40, pp, 2380-2397.

MARMOT REVIEW TEAM. (2011). *The Health Impacts of Cold Homes and Fuel Poverty*. London: Friends of the Earth England, Wales and Northern Ireland.

MEYER, S., LAURENCE, H., BART, D., MIDDLEMISS, L. y MARÉCHAL, K. (2018). Capturing the multifaceted nature of energy poverty: lessons from Belgium. *Energy Research & Social Science*, 40, pp. 273-283.

MIDDLEMISS, L. (2017). A critical analysis of the new politics of fuel poverty in England. *Critical Social Policy*, 37(3), pp. 425-443.

MIDDLEMISS, L., GILLARD, R., PELLICER, V. y STRAVER, K. (2018). Plugging the Gap Between Energy Policy and the Lived Experience of Energy Poverty: Five Principles for a Multidisciplinary Approach. En C. FOULDS y R. ROBISON, *Advancing energy policy: Lessons on the Integration of Social Sciences and Humanities*, pp. 15-29. Cham (Switzerland): Palgrave MacMillan.

MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA. 2019-2024. (2019). *Estrategia Nacional Contra la Pobreza Energética*. Recuperado de: [https://www.miteco.gob.es/es/prensa/estrategianacionalcontralapobrezaenergetica2019-2024\\_tcm30-496282.pdf](https://www.miteco.gob.es/es/prensa/estrategianacionalcontralapobrezaenergetica2019-2024_tcm30-496282.pdf)

NOBLE, C. (2016). Green Social Work: The Next Frontier. *Social Alternatives*, 35(4), pp. 14-19.

OFILI IBOBOR, S. (2017). The role of Social Workers in promoting sustainable community and environmental development. En *Social Work Promoting Community and Environmental Sustainability: A Workbook for Social Work Practitioners and Educators, Vol.1*, pp. 121-132. Switzerland: International Federation of Social Work (IFSW). Disponible en: <https://www.ifsw.org/product/books/social-work-promoting-community-and-environmental-sustainability/>

ONU. (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Recuperado de: [https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1\\_es.pdf](https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf)

PEETERS, J. (2017). Promoting sustainability by a paradigm shift toward. En *Social Work Promoting Community and Environmental Sustainability: A Workbook for Social Work Practitioners and Educators, Vol.1*, pp. 146-160. Switzerland: International Federation of Social Work (IFSW). Disponible en: <https://www.ifsw.org/product/books/social-work-promoting-community-and-environmental-sustainability/>

PELLICER, V. (2017). La pobreza energética: reflexiones sobre el caso español. En *La energía. Retos y problemas. Dossieres EsF, 24*. Recuperado de: [https://www.academia.edu/31766277/La\\_pobreza\\_energ%C3%A9tica\\_reflexiones\\_sobre\\_el\\_caso\\_espa%C3%B1ol](https://www.academia.edu/31766277/La_pobreza_energ%C3%A9tica_reflexiones_sobre_el_caso_espa%C3%B1ol)

PELLICER-SIFRES, V. (2018). Ampliando la comprensión de la pobreza energética desde el enfoque de capacidades: hacia una mirada construida desde las personas afectadas. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 7(2), pp. 138-163.

POWERS, M. y RINKEL, M. (2017). *Social Work Promoting Community and Environmental Sustainability: A Workbook for Global Social Workers and Educators*. Berne, Switzerland: International Federation of Social Workers. Recuperado de: <https://www.ifsw.org/product/books/social-work-promoting-community-and-environmental-sustainability/>

PYE, S., DOBBINS, A., BAFFERT, C., BRAJKOVIC, J., GRGUREV, I. y DE MIGLIO, R. (2015). *Energy poverty and vulnerable consumers in the energy sector across the EU: Analysis of policies and measures*. Recuperado de: [https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/INSIGHT\\_E\\_Energy%20Poverty%20-%20Main%20Report\\_FINAL.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/INSIGHT_E_Energy%20Poverty%20-%20Main%20Report_FINAL.pdf)

REAL DECRETO LEY 15/2018, de 5 de octubre de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores. *Boletín Oficial del Estado*, 6 de octubre de 2018, núm.242, pp. 97430-97467.

RABB, H. (2017). Sustainable wellbeing and social work with children: promoting our connectedness with nature through nature-assisted interventions. En *Social Work Promoting Community and Environmental Sustainability: A Workbook*

*for Social Work Practitioners and Educators, Vol. 1*, pp. 133-145. Switzerland: International Federation of Social Work (IFSW). Disponible en: <https://www.ifsw.org/product/books/social-work-promoting-community-and-environmental-sustainability/>

RAMSAY S. y BODDY, J. (2017). Greening Social Work Through an experiential learning framework. En *Social Work Promoting Community and Environmental Sustainability: A Workbook for Social Work Practitioners and Educators, Vol. 1*, pp. 74-88. Switzerland: International Federation of Social Work (IFSW). Disponible en: <https://www.ifsw.org/product/books/social-work-promoting-community-and-environmental-sustainability/>

RAYA, E. y GÓMEZ, M. (2017). Políticas y medidas contra la pobreza energética ¿a quién le corresponde? *Areas. Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 36, pp. 154-164. Recuperado de: <https://revistas.um.es/areas/article/view/308161/217811>

REDDY, A. K. N. (2000). Energy and social issues. En *World energy assessment: energy and the challenge of sustainability*, pp. 39-58. Washington: Communications Development Incorporate.

REDP. (2019). *Acceso equitativo a energía de calidad en Chile. Hacia un indicador territorializado y tridimensional de pobreza energética*. Recuperado de: <http://redesvid.uchile.cl/pobreza-energetica/wp-content/uploads/2019/05/DT.-ACCESO-EQUITATIVO-A-ENERGIA-DE-CALIDAD-EN-CHILE.-PROPUESTA-INDICADOR-1-1.pdf>

REYES, R., SCHUEFTAN, A., RUIZ, C. y GONZÁLEZ, A. (2019). Controlling air pollution in a context of high energy poverty levels in southern Chile: Clean air but colder houses? *Energy Policy*, 124, pp. 301-311.

RINKEL, M. y POWERS, M. (Eds.). (2017). *Social Work Promoting Community and Environmental Sustainability: A Workbook for Social Work Practitioners and Educators, Vol. 1*. Switzerland: International Federation of Social Work (IFSW). Disponible en: <https://www.ifsw.org/product/books/social-work-promoting-community-and-environmental-sustainability/>

SCARPELLINI, S. A.-T. (2019). Measurement of spatial socioeconomic impact of energy poverty. *Energy Policy*, 124, pp. 320-331.

SIMCOCK, N., THOMSON, H., PETROVA, S. y BOUZAROVSKI, S. (2018). Conclusions. En *Energy Poverty and Vulnerability. A Global Perspective*. Recuperado de: [https://s3-us-west-2.amazonaws.com/tandfbis/rt-files/docs/Open+Access+Chapters/9781315231518\\_oachapter15.pdf](https://s3-us-west-2.amazonaws.com/tandfbis/rt-files/docs/Open+Access+Chapters/9781315231518_oachapter15.pdf)

THOMSON, H., SNELL, C. & LIDDELL, C. (2016). Fuel poverty in the European Union: a concept in need of definition? *People, Place and Policy Online*, 10(1), pp. 5-24.

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

TIRADO HERRERO, S., LÓPEZ FERNÁNDEZ, J. L. y JIMÉNEZ MENESES, L. (2016). *Radiografía de la Pobreza energética*. Recuperado de: <https://observatoriosociallacaixa.org/-/radiografia-de-la-pobreza-energetica>

TRACKING SDG7. *The Energy Progress Report*. Recuperado 27 agosto 2019, de <https://trackingsdg7.esmap.org/results>

URGE-VOSATZ, D. y TIRADO HERRERO, S. (2012). Building synergies between climate change mitigation and energy poverty alleviation. *Energy Policy*, 49, pp. 83-90. Recuperado de: <https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S0301421511009918?token=EE683EA32A024D5C80F47264591640B-33D619724568A03709F70E33DB8529C7FD9923B831281C56B220EE-1713B47294F>

VULNERABLE CONSUMER WORKING GROUP. (2013). *Vulnerable consumer working group guidance document on vulnerable*. Recuperado de: [https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/20140106\\_vulnerable\\_consumer\\_report\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/20140106_vulnerable_consumer_report_0.pdf)

YADAV, P., MALAKAR, Y. y DAVIES, P. (2019). Multi-scalar energy transitions in rural households: Distributed photovoltaics as a circuit breaker to the energy poverty cycle in India. *Energy Research & Social Science*, 48, pp. 1-12.





Información Publicaciones / Publications Information:

Funcas  
Caballero de Gracia, 28  
28013 Madrid  
España / Spain  
Tfno. / Phone: +34 91 596 54 81  
Fax: +34 91 596 57 96  
[publica@funcas.es](mailto:publica@funcas.es)

P.V.P.: Suscripción anual papel, 25 € (IVA incluido)  
Edición digital, gratuita



ISSN: 2445-2726  
Depósito Legal: M-7537-2016