

al voltant de

LA POBRESA ENERGÈTICA



10

al voltant de

La pobresa energètica

L'Oficina de Desenvolupament i Cooperació és un servei de la Universitat de Lleida que va néixer l'any 1994 amb l'objectiu de sensibilitzar i formar la societat sobre qüestions relacionades amb el desenvolupament, la cooperació internacional i la solidaritat, entre d'altres. En aquesta línia, l'any 1999 va crear el Centre de Documentació en Cooperació i Solidaritat (CDOCS) amb la idea de generar, rebre i distribuir coneixements entorn de diverses àrees temàtiques: educació, relacions internacionals, cooperació internacional, economia, agricultura, gènere, immigració, ecologia, història. Per aquest motiu, posa a l'abast de tota la ciutadania de Lleida i comarques un fons bibliogràfic amb llibres, revistes, diaris especialitzats i material audiovisual, amb servei de préstec i amb una sala de consulta accessible a qualsevol persona interessada en el nostres àmbits temàtics.

Edita: Oficina de Desenvolupament i Cooperació
Centre de Documentació en Cooperació i Solidaritat
Universitat de Lleida
Centre de Cultures Transfronterer
Campus de Cappont
Edifici Annex
C/Jaume II, 67
25001 Lleida
cdocs@int.udl.cat
<http://www.udl.cat/serveis/ODEC.html>

Consell Editor: Anabel Barrau Calvo, Núria Camps Mirabet, Ana Castro Pena, Sergio de Miguel Magaña, Carme Oliva Pedricó, Alba Panisello Cabrera, Cristina Saiz Cayuela, Àngels Sendra Ferrer.

Autor i autores: Rafael Allepuz, Xavier Pelegrí, Joan Pere Enciso, Jordi Domingo, Cecilio Lapresta, Neus Cortada, M. Àngels Balcells, Montserrat Gea-Sánchez, Roland Pastells Peiró i Jordi Martínez Soldevila. Seminari Interdisciplinari d'Estudis sobre les Desigualtats Socials de la Universitat de Lleida.

Disseny i maquetació: Estudi NiX
ISSN: 1697-3054
DL: L-139-2004

El Consell Editor no comparteix necessàriament les opinions de les persones col·laboradores.

ÍNDEX

PRESENTACIÓ	9
I. CONTEXT	13
1. ENTORN DE LA POBRESA ENERGÈTICA <i>de Joan Pere Enciso</i>	15
1.1. POBRESA ENERGÈTICA	15
1.2. PERFIL SOCIODEMOGRÀFIC DE LA POBRESA ENERGÈTICA	18
1.3. COM ES POT SOLUCIONAR LA POBRESA ENERGÈTICA?	19
2. L'ESPAI DE LA POBRESA ENERGÈTICA I EL TERRITORI <i>de Jordi Domingo</i>	20
2.1. POBRESA I POBRESA ENERGÈTICA	20
2.2. BALL DE XIFRES	21
2.3. POBRESA ENERGÈTICA I TERRITORI	24
3. POBRESA I POBRESA ENERGÈTICA. UNA RADIOGRAFIA PER COMUNITATS AUTÒNOMES <i>de Cecilio Lapresta</i>	25
3.1. LA POBRESA I LA CARÈNCIA MATERIAL PER AUTONOMIES	25
3.2. LA POBRESA ENERGÈTICA PER AUTONOMIES	28
3.3. A TALL DE CONCLUSIÓ	30

II. ÀMBIT INSTITUCIONAL

35

4. L'ACTIVITAT DEL LEGISLADOR A CATALUNYA EN MATÈRIA DE POBRESA ENERGÈTICA

LA LLEI 24/2015, DE 29 DE JULIOL, DE MESURES URGENTS PER AFRONTAR L'EMERGÈNCIA EN L'ÀMBIT DE L'HABITATGE I LA POBRESA ENERGÈTICA

35

de Neus Cortada

4.1. L'ACTUACIÓ DEL GOVERN I DEL PARLAMENT DE CATALUNYA EN L'ÀMBIT DE LA POBRESA ENERGÈTICA

35

4.1.1. El fonament i la finalitat de la normativa catalana en matèria de
pobresa energètica

35

4.1.2. El Decret llei 6/2013, de 23 de desembre, de modificació de la Llei
22/2010, de 20 de juliol, del Codi de consum de Catalunya

36

4.1.3. La Llei 20/2014, de 29 de desembre, de modificació de la Llei
22/2010, de 20 de juliol, del Codi de consum de Catalunya, per
a la millora de la protecció de les persones consumidores en
matèria de crèdits i préstecs hipotecaris, vulnerabilitat econòmica i
relacions de consum

38

4.2. LA LLEI 24/2015, DE 29 DE JULIOL, DE MESURES URGENTS PER AFRONTAR L'EMERGÈNCIA EN L'ÀMBIT DE L'HABITATGE I LA POBRESA ENERGÈTICA

40

4.2.1. Els eixos de la regulació en matèria de pobresa energètica de la
Llei 24/2015

40

4.2.2. El concepte de risc d'exclusió residencial davant del de
vulnerabilitat

41

4.2.3. El principi de precaució en la interrupció dels subministraments

42

4.2.4. La implicació de les empreses subministradores: els fons d'atenció
solidària i les solucions negociades

43

4.2.5. Un nou recurs d'inconstitucionalitat: la vigència i l'aplicabilitat dels
preceptes en matèria de pobresa energètica

45

5. POBRESA ENERGÈTICA I SERVEIS SOCIALS	47
<i>de Xavier Pelegrí</i>	
5.1. ELS SERVEIS SOCIALS EN LA LLEI 24/2015	47
5.2. LA PRÀCTICA DELS SERVEIS SOCIALS EN POBRESA ENERGÈTICA	50
5.2.1. Protocol de comunicació als SSB per evitar els talls de subministraments	50
5.2.2. Recursos organitzatius	52
5.3. CONCLUSIONS	53
6. ELS PREUS ENERGÈTICS	55
<i>de Rafael Allepuz</i>	
6.1. ALGUNES XIFRES RELLEVANTS	55
6.2. INFORMACIÓ SOBRE LA DETERMINACIÓ DELS PREUS DE L'ELECTRICITAT	59
6.3. VALORACIONS	60
III. EFECTES	63
7. POBRESA, TREBALL I POBRESA ENERGÈTICA	65
<i>de Rafael Allepuz</i>	
7.1. POBRESA I CARÈNCIA MATERIAL	65
7.2. POBRESA I TREBALL	67
7.3. TREBALL I POBRESA ENERGÈTICA	68
8. LA POBRESA ENERGÈTICA I LA POBRESA INFANTIL	71
<i>de M. Àngels Balsells</i>	
8.1. LA POBRESA INFANTIL	71
8.2. CONSEQÜÈNCIES DE LA POBRESA ENERGÈTICA I DE LA POBRESA INFANTIL	74
8.3. ALGUNA SOLUCIÓ?	76

9. POBRESA ENERGÈTICA, LLARS FREDES I IMPACTE SOBRE LA SALUT	77
<i>de Montserrat Gea-Sánchez, Sr. Roland Pastells Peiró i Sr. Jordi Martínez Soldevila</i>	
9.1. INTRODUCCIÓ	77
9.2. LES LLARS FREDES I L'IMPACTE SOBRE LA SALUT	78
BIBLIOGRAFIA DISPONIBLE AL CENTRE DE DOCUMENTACIÓ EN COOPERACIÓ I SOLIDARITAT (CDOCS)	83
WEBGRAFIA	84

Al Voltant de... és una col·lecció de quaderns monogràfics i divulgatius que aborden des d'una perspectiva rigorosa i objectiva qüestions rellevants de la conjuntura internacional i local. Aquests quaderns intenten proporcionar una visió breu i entenedora de tots els temes tractats, des del compromís de l'Oficina de Desenvolupament i Cooperació per contribuir a augmentar la justícia social a través de les eines que tenim al nostre abast: la informació i la sensibilització.

En un món globalitzat on coexisteixen múltiples fonts d'informació i ciutadanes ciutadans desinformatats, creiem que esdevé necessari conèixer que hi ha a la base de molts temes que són tractats recurrentment de forma supèrflua i sovint tergiversada pels grans mitjans de comunicació.

Els quaderns contenen dos articles, ambdós tracten el mateix tema però des de dues vessants complementàries: la global i la local, ja que pensem que la majoria dels esdeveniments que actualment influeixen el nostre entorn són causa i conseqüència de fenòmens alhora locals i globals.

Esperem que aquest instrument que l'Oficina de Desenvolupament i Cooperació posa a l'abast de la ciutadania contribueixi al foment del coneixement dels esdeveniments que en són contemporanis i a l'augment de la consciència existent a les nostres comarques al voltant dels principals reptes que la nostra societat afronta.

Us convidem a que gaudiu de la lectura.

PRESENTACIÓ

Ja fa un temps que parlar de pobresa energètica no resulta estrany. Aquest fenomen, que no és nou, s'ha fet més visible per diferents raons: d'una banda, per l'augment del nombre de persones i de famílies que el pateixen; de l'altra, per la seva repercussió social; finalment, per la major sensibilitat ciutadana envers aquest tipus de pobresa, que, sense un context d'augment generalitzat de pobresa, no s'entendria. Per tot plegat, entenem que s'ha produït un reconeixement de la pobresa energètica com un problema amb entitat pròpia, del qual la societat i, sobretot, l'Administració pública han de prendre consciència i aplicar-hi les mesures i accions pertinents —cadascuna, dins del seu àmbit competencial.

A la Universitat de Lleida, un grup de professores i professors de diferents disciplines acadèmiques hem constituït recentment un Seminari Interdisciplinari d'Estudis sobre les Desigualtats Socials. L'objectiu és el de potenciar i desenvolupar activitats, tant en l'àmbit acadèmic com fora d'aquest, de formació i informació, de sensibilització i de conscienciació crítica envers els problemes personals, socials i econòmics que generen les desigualtats socials existents en la nostra societat i en el nostre país en conjunt.

Des del Seminari ens ha semblat oportú orientar part de la nostra activitat a la descoberta i el coneixement de la pobresa energètica, motiu pel qual hem redactat aquest quadern, que oferim a tot el públic en general. No es tracta d'un recull de textos sorgits d'una recerca; es tracta d'una reflexió de caràcter divulgatiu sobre diferents aspectes de la matèria, per assentar les bases per a un coneixement més exhaustiu de la problemàtica.

El professorat implicat en la redacció dels textos hem pogut observar que en els darrers anys han anat apareixent diferents informes i publicacions sobre l'estat de la pobresa energètica, les seves causes i les seves conseqüències, malgrat que encara ens trobem en un moment molt inicial. Revisant la bibliografia i les fonts d'informació estadística veiem que estem mancats de dades i d'informació quantitativa i qualitativa per disposar dels elements d'anàlisi suficients per plantejar textos i articles de rigorosa científicitat. Malgrat tot, la realitat fa una crida constant a no descuidar aquesta qüestió i a mantenir i a incrementar, en la mesura del possible, materials que ajudin a la comprensió del fenomen per a la presa de consciència i de decisions que portin a una millora de la gestió del problema, tant individualment com col·lectiva, tant des de l'àmbit ciutadà com polític.

Per aquest motiu, i amb ànim de respondre a aquesta crida, us presentem aquest quadern de caire divulgatiu, en el qual s'ofereixen algunes dades, informacions, reflexions i valoracions sobre la pobresa energètica. Els autors som professores i professors de diferents àmbits acadèmics, com l'economia, la geografia, la sociologia, el dret, l'antropologia, la psicologia i la salut. Tots i cadascun dels textos, des de la seva perspectiva, aporten elements als lectors per a la seva informació, per al seu coneixement i per al seu discerniment.

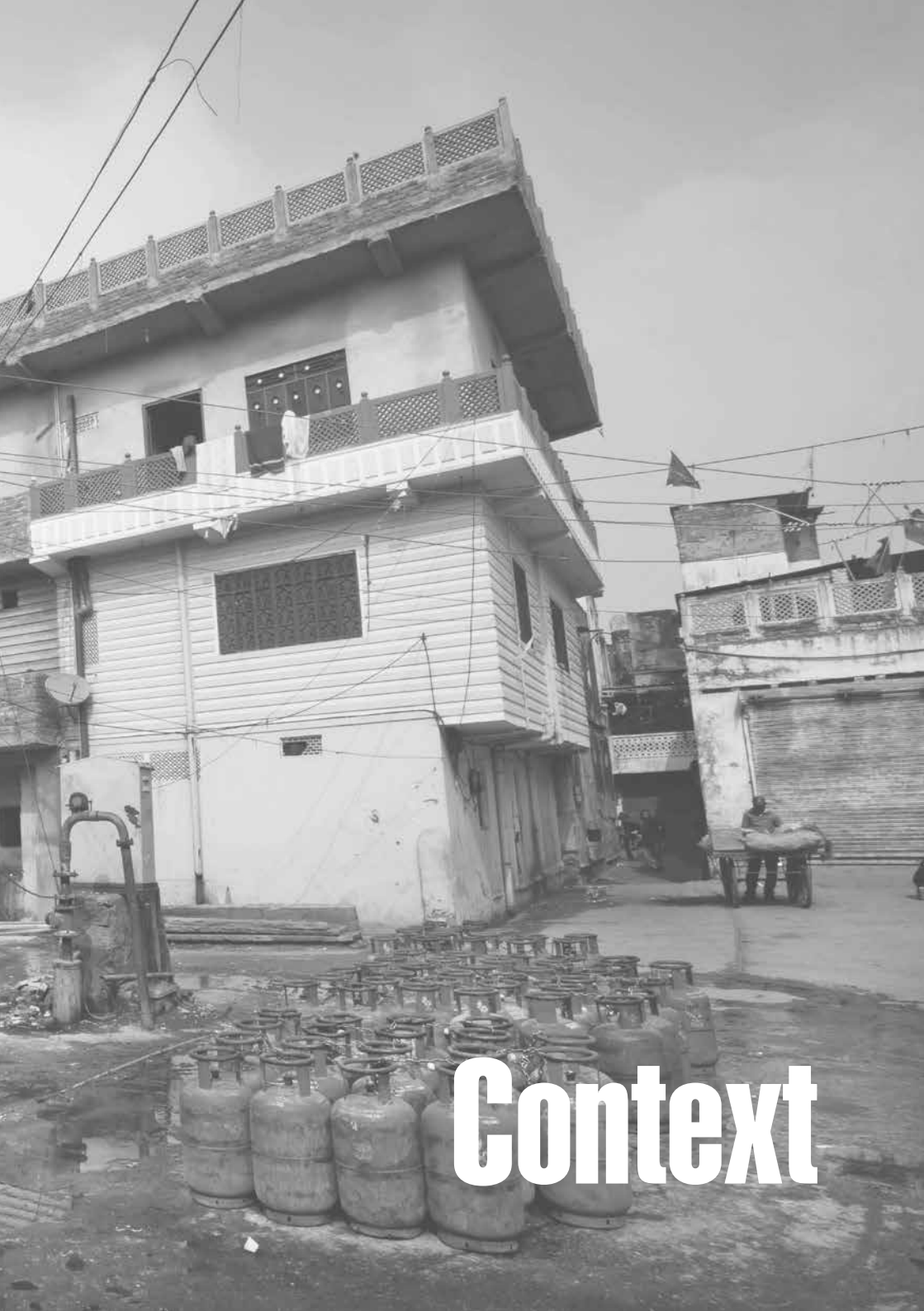
Els textos els dividim en tres blocs. El primer és un bloc de contextualització, la idea clau del qual és que la pobresa energètica, tal com es manifesta en aquests moments, no es pot entendre sense un context de pobresa i exclusió social creixent en els darrers anys. Els tres textos que el componen parteixen d'una lectura sobre la situació de pobresa i exclusió social que es manifesta d'una manera multidimensional, i s'hi inclouen, entre aquestes manifestacions, les dificultats existents per a moltes famílies per fer-se càrrec de la despesa en subministraments energètics i del manteniment de les seves llars a les temperatures adequades segons l'època de l'any. Aquesta és una manera de fer més visible un fenomen que fins fa poc es coneixia poc.

Un segon bloc, de caire més institucional, es planteja el procés jurídic, complex, que hem viscut en els darrers mesos sobre la Llei 24/2015, en què es destaca l'actuació del Govern i del Parlament de Catalunya i les accions dutes a terme pel Tribunal Constitucional de l'Estat espanyol. Tanmateix, en un segon text, es reflexiona sobre el rol que tenen els serveis socials en l'atenció a les persones afectades per la pobresa energètica. També es dedica un tercer text a l'evolució dels preus energètics.

El tercer bloc tracta de les conseqüències de la pobresa energètica sobre les famílies i les persones afectades. Tres són els aspectes estudiats: els efectes causats per la manca de treball —i, per tant, d'ingressos—; els que incideixen sobre la població infantil, que és la més vulnerable, i aquells efectes que afecten més directament la salut de les persones.

Esperem, així, satisfer la curiositat i les expectatives que pugui generar el tractament de la pobresa energètica des d'aquesta perspectiva interdisciplinària.





Context

1. ENTORN DE LA POBRESA ENERGÈTICA

*Dr. Joan Pere Enciso.
Professor d'Economia Aplicada, FDET (UdL)*

1.1. POBRESA ENERGÈTICA

La crisi econòmica que va esclatar el 2008 va comportar una forta reducció de l'activitat econòmica en la societat espanyola, la qual cosa va provocar, a la vegada, una forta reducció de l'ocupació i de les rendes de les famílies. La política econòmica d'austeritat aplicada, seguint les recomanacions de la Troika,¹ ha ajudat a consolidar, d'una banda, un procés de concentració de la riquesa i, de l'altra, l'augment de la pobresa.

Segons el cinquè informe de l'EAPN Espanya,² els indicadors principals de la pobresa a Espanya després d'anys d'austeritat són:

- L'indicador de risc de pobresa i exclusió social europeu (AROPE),³ el 2015, va ser del 28,6% del total de la població, la qual cosa significa un total de 13.334.573 persones. Des de l'any 2008, l'indicador ha pujat 4,8 punts percentuals.
- Des de l'any 2008, 2.349.011 persones s'han incorporat en el grup de risc de pobresa i/o exclusió social, fet que representa un augment del 21,4%.
- La pobresa i la privació afecta de manera especial la infància. La pobresa en nenes i nens menors de 16 anys el 2015 va arribar al 28,8%, cosa que representa uns 6,7 punts percentuals per sobre de la taxa que correspon al conjunt de la població.
- Les famílies monoparentals (un adult i un o més infants dependents) són les que registren una taxa AROPE més elevada, de 50,1% el 2015.

1 La Troika està formada pel Banc Central Europeu, la Comissió Europea i el Fons Monetari Internacional.

2 EAPN (European Anti Poverty Network). (2015): *El estado de la pobreza. Madrid*.

3 L'indicador europeu AROPE (*At Risk of Poverty and/or Exclusion*) fa referència al percentatge de població que es troba en risc de pobresa i/o exclusió social. Agrupa tres factors de desigualtat, que mesuren pobresa, privació material i baixa intensitat de treball a la llar.

- Un 2,2% de la població espanyola, que representa 1.025.736 persones, es veu afectat pels tres factors de desigualtat (desocupació, pobresa i privació material), és a dir, la pitjor situació social possible.
- Les diferents reformes laborals han comportat que vagi augmentant el nombre de treballadores i treballadors pobres (11,7% el 2013, 14,2% el 2014 i 13,2% el 2015), fet que ens indica que treballar no garanteix poder escapar-se de la pobresa.
- La pobresa relativa⁴ afectava 10,3 milions de persones el 2015. Segons les últimes dades disponibles, i que fan referència a l'any 2014, 3,2 milions vivien en pobresa severa.⁵
- Els homes i les dones registren percentatges similars en aquests indicadors.
- El 15,4% de la població entre 0 i 59 anys —és a dir, 5,5 milions de persones— el 2015 estaven en llars amb baixa intensitat d'ocupació, per l'augment de l'ocupació a temps parcial i dels contractes temporals, com a conseqüència de la reforma laboral.

Una de les manifestacions principals de pobresa és l'anomenada pobresa energètica. En determinades zones d'Espanya que presenten un clima extrem —molt fred a l'hivern i molta calor a l'estiu—, hi ha persones a qui, a causa de la manca de recursos econòmics, s'ha tallat el subministrament d'electricitat o gas, o tots dos.

L'Institut Nacional d'Estadística (INE) ha publicat una estadística en què s'indica el percentatge de persones que no es poden permetre mantenir l'habitatge a una temperatura adient. Comparant la situació entre el 2008 (inici de la crisi) i el 2015 (última dada), el percentatge de persones que es trobaven en aquesta difícil situació s'ha multiplicat per 1,8, de manera que ha passat de representar el 5,9% a representar el 10,6%. La població menor de 18 anys ha mostrat uns percentatges superiors als registrats entre la població de 18 a 64 anys; aquesta, a la vegada, pràcticament ha doblat el percentatge de persones afectades.

4 Pobresa relativa: és la que afecta aquelles persones que tenen uns ingressos que estan per sota del 60% del valor de la mediana.

5 Pobresa severa: es troba per sota del 30% de l'import de la mediana.

Quadre 1. No es pot permetre mantenir l'habitatge a una temperatura adient (%)

	Total	Menors de 18 anys	De 18 a 64 anys
2008	5,9	6,6	5,8
2009	7,2	8,1	6,8
2010	7,5	7,5	7,2
2011	6,5	6,9	6,4
2012	9,1	9,6	9,1
2013	8,0	8,6	8,4
2014	11,1	11,5	11,6
2015	10,6	11,3	11,1

Font: INE i elaboració pròpia.

L'Asociación de Ciencias Ambientales (ACA)⁶ especifica que “una llar està en situació de pobresa energètica quan és incapaç de pagar una quantitat de serveis de l'energia suficient per poder satisfer les necessitats domèstiques o quan es veu obligada a destinar una part excessiva dels seus ingressos a pagar la factura energètica del seu habitatge”.⁷

La pobresa energètica es produeix per una combinació de tres factors, que es defineixen en l'àmbit de la llar: renda familiar, preus de l'energia i eficiència energètica de la llar.

L'ACA ha presentat el seu tercer estudi sobre pobresa energètica a Espanya,⁸ en què indicava que, el 2014, l'11,1% de la població (5,1 milions de persones) es declarava incapaç d'escalfar les seves llars a l'hivern; una dada superior a la mitjana de la Unió Europea (10,2%). A la vegada, un 6% de les llars espanyoles (2,6 milions de persones) dedicaven més d'un 15% dels seus ingressos familiars al pagament de les factures energètiques, quasi el triple que la mitjana espanyola. L'estudi també indicava que, l'any 2014, més de tres milions de persones vivien en llars que van registrar més d'un retard en el pagament dels rebuts de l'energia.

6 ACA, <http://www.cienciasambientales.org.es/docpublico/pobrezaenergetica/Ficha1.pdf>

7 ACA explica que Brenda Boardman va definir el concepte de pobresa energètica, a principis de la dècada dels noranta del segle passat, com “la incapacitat (per a una llar) d'obtenir una quantitat adient de serveis de l'energia per al 10% de la renda disponible”. Posteriorment es va afegir, al Regne Unit, “la satisfacció d'un règim tèrmic adient (21 °C per a la sala d'estar i 18 °C en la resta d'espais). No solament s'ha de tenir en compte la temperatura de l'hivern, sinó també la de l'estiu”.

8 http://www.eapn.es/noticias/602/Pobreza_Energetica_en_Espana

1.2. PERFIL SOCIODEMOGRÀFIC DE LA POBRESA ENERGÈTICA

Segons el nivell educatiu, un 31% de les llars els membres de les quals no saben llegir ni escriure són llars amb pobresa energètica (segons l'indicador del 10%),⁹ davant del 7% que registren les llars els membres de les quals tenen estudis superiors.

Quant a la situació laboral, el 2014, el 21% de les llars amb els membres en situació de desocupació van registrar tres vegades més retards en el pagament de les factures que les llars amb ocupació (7%).

La composició de la llar també s'ha mostrat rellevant. Les llars amb persones grans, les de famílies monoparentals i les llars amb tres o més nens dependents mostraven, el 2014, taxes més altes que altres tipus de llars, i, tal com recull l'informe de l'ACA, és la "qüestió que hauria de tenir-se en compte a l'hora de definir el concepte de consumidor vulnerable".

Amb relació a les condicions de l'habitatge i al règim de tinença, els habitatges de lloguer, i sobretot aquells de rendes més baixes, mostren taxes més altes de pobresa energètica que els habitatges en propietat.

Un altre fet a indicar és que les llars amb rendes més baixes fan una despesa de tres euros menys per persona i metre quadrat que les llars amb més renda, però dediquen una mitjana d'un 12% de la seva renda al pagament de les factures d'energia domèstica, quatre vegades més que les llars amb rendes superiors, que hi dediquen un 3% de mitjana.

L'informe de l'ACA deixa en evidència que la situació de pobresa energètica no solament afecta les decisions relatives a despeses de la llar, sinó també la qualitat de vida i la salut de les persones. Segons l'Organització Mundial de la Salut (OMS), podria estar provocant el 30% de les morts addicionals a l'hivern, que el 2014 a Espanya afectaren més de 7.000 persones.

9 Vegeu la nota 7.

1.3. COM ES POT SOLUCIONAR LA POBRESA ENERGÈTICA?

La solució a la pobresa energètica, i a la pobresa en general, ha de venir del fet de generar ocupació i que aquesta aportí uns ingressos suficients per fer sortir la població d'aquesta situació.

Una altra possible alternativa, mentre no es dona aquesta circumstància, seria potenciar la renda bàsica garantida. Però, com que sembla que políticament aquest fet està tenint moltes traves, l'ACA proposa una actuació coordinada entre diferents actors i nivells de l'Administració, mitjançant una estratègia estatal de lluita contra la pobresa energètica que involucri els tres nivells de l'Administració, les empreses subministradores, les ONG i els moviments ciutadans. Les mesures que proposa són:

a) El més urgent, a curt termini:

- Formular de nou el bo social per adaptar-lo a la realitat dels consumidors vulnerables.
- Actuar en l'àmbit dels talls de subministrament, amb canvis legislatius i l'accés a fons d'ajut per ampliar les situacions considerades més vulnerables.

b) A mitjà termini, mesures d'eficiència energètica:

- Impulsar la rehabilitació energètica d'edificis, focalitzant-ne la pobresa energètica, com solució a mitjà i llarg termini d'aquesta problemàtica i com a mesura preventiva per reduir la vulnerabilitat futura de la població.
- Reformar les polítiques de finançament per potenciar l'eficiència energètica, amb la intenció de beneficiar prioritàriament llars vulnerables i amb dificultats per invertir en les reformes de la llar.
- Fomentar programes de formació orientats als col·lectius vulnerables en temes d'hàbits de consum i eficiència energètica.
- Millorar la transferència i l'ús d'informació rellevant per a una presa de decisions millor, incloent-hi la recollida d'estadístiques oficials.

2. L'ESPAI DE LA POBRESA ENERGÈTICA I EL TERRITORI

Dr. Jordi Domingo.

Professor de Geografia Humana, FEPTS (UdL)

2.1. POBRESA I POBRESA ENERGÈTICA

La pobresa és una realitat que acompanya les societats al llarg de la història i es fa notar de manera especial en les societats modernes: en el moment que la cultura i la tecnologia permeten nivells de vida impensables fins fa poc temps, xoca el contrast que ofereixen les situacions de pobresa en qualsevol de les seves formes. Els processos desiguals de la participació en la producció i en el repartiment de la riquesa provoquen que, de manera sistemàtica, una part de la societat quedi fora dels nivells de consum acceptables per gaudir d'una vida plena. Si bé hi ha qui considera que alguna de les dimensions de la pobresa que destacava el PNUD¹ l'any 1997 ha millorat, la pobresa no només segueix colpint una part de la societat, sinó que els seus índexs augmenten o disminueixen segons l'evolució d'algunes de les seves característiques, de manera especial la situació econòmica. Així doncs, es pot observar la pobresa com una imatge calidoscòpica, en què la combinació de determinats elements —en equilibri inestable— ofereix representacions diferents d'una mateixa realitat. I si bé la mirada social posa el focus en allò que més destaca —la roba, el menjar, l'habitatge o qualsevol element que implica una visió pública de la seva realitat—, cal fer atenció a aquells elements que, potser per succeir o pertànyer a l'àmbit privat, passen més desapercibuts.² I la pobresa energètica forma part d'aquesta realitat que no és fàcil de veure, que massa sovint es queda a casa.

La pobresa energètica és una situació que forma part d'un concepte més global de pobresa i no sembla que s'hagi tingut en compte de manera específica fins fa pocs anys, quan la realitat de la crisi econòmica ha colpit amplis sectors de la població. Generalment el concepte de pobresa energètica fa referència a

1 L'informe del PNUD (Programa de les Nacions Unides per al Desenvolupament) es dedicava a la pobresa i en destacava, en un gràfic a la portada, algunes de les dimensions: una vida breu, analfabetisme, exclusió i falta de mitjans materials.

2 El que es pot anomenar "amagar la pobresa" és una realitat que s'ha practicat al llarg de la història. L'informe FOESSA de l'any 2015 destaca que "el discurso de «las nuevas pobrezas» o el de «la recuperación» están invisibilizando a muchas personas que se encuentran en el espacio de la exclusión" FOESSA (2015: 79).

la incapacitat de mantenir el consum d'energia a l'habitatge en unes condicions adequades i a un preu assequible. El fet de patir pobresa energètica afecta la salut de les persones i les seves possibilitats de relació social, a la vegada que pot estar relacionat amb l'estat dels edificis on es viu. Cal incidir en el fet que és un dels aspectes de la pobresa que se situen en l'àmbit privat, domèstic, i que té totes les condicions per alimentar una tipologia de la pobresa que sembla que havia quedat enterrada en el record de la història: la pobresa vergonyant. L'existència de moviments socials i la situació política han permès fer visible un problema que, lluny de ser resolt, segueix afectant una part considerable, si bé indeterminada, de la població.

2.2. BALL DE XIFRES

La falta d'una definició política³ sobre el concepte de pobresa energètica o d'altres aspectes de la pobresa que sigui universalment vàlida genera una certa confusió. Si bé tothom té clara l'existència d'aquest tipus de pobresa,⁴ establir els seus límits resulta una mica més complicat. Cal tenir en compte que, depenent del territori, de les condicions climàtiques i de l'entorn de l'hàbitat, les necessitats energètiques poden canviar. Per tant, una de les bases per definir la pobresa energètica és el percentatge de la seva despesa en el conjunt de les despeses de la unitat poblacional de referència, generalment la familiar. Però si, a més a més, es té en compte la realitat estructural i de conjuntura de la llar, es pot obtenir una informació més precisa de les necessitats canviants de cada llar (ACA, 2016). D'aquesta manera, es pot anar més enllà de la simple realitat comptable d'ingressos-despeses familiars per analitzar aspectes en els quals les situacions de risc poden variar en cada cas.

Des de fa anys les estadístiques mostren la desigualtat en l'obtenció de recursos energètics per respondre a les necessitats de la vida diària.⁵ Les dades permeten observar que la divisió que es produeix en una escala mundial també es produeix en una escala més detallada, com la d'un estat o les seves sub-

3 L'actuació política té una incidència directa sobre la realitat social. El diari *La Vanguardia* (5.10.2015) destacava la indefinició de pobresa severa per part del Govern de la Generalitat de Catalunya i com això afectava la implementació de mesures per a combatre-la.

4 Avui, la pobresa energètica és un fet reconegut obertament en tots els àmbits de la vida social, i l'existència d'estudis i la proposta d'intervencions polítiques a diferents escales territorials ho avalen. Tot i així, és fàcil trobar petites diferències en la definició del problema, tal com es pot constatar en articles o estudis, com per exemple FITÓ, A. i PLANA, M. (2015) o ACA (2016). Aquest darrer treball ofereix un breu i interessant comentari sobre les diferents maneres de considerar aquesta realitat.

5 Com a exemple es pot consultar LEAN, G.; HINRICHSEN, D. i MARKHAM, A. (1991), els anuaris del PNUD o el web del Banc Mundial (<http://datos.bancomundial.org/>).

divisions principals. L'índex AROPE,⁶ que en la seva elaboració inclou el criteri del manteniment d'una temperatura adient a la llar, és una eina que permet un apropament relatiu a aquesta realitat i, a l'Estat espanyol, dibuixa un mapa amb tres grans franges longitudinals que, de nord a sud, mostren un índex creixent de risc de pobresa. En el mapa, publicat pel diari *El País* (26.5.2015), també s'hi observen les comunitats de Madrid, Navarra i el País Basc en uns nivells de baix índex de risc de pobresa.

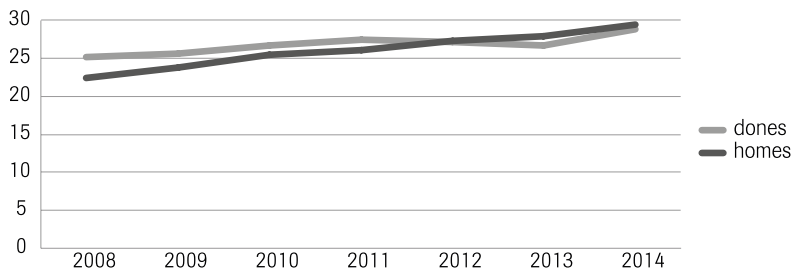
Les dades de l'INE en relació amb l'índex AROPE mostren una evolució negativa coincidint amb els anys de la crisi econòmica, tot i que, fora de la gràfica, les dades referents a 2015 han suposat una millora molt petita.

Gràfic 1: Índex Arope per comunitats en 2014



6 AROPE (*At Risk Of Poverty and Exclusion*) és una taxa que mesura el risc de pobresa i d'exclusió social amb dades harmonitzades per Europa. Permet ampliar el mesurament de la pobresa amb aspectes d'exclusió incorporant-hi dades relatives a factors de renda, privació material severa i la intensitat del treball. AROPE és un indicador agregat que agrupa tres factors: la renda, la privació material severa i la intensitat de treball. En l'apartat de la privació material severa inclou nou ítems dels quals el segon és mantenir l'habitatge a una temperatura adequada, fent referència expressa a la pobresa energètica.

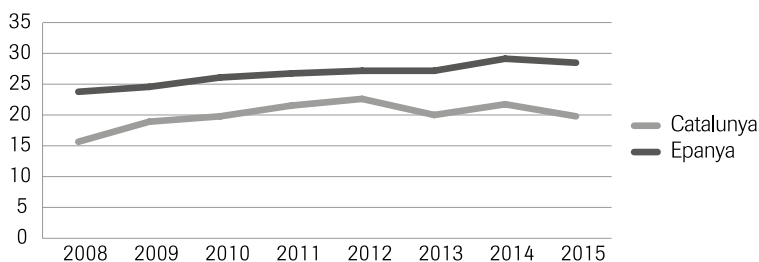
Gràfic 2: Espanya: Risc de pobresa o exclusió social



Font: INE i elaboració pròpia.

Una mostra de la generalització que ofereixen és la gràfica 1, en què es pot observar l'evolució diferencial del risc de pobresa o exclusió entre els homes i les dones a l'Estat espanyol. D'altra banda, si bé les dades estadístiques no ofereixen un desglossament a escala local, permeten entreveure un lligam entre l'índex de risc de pobresa i les característiques de cada unitat territorial. En la gràfica 2 es compara l'evolució de la taxa de risc de pobresa espanyola i la catalana des de l'inici de la crisi econòmica, i permet observar que, malgrat que l'evolució mostra algunes semblances, també presenta diferències de comportament.

Gràfic 3: Taxa de risc de pobresa o exclusió social (Indicador AROPE)



Font: INE i elaboració pròpia.

2.3. POBRESA ENERGÈTICA I TERRITORI

Els efectes de la pobresa, i de manera més concreta els de la pobresa energètica, generen titulars i informacions que, darrere d'una certa presència social, es converteixen en un aparador d'una realitat que sovint, fora de les estadístiques, queda amagada. Quan s'informa que a Catalunya es calcula que un milió de persones no poden encendre la calefacció,⁷ s'està alertant d'un problema i es crea consciència de la seva presència arreu del territori.

Comprendre les causes de la pobresa, la concentració de les situacions de pobresa en determinats espais, ja siguin regions del territori o barris de qualsevol ciutat, és un element per a l'actuació. La segregació residencial per motius econòmics és una de les bases del repartiment de la població a l'interior de les ciutats i fins i tot entre els municipis d'una mateixa comarca. Potser cal preguntar-se si tenir la referència de la pobresa energètica en l'espai és una manera de treballar perquè deixi de ser un element estrictament de l'àmbit privat per passar a ser un problema del conjunt de la societat.

D'aquesta manera es pot plantejar que els indicadors de pobresa puguin tenir una coherència que no sempre aconsegueixen en comparacions territorials (ACA, 2016: 67) i que es puguin aplicar polítiques coherents i efectives per afrontar un problema que, malgrat produir-se en l'àmbit privat, implica necessàriament molts aspectes de la societat.



7 Dada extreta de Poverty Fuel Group, en el web www.energiajusta.org. Entre les moltes notícies que es poden trobar als mitjans de comunicació en els darrers temps, pot servir de mostra l'apareguda a www.territoris.cat (7.10.2016), en què s'informa que l'Ajuntament de les Borges Blanques ha signat un conveni amb l'Agència Catalana del Consum, el Departament de Treball, Afers Socials i Famílies, l'Associació Catalana de Municipis i la Federació de Municipis de Catalunya, altres entitats i algunes conselleries per fer front a la problemàtica al seu municipi.

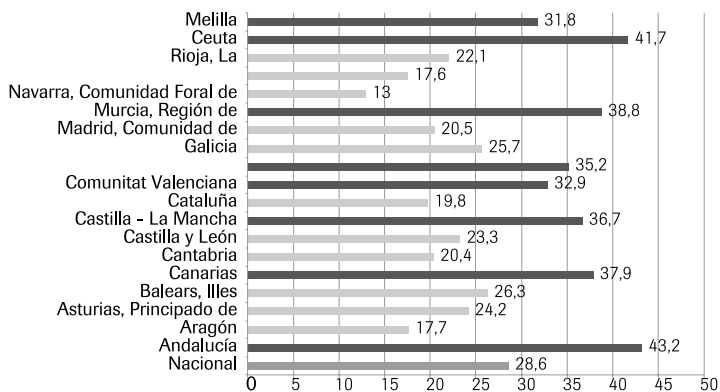
3. POBRESA I POBRESA ENERGÈTICA. UNA RADIOGRAFIA PER COMUNITATS AUTÒNOMES

*Dr. Cecilio Lapresta.
Professor de Sociologia, FEPTS (UdL)*

3.1. LA POBRESA I LA CARÈNCIA MATERIAL PER AUTONOMIES

Com s'ha indicat en els textos anteriors, la taxa de risc de pobresa o exclusió social (taxa AROPE) en l'àmbit estatal l'any 2015 era del 28,6%. Ara bé, no és menys cert que varia entre les diferents comunitats autònomes. Amb un risc més alt que la mitjana estatal destaquen Andalusia i Ceuta (al voltant del 41–43%), Múrcia, Canàries, Castella-La Manxa i Extremadura (entre el 35% i el 38%) i la Comunitat Valenciana i Melilla (31–33%). Per sota, hi trobem les Illes Balears, Galícia, Astúries, Castella i Lleó i La Rioja (amb valors que oscil·len entre el 26% i el 22%), la Comunitat de Madrid, Catalunya i Cantàbria (al voltant del 20%). On aquesta taxa és més baixa és al País Basc i l'Aragó (17%) i, especialment, a la Comunitat Foral de Navarra (13%).

Gràfic 1. Taxa de risc de pobresa o exclusió social: total estatal i per comunitats autònomes, 2015 (%)



Font: INE i elaboració pròpia.

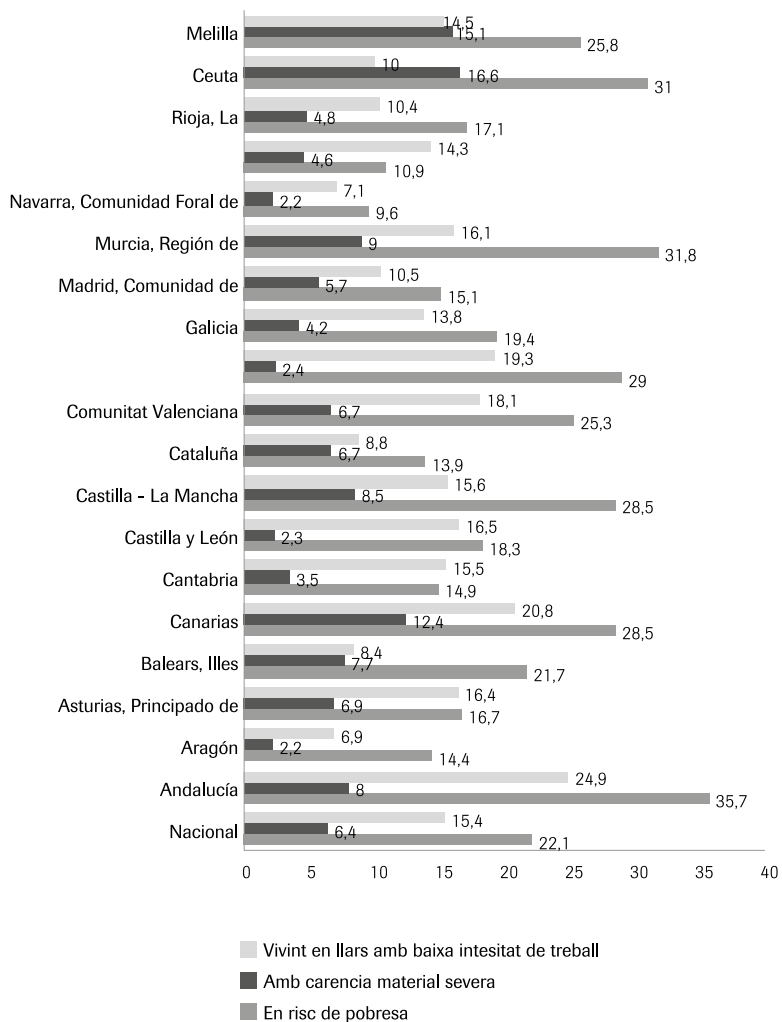
Aquestes tendències es fan paleses igualment si s'observen els components de la taxa, encara que hi ha oscil·lacions remarcables.

El risc de pobresa en el conjunt estatal és del 22,1%. Comunitats amb un risc més elevat són Andalusia, Ceuta i Múrcia (totes per sobre del 31%), Extremadura, Castella-La Manxa, Canàries, Melilla i la Comunitat Valenciana (amb percentatges entre el 25% i el 29%). Galícia i les Illes Balears se situen una mica per sota de la taxa estatal (19,4% i 21,7% respectivament). Finalment, els territoris on el risc de pobresa és més baix són Castella i Lleó (18,3%), La Rioja (17,1%), Astúries (16,7%), la Comunitat de Madrid (15,1%), Cantàbria (14,9%), l'Aragó (14,4%), Catalunya (13,9%), el País Basc (10,9%) i Navarra (9,6%).

Una distribució fins a cert punt diferent s'observa pel que fa a les llars amb carència material severa. En aquest cas, la taxa estatal és del 6,4%. Els territoris amb un percentatge més elevat de carència material severa són Ceuta, Melilla i Canàries (amb percentatges entre el 16,6% i el 12,4%), seguides de Múrcia, Castella-La Manxa, Andalusia, les Illes Balears, Astúries, Comunitat Valenciana i Catalunya (amb valors al voltant del 6,5–9%). Les autonomies per sota de la taxa estatal són la Comunitat de Madrid (5,7%), La Rioja (4,8%), el País Basc (4,6%), Galícia (4,2%), Cantàbria (3,5%), Castella i Lleó (2,3%) i, finalment, l'Aragó i Navarra (ambdues amb un 2,2%).

La taxa estatal de llars amb baixa intensitat de treball és del 15,4%. Molt per sobre es troben Andalusia (24,9%), Canàries (20,8%), Extremadura (19,3%) i la Comunitat Valenciana (18,1%). També per sobre, però amb uns valors similars a l'estatal, se situen Múrcia, Astúries, Castella i Lleó, Castella-La Manxa i Cantàbria (al voltant del 15,5% i el 16%). Per sota es troben Melilla, Galícia i el País Basc (al voltant del 14–15%), Madrid, La Rioja i Ceuta (entorn del 10%) i, amb percentatges menys elevats, Catalunya, les Balears, Navarra i l'Aragó (entre el 7% i el 9%).

Gràfic 2. Components de la taxa de risc de pobresa o exclusió social: total estatal i per comunitats autònomes, 2015 (%)



Font: INE i elaboració pròpia.

3.2. LA POBRESA ENERGÈTICA PER AUTONOMIES

Segons l'Asociación de Ciencias Ambientales (ACA), un dels trets característics dels diferents indicadors de pobresa energètica arreu de l'Estat és la seva relativa inconsistència, és a dir, que mentre que en un territori uns poden ubicar-se per sobre de la mitjana nacional, d'altres ho poden fer per sota. Aquesta condició fa que sigui fins a cert punt complex jerarquitzar els territoris en funció del grau de pobresa energètica.

En la taula 1 es presenten diferents indicadors de pobresa energètica. Més concretament, les primeres quatre columnes indiquen llars amb despeses desproporcionades en energia domèstica en relació amb els ingressos nets anuals (del 5%, 10%, 15%, 20%). Les quatre següents són indicadors més vinculats amb la relació renda–despesa que reflecteixen diferents nivells de pobresa monetària (LIHC, MIS1, MIS2, MIS3). Per acabar, a les tres últimes columnes es presenten llars amb incapacitat per mantenir una temperatura adequada (ECT T), amb retards en el pagament de rebuts –calefacció, electricitat, gas, aigua, etc.– (ECT Ret), i amb goteres, humitats o podridura (ECT got). Atès l'objectiu d'aquest document, ens centrarem en les primeres i darreres.

A més a més, les tonalitats més fosques (amb el text en color blanc) indiquen que el valor se situa per sobre de la taxa nacional, mentre que les tonalitats més clares (text en color negre) indiquen que se situa per sota.



Taula 1. Llars amb despeses desproporcionades en energia domèstica (5%, 10%, 15%, 20%), indicadors (LIHC, MIS1, MIS2, MIS3) i llars amb incapacitat per mantenir una temperatura adequada (ECT T), retard en pagaments (ECT Ret) i amb goteres, humitats, etc. (ECT got), per comunitats autònomes, 2014 (%)

2014	5%	10%	15%	20%	LIHC	MISI 1	MISI2	MISI3	ECT T	ECT Ret	ECT got
Castilla - La Mancha	67,5%	36,4%	19,1%	9,0%	19,9%	8,2%	37,3%	41,3%	14,2%	8,1%	16,7%
Andalucía	44,3%	15,3%	5,8%	3,0%	9,2%	9,8%	28,9%	41,3%	15,8%	11,2%	23,4%
Extremadura	53,7%	19,5%	6,5%	2,5%	1,4%	7,4%	26,2%	40,6%	8,3%	3,8%	29,2%
Murcia Regió	45,6%	15,5%	5,4%	2,1%	1,9%	9,7%	26,1%	37,2%	18,5%	11,1%	14,2%
d'Aragó	49,2%	19,2%	8,3%	3,6%	9,6%	4,6%	13,6%	23,2%	4,7%	4,7%	7,5%
Balears, Illes	46,4%	14,6%	5,9%	2,1%	9,9%	7,0%	21,9%	29,8%	6,6%	13,0%	26,7%
Canàries	27,2%	7,1%	2,6%	1,2%	4,6%	9,6%	29,8%	43,9%	0,2%	11,5%	35,3%
Cantàbria	52,2%	5,8%	6,1%	2,2%	11,8%	5,9%	21,4%	30,7%	8,3%	4,5%	12,0%
Castilla i Lleó	56,6%	23,1%	10,4%	4,4%	11,9%	4,6%	17,0%	27,3%	5,8%	2,4%	11,9%
Galícia	49,4%	16,8%	6,9%	2,3%	8,4%	5,8%	18,7%	30,7%	16,0%	6,9%	34,2%
Rioja, La	54,6%	21,7%	8,6%	4,3%	10,8%	4,5%	15,5%	24,3%	9,1%	5,5%	6,0%
Comunitat Valenciana	39,7%	10,7%	3,9%	1,8%	7,4%	7,9%	21,4%	31,3%	18,4%	11,7%	13,3%
Navarra, Comunidad	50,6%	17,9%	6,9%	3,9%	9,3%	4,1%	14,0%	21,8%	1,0%	3,9%	10,0%
Foral de Catalunya	44,7%	14,6%	6,1%	2,6%	9,6%	7,2%	19,0%	27,9%	8,7%	7,5%	7,5%
Madrid, comunidad	45,6%	12,5%	4,7%	1,9%	9,9%	6,0%	17,2%	24,5%	8,5%	5,7%	11,4%
d'Astúries, Pricipat de	41,1%	11,8%	4,0%	2,1%	7,6%	4,7%	16,3%	24,0%	13,7%	5,8%	15,5%
País Vasc	36,4%	8,2%	2,1%	0,8%	7,3%	3,8%	11,7%	19,0%	7,3%	3,5%	12,4%
Espanya	45,5%	15,2%	6,1%	2,7%	9,6%	7,2%	21,3%	31,5%	11,1%	8,0%	16,6%

Font: reproduït d'Asociación de Ciencias Ambientales (2016: 70).

De manera sintètica, s'hi observen tres grups de territoris en funció dels indicadors. El primer, constituït per Castella-La Manxa, Andalusia, Extremadura i Múrcia, es caracteritza pel predomini d'índexs superiors als estatals. El segon, integrat per l'Aragó, les Illes Balears, Canàries, Cantàbria, Castella i Lleó, Galícia, La Rioja, la Comunitat Valenciana i Navarra, es caracteritza per estar per sobre de la mitjana de l'Estat, en uns casos, i per sota, en d'altres. Així, l'Aragó, Cantàbria, Galícia, La Rioja o Navarra, en el fet de no poder mantenir una temperatura adequada de la llar, en el retard en pagaments o en el fet de tenir a casa goteres, humitats, etc., es troben per sota de la mitjana, però el percentatge en despeses desproporcionades es troba per sobre. Passa el contrari, per exemple, a Canàries. Finalment, Catalunya, Madrid, Astúries i el País Basc es troben en una situació menys desfavorida.

3.3. A TALL DE CONCLUSIÓ

De les dades aportades se'n pot extraure tot un seguit de conclusions, però en aquest moment interessa destacar-ne dues d'interrelacionades: en primer lloc, la diferent situació dels diversos territoris que formen l'Estat espanyol; en segon lloc, la diferent posició en què queden les autonomies en funció de les dades sobre pobresa, en general, i pobresa energètica, en particular.

Com a tendència general, i basant-nos en la pobresa i la privació material, els territoris més castigats són Andalusia, Ceuta, Múrcia, Canàries, Castella-La Manxa, Extremadura, la Comunitat Valenciana i Melilla, mentre que la resta es trobaria en una situació menys desfavorable, especialment l'Aragó, el País Basc i Navarra. Però ja en analitzar les diferents dimensions que componen la taxa de pobresa i privació material, s'hi observen les primeres oscil·lacions, especialment pel que fa a la privació material severa.

On hi ha més divergències respecte de l'anterior és en observar els indicadors relacionats amb la pobresa energètica. I més tenint en compte que s'accepta que ambdues pobreses estan molt lligades. En aquest sentit, i a tall d'exemple, Navarra passa de ser el territori de l'Estat amb unes condicions millors a una situació intermèdia en pobresa energètica. Succeeix el contrari amb la Comunitat Valenciana, que passa d'una situació de privació alta a una d'intermèdia en termes energètics.

De manera evident, hi pot haver diversos arguments per explicar aquesta situació, com el clima o les inversions que els diferents governs autonòmics poden fer en habitatge, etc., que requereixen una anàlisi que sobrepassa els objectius d'aquest document. Ara bé, sembla que un dels reptes és aconseguir construir indicadors més acurats.





**Àmbit
institucional**

4. L'ACTIVITAT DEL LEGISLADOR A CATALUNYA EN MATÈRIA DE POBRESA ENERGÈTICA

LA LLEI 24/2015, DE 29 DE JULIOL, DE MESURES URGENTS PER AFRONTAR L'EMERGÈNCIA EN L'ÀMBIT DE L'HABITATGE I LA POBRESA ENERGÈTICA

*Dra. Neus Cortada.
Professora de Dret Civil, FDET (UdL)*

4.1. L'ACTUACIÓ DEL GOVERN I DEL PARLAMENT DE CATALUNYA EN L'ÀMBIT DE LA POBRESA ENERGÈTICA

4.1.1. El fonament i la finalitat de la normativa catalana en matèria de pobresa energètica

Des de finals de l'any 2013 el legislador català, impulsat per l'entorn associatiu, ha cercat una fórmula legal vàlida per protegir de manera efectiva determinades situacions de vulnerabilitat derivades de la crisi econòmica que compleixi, al mateix temps, els estrictes condicionants competencials de l'Estat central.

En aquest sentit, des de Catalunya s'ha abordat el tractament legislatiu de la vulnerabilitat econòmica principalment des de dos àmbits concrets:¹ d'una banda, el dels impagaments de quotes hipotecàries amb la consegüent pèrdua de l'habitatge; d'altra banda, el de l'anomenada pobresa energètica, que reflecteix la incapacitat per fer-se càrrec dels pagaments dels subministraments bàsics de les llars.

¹ Els efectes de la crisi esdevenen especialment significatius a Catalunya atès que, segons dades de l'IDESCAT, més de 200.000 llars tenen tots els membres a l'atur, i 95.000 d'aquestes llars no perceben cap ingrés. A aquesta situació cal afegir-hi, en l'àmbit energètic, l'excessiu increment que els preus dels subministraments bàsics han experimentat en els darrers anys: des del 2008, la llum ha pujat un 60%, i l'aigua, una mitjana del 66%.

L'Informe del Síndic de Greuges d'octubre de 2013 documenta els impactes socials, sanitaris i mediambientals de la pobresa energètica, i denuncia el sobre-eforç que implica l'acumulació de deutes vinculats al pagament de factures de la llar.² El mateix informe recorda que, segons l'*Enquesta de condicions de vida* corresponent a 2011, a Catalunya hi ha 193.000 llars —un 6,9% del total— que no poden assumir la despesa de mantenir l'habitatge a una temperatura adequada.

La urgència en l'adopció de mesures davant la magnitud del problema ha empès el Govern i el Parlament de Catalunya a dictar una normativa de caràcter tuïtiu per emparar els subjectes afectats per aquest tipus concret de pobresa. Tanmateix, aquesta normativa no s'ha aplicat pacíficament: d'una banda, per la manifesta insuficiència del contingut de la regulació aprovada; de l'altra, per la insistència del Govern de l'Estat a qüestionar-ne la constitucionalitat.

Això ha comportat que, des del desembre de 2013, s'hagin dictat, ja, tres normes successives sobre aquesta matèria: el Decret Llei 6/2013, de 23 de desembre; la Llei 20/2014, de 29 de desembre, i la Llei 24/2015, de 29 de juliol.

Totes tres han estat objecte de recursos d'inconstitucionalitat per part del Govern de l'Estat espanyol al·legant invasió competencial. De les tres, la darrera continua vigent i aplicable pel que fa a la pobresa energètica.

4.1.2. El Decret Llei 6/2013, de 23 de desembre, de modificació de la Llei 22/2010, de 20 de juliol, del Codi de consum de Catalunya

El 23 de desembre de 2013, el Govern de la Generalitat aprovà, per decret llei, la modificació del Codi de consum de Catalunya,³ introduint-hi determinades mesures a l'efecte d'impedir la interrupció del subministrament energètic a les persones en situació de vulnerabilitat econòmica durant els mesos d'hivern.

Malgrat l'avenç que aquesta regulació suposava, el resultat de la norma es va qualificar de clarament insuficient per part de la totalitat de les entitats socials, atenent els restrictius criteris de reconeixement de la vulnerabilitat⁴ i la ineficiència de les mesures proposades.

2 En el mateix sentit existeixen múltiples documents (FOESSA, Càritas...).

3 Contenia únicament dos articles, una disposició transitòria i una disposició final: l'article 1, de modificació de l'article 111.2 del Codi de consum de Catalunya, i l'article 2, de modificació de l'article 252.4 del mateix Codi de consum.

4 El precepte definia les situacions de vulnerabilitat, i considerava vulnerables econòmicament les persones que: formessin part d'una unitat familiar que disposés d'un nivell d'ingressos igual o inferior a l'indicador de renda de suficiència (IRSC) —amb alguns factors correctors—; que no tinguessin possibilitat de reduir el seu consum de béns i serveis, i que acreditessin tenir contractats els subministraments energètics en la modalitat de tarifes socials (aquest darrer punt esdevenia un fre a l'accés al reconeixement de la situació de vulnerabilitat).

Així, produït l'impagament i rebut l'avís d'interrupció del subministrament, l'usuari afectat havia de presentar en un termini màxim de deu dies un informe dels serveis socials bàsics en què s'acredités el compliment dels requisits de vulnerabilitat exigits. Un cop acreditats, les empreses subministradores suspèien el procés d'interrupció dels serveis entre els mesos de novembre i març.

El deute acumulat en aquests mesos s'ajornava, però s'havia de satisfer durant els mesos següents –d'abril a octubre– en les condicions pactades pels usuaris amb les empreses subministradores.

Així, si bé s'establí la prohibició d'interrompre els subministraments davant de certs impagaments, els efectes es limitaven únicament a l'ajornament del pagament de les quantitats degudes en les condicions que l'usuari hagués pactat amb l'empresa subministradora.

Evidentment, la mesura no era eficaç, i el tractament legal, francament millorable.

Tanmateix, i malgrat el seu limitadíssim abast, en data 21 d'octubre de 2014, el president del Govern central interposà recurs d'inconstitucionalitat,⁵ atenent a la invasió, per part del legislador català, de competències estatals en l'àmbit de la regulació bàsica de l'energia i la configuració de les situacions de vulnerabilitat ja regulades per l'Estat.



5 Recurs d'inconstitucionalitat núm. 5831-2014.

L'admissió a tràmit del recurs per part del Tribunal Constitucional suspengué de manera immediata l'aplicabilitat dels articles impugnats. Adherent-se als fonaments d'inconstitucionalitat al·legats en el recurs, la recent sentència de 8 d'abril de 2016 del Tribunal Constitucional en decretà la nul·litat.⁶ Tanmateix, el legislador català s'havia avançat a aquesta sentència derogant el contingut del Decret, que substituïa per la Llei 20/2014.

4.1.3. La Llei 20/2014, de 29 de desembre, de modificació de la Llei 22/2010, de 20 de juliol, del Codi de consum de Catalunya, per a la millora de la protecció de les persones consumidores en matèria de crèdits i préstecs hipotecaris, vulnerabilitat econòmica i relacions de consum

Malgrat que la Llei 20/2014 derogà el Decret Llei 6/2013, la regulació en matèria de pobresa energètica no incorporava canvis substancials i mantenia criteris d'aplicabilitat i eficàcia idèntics.⁷

Tanmateix, cal apuntar una novetat destacada: en la disposició addicional primera de la Llei es creà el fons d'atenció solidària de subministraments bàsics amb la finalitat de donar suport econòmic a aquelles unitats familiars que no podien atendre els compromisos de pagament dels serveis de subministrament

6- Sentència del Tribunal Constitucional 062/2016, de 17 de març de 2016. El Tribunal Constitucional considera que "[...] demostrado el carácter básico de la regulación, podemos afirmar que la introducción en el párrafo segundo del apartado 6 y en el apartado 7 del art. 252-4 de la Ley 22/2010, por el art. 2 del Decreto-ley 6/2013, de la Generalitat de Cataluña, de la prohibición de desconexión del suministro eléctrico o de gas, en aras a la protección del consumidor vulnerable, aplicable a las personas en situación de vulnerabilidad económica y a determinadas unidades familiares, así como la imposición de un deber de aplazamiento y/o fraccionamiento de la deuda pendiente con la empresa suministradora, contraviene la regulación que con el carácter de básico se establece en la LSE y en la LSH. Dicho incumplimiento de las normas básicas resulta de imponer a las empresas comercializadoras el suministro de electricidad y gas pese al impago del suministro, estableciendo la prohibición de desconexión de modo incompatible con las previsiones básicas que optan por un diseño de protección del consumidor vulnerable a través de la bonificación del precio del suministro. Ninguna objeción podría efectuarse al desarrollo por parte del legislador catalán de medidas asistenciales consistentes en prestaciones económicas tendentes a evitar la interrupción del suministro de electricidad y gas a los consumidores vulnerables que reciban un aviso de interrupción conforme al art. 166.1.a) EAC" (FD, 11).

Cal mencionar l'existència de vots particulars de tres magistrats del Tribunal Constitucional proposant mesures de caràcter assistencial com a eina de protecció contra la pobresa energètica. Un d'ells, Juan Antonio Xiol Ríos, entén que la inconstitucionalitat de la norma constitueix, malgrat l'argumentació jurídica, una "decisión incompatible con los postulados del Estado social proclamado en el art. 1 CE". El magistrat de l'alt tribunal sosté en la seva argumentació que "[...] como vengo haciendo infructuosamente en esta y otras deliberaciones anteriores, invito a reflexionar sobre si el papel de los juristas y en especial de los jueces constitucionales en la sociedad actual va más allá del positivismo formalista y sobre si un sistema que, por perfecto que parezca en términos de simetría lógica, subordine su mantenimiento y funcionamiento a la marginación o exclusión social de parte de su población, tiene cabida en un régimen jurídico-constitucional que se define como social y democrático".

7 Aquest aspecte és previst en l'article 3 de la Llei. Incorpora, en canvi, una regulació força més extensa amb relació a la protecció dels consumidors en matèria de préstecs i crèdits hipotecaris.

d'aigua, electricitat o gas, de conformitat amb les previsions de l'apartat 9 de l'article 252-4 del Codi de consum.

El fons, en què participen administracions i, principalment, les mateixes empreses subministradores, permetia avançar-ne el pagament per tal d'evitar la interrupció en el subministrament.

De nou, i atenent la identitat del contingut de la Llei, s'interposà recurs d'inconstitucionalitat,⁸ fonamentat en arguments similars als de l'interposat contra el Decret de 2013. L'admissió a tràmit per part del Tribunal Constitucional comportà la suspensió de l'aplicabilitat de la normativa impugnada, inclosa la creació del fons amb les característiques descrites.



8 Recurs d'inconstitucionalitat núm. 5459-2015.

4.2. LA LLEI 24/2015, DE 29 DE JULIOL, DE MESURES URGENTS PER AFRONTAR L'EMERGÈNCIA EN L'ÀMBIT DE L'HABITATGE I LA POBRESA ENERGÈTICA

Impulsada com a iniciativa legislativa popular (ILP) per la Plataforma d'Afectats per la Hipoteca, l'Aliança contra la Pobresa Energètica i l'Observatori DESC, la Llei 24/2015 aprèn dels errors passats i proposa, amb una redacció tècnicament més elaborada i ajustada als requeriments de constitucionalitat del Govern central, unes mesures de protecció més efectives que les anteriors, amb la mateixa voluntat d'evitar la interrupció dels subministraments bàsics a aquelles persones o famílies en situació de risc d'exclusió residencial.

4.2.1. Els eixos de la regulació en matèria de pobresa energètica de la Llei 24/2015

La Llei 24/2015 articula la protecció de la vulnerabilitat energètica apostant per tres grans eixos:

- El dret d'accés als subministraments bàsics d'aigua potable, de gas i d'electricitat a les persones i unitats familiars en situació de risc d'exclusió residencial;
- El principi de precaució en la interrupció dels subministraments davant d'impagaments;
- La participació i implicació de les companyies de subministrament en la resolució de les situacions de pobresa energètica.⁹

9 En concret, l'article 6 de la Llei 24/2015 estableix el següent: "1. Les administracions públiques han de garantir el dret d'accés als subministraments bàsics d'aigua potable, de gas i d'electricitat a les persones i unitats familiars en situació de risc d'exclusió residencial, d'acord amb l'article 5.10, mentre duri aquesta situació. En el cas del gas, el dret d'accés únicament es garanteix si l'edifici afectat disposa d'aquest tipus de subministrament; 2. S'ha d'establir, com a principi de precaució, un protocol obligat de comunicació als serveis socials i d'intervenció d'aquests serveis prèviament a la concessió dels ajuts necessaris per a evitar els talls de subministrament, en els casos d'impagament per manca de recursos econòmics de les famílies afectades; 3. Les administracions públiques han d'establir els acords o convenis necessaris amb les companyies de subministrament d'aigua potable, de gas i d'electricitat per a garantir que concedeixin ajuts a fons perdut a les persones i unitats familiars en situació de risc d'exclusió residencial o els apliquin descomptes molt notables en el cost dels consums mínims; 4. Per tal que s'apliqui el principi de precaució establert per l'apartat 2, quan l'empresa subministradora hagi de fer un tall de subministrament ha de sol·licitar prèviament un informe als serveis socials municipals per a determinar si la persona o la unitat familiar es troba en una de les situacions de risc d'exclusió residencial determinades per l'article 5.10. En cas que es compleixin aquests requisits s'han de garantir els subministraments bàsics d'acord amb el que estableix l'apartat 1 i s'han d'aplicar els ajuts necessaris establerts per l'apartat 3 per tal de no generar un deute a la persona o la unitat familiar; 5. L'empresa subministradora ha d'informar, en qualsevol avís o comunicació que faci referència a la manca de pagament del servei, dels drets relatius a la pobresa energètica establerts per aquesta llei, d'acord amb el que estableix l'article 17.6 de la Llei 22/2010, del 20 de juliol, del Codi de consum de Catalunya".

4.2.2. El concepte de risc d'exclusió residencial davant del de vulnerabilitat

L'article 6 de la Llei 24/2015 assenyala com a destinataris de les mesures de protecció les persones en situació de "risc d'exclusió residencial", i n'elimina el concepte "vulnerabilitat energètica", que s'emprava en els precedents de la Llei.

Així, els beneficiaris de les mesures de protecció relacionades amb la pobresa energètica ja no són tècnicament "vulnerables", sinó que passen a ser "persones en situació de risc d'exclusió residencial", malgrat que el contingut material del concepte conserva uns criteris similars a la vulnerabilitat.¹⁰ Els arguments de l'advocat de l'Estat en els recursos d'inconstitucionalitat interposats contra els precedents de la norma aconsellaven aquest canvi en la terminologia, de manera que s'atorgava un vessant més assistencial a les mesures, deslligant-lo del concepte de vulnerabilitat ja recollit i regulat per l'Estat central.

En aquest sentit, i de manera similar a la legislació anterior, l'article 5.10 de la Llei atorga aquesta condició a aquelles persones i unitats familiars que:¹¹

- Tenen uns ingressos inferiors a 2 vegades l'IRSC, si es tracta de persones que viuen soles;
- Tenen uns ingressos inferiors a 2,5 vegades l'IRSC, si es tracta d'unitats de convivència;
- Tenen uns ingressos inferiors a 3 vegades l'IRSC, en cas de persones amb discapacitats o amb gran dependència.

Excepcionalment, les mesures vinculades amb la definició que estableix l'apartat 10 poden beneficiar persones i unitats familiars que superin els límits d'ingressos que s'hi fixen, sempre que disposin d'un informe dels serveis socials que acrediti que estan sotmeses a un risc imminent de pèrdua de l'habitatge i no disposen d'alternativa d'habitatge pròpia, o que visqui a l'habitatge alguna persona afectada per dependència energètica, com en el cas de les persones que per sobreviure necessiten màquines assistides.

¹⁰ S'elimina el requisit de la contractació actual del servei en règim de tarifa social, que limitava l'accés a la condició de beneficiari de la mesura protectora.

¹¹ Per a la determinació de les situacions de risc d'exclusió residencial, els ingressos familiars s'han de ponderar d'acord amb els coeficients que siguin establerts pel Pla per al Dret a l'Habitatge vigent.

4.2.3. El principi de precaució en la interrupció dels subministraments

El protocol d'aplicació de la Llei,¹² a l'efecte de la suspensió de la interrupció dels subministraments, es fonamenta en l'anomenat principi de precaució. D'acord amb aquest principi, és l'empresa subministradora la responsable de sol·licitar un informe als serveis socials municipals abans d'interrompre el subministrament per impagament del servei, per determinar si la persona o la unitat familiar que no paga es troba en aquesta situació de risc d'exclusió residencial i té dret, per tant, a la mesura tuitiva.

El procediment s'inicia, doncs, en el moment que la persona consumidora amb una factura impagada rep la notificació de l'empresa subministradora (avis d'impagament). En aquest primer escrit, l'empresa subministradora ha d'informar l'usuari o usuària dels seus drets relatius a la pobresa energètica i anunciar-li que, si en un termini de trenta dies no s'hi oposa, l'empresa considerarà que li ha cedit les dades personals a l'efecte de demanar als serveis socials l'informe de la seva situació.

Una segona carta, amb l'avis de tall, dóna dret a l'empresa subministradora a sol·licitar als serveis socials l'informe de risc d'exclusió residencial i, si és el cas, mantenir el subministrament.¹³ Mentre dura aquesta situació, l'empresa subministradora ha de garantir el subministrament.

Les persones usuàries poden posar en coneixement dels organismes competents en matèria de consum qualsevol incompliment per part de les empreses subministradores, especialment aquells que fan referència al manteniment del subministrament. Aquests incompliments poden constituir una infracció administrativa en matèria de defensa de les persones consumidores i usuàries, que l'Administració podrà sancionar d'acord amb el que preveu la Llei 22/2010, del Codi de consum de Catalunya.

12 El protocol d'aplicació es pot consultar a http://consum.gencat.cat/doc/doc_26193407_1.pdf. Per facilitar l'exercici dels drets reconeguts, la Generalitat ha editat una guia senzilla del protocol per a famílies en risc de pobresa energètica. Es pot trobar a: http://consum.gencat.cat/doc/doc_10638282_1.pdf.

13 L'article 9 de la Llei 24/2015 atorga a l'Administració un termini de quinze dies per a l'emissió de l'informe. Si, passat aquest termini, no s'ha emès, s'entén que la unitat familiar es troba efectivament en situació de risc d'exclusió residencial.

4.2.4. La implicació de les empreses subministradores: els fons d'atenció solidària i les solucions negociades

El legislador català persegueix la coresponsabilitat de les empreses subministradores en el problema social de la vulnerabilitat energètica proposant la seva participació tant en la dotació del fons d'atenció solidària com en la signatura de convenis per al fraccionament, la rebaixa i, fins i tot, la condonació del deute als particulars beneficiaris de la norma.

Tal com es manifesta en el preàmbul, es considera prioritària la participació de les empreses, atesos “[...] els ingents beneficis obtinguts per entitats financeres i empreses de subministraments”.¹⁴

Tanmateix, el legislador eludeix la regulació de mecanismes coercitius sobre aquest aspecte apel·lant, sembla, a la bona voluntat de les companyies subministradores i a l'habilitat dels negociadors de les diferents administracions. La coerció es presenta com una mesura necessària, però, al mateix temps, jurídicament qüestionable i de difícil aplicació en aquests supòsits: en l'acte d'admissió a tràmit del recurs d'inconstitucionalitat contra la Llei 20/2014, que preveia la creació del fons, el Tribunal Constitucional ja advertia el legislador català de la clara inconstitucionalitat de qualsevol tipus de participació econòmica de les empreses subministradores en la protecció del risc residencial a Catalunya més enllà de les mesures uniformes previstes per l'Estat en tot el territori.

Tot plegat aboca, fins avui, a una manca absoluta de col·laboració d'aquestes empreses, que genera, en definitiva, la fallida de l'esperit del sistema tuitiu dissenyat.

A. La posada en marxa del fons d'atenció solidària de subministraments bàsics

La disposició addicional primera de la Llei 20/2014, del 29 de desembre, crea el fons d'atenció solidària de subministraments bàsics amb l'objectiu de donar suport econòmic a aquelles unitats familiars que no podien atendre els compromisos de pagament dels serveis de subministrament d'aigua, electricitat o gas, de conformitat amb les previsions de l'apartat 9 de l'article 252-4 del Codi de consum. D'acord amb l'apartat segon de la disposició addicional primera, el fons d'atenció solidària de subministraments bàsics s'havia de desplegar

14 I continua: “Durant els tres primers trimestres del 2013, l'oligopoli elèctric que opera a l'Estat espanyol (Endesa, Gas Natural Fenosa, Iberdrola, EON Espanya i EDP) va obtenir un benefici de 7.638 milions d'euros, el doble que el de les elèctriques europees. La principal empresa distribuïdora de llum a Catalunya, Endesa, va declarar un benefici de 1.879 milions d'euros l'any 2013”.

per reglament i s'havia de nodrir, entre altres aportacions, de les fetes per les empreses subministradores i les administracions públiques. Calia, doncs, per a la dotació del fons, la implicació de les empreses subministradores.¹⁵

Tanmateix, la creació d'aquest fons ha estat objecte de recurs d'inconstitucionalitat i, per tant, se n'ha suspès l'aplicació en espera de la sentència del Tribunal Constitucional. El fonament de la suspensió rau, precisament, i a criteri del màxim òrgan jurisdiccional, en la participació de les empreses subministradores i de l'Administració estatal en la seva dotació, i al·legava, d'una banda, la manca de competència del legislador català en la regulació dels mercats energètics i, de l'altra, la manifesta desigualtat territorial que això generava.

La Generalitat de Catalunya, amb l'argument de la urgència, eludeix l'elaboració del reglament i, al mateix temps, la suspensió del Tribunal Constitucional, i genera un fons d'atenció solidària dotat únicament amb càrrec als pressupostos de la Generalitat.¹⁶ En aquest sentit, l'Ordre EMO/263/2015, de 17 d'agost, que recull les bases reguladores i fa pública la convocatòria per a l'any 2015 de la línia d'ajuts del fons, justifica en la urgència dels ajuts la solució alternativa i puntual d'oferir, en l'any en curs, un fons de 5.000.000 d'euros amb càrrec únicament als pressupostos de la Generalitat.

Si bé és cert que la Llei 24/2015 ha donat els seus fruits i bona mostra n'és l'atribució dels ajuts del fons corresponents a l'any 2015, també és cert que, en realitat, s'ha convertit en un mecanisme per satisfer a les empreses subministradores els deutes dels consumidors vulnerables, amb càrrec, a més, als pressupostos de la Generalitat.

Sembla, doncs, una conseqüència pobra, tenint en compte el llarg camí iniciat el 2013.

15 La Llei 3/2015, d'11 de març, de mesures fiscals, financeres i administratives (DOGC núm. 6830, 13.3.2015), disposa que el Govern ha d'establir els mecanismes legals per garantir que el fons d'atenció als subministraments bàsics es nodreixi, preferentment, a partir de les aportacions de les empreses subministradores i, a aquest efecte, ha de presentar, abans del 31 de març, una proposta de mecanisme que garanteixi aquestes aportacions i l'ha d'aplicar abans del 30 de setembre de 2015. No s'ha fet.

16 En l'acte d'admissió del recurs, el Tribunal Constitucional, tot i justificar la inconstitucionalitat del fons i, en conseqüència, la seva suspensió, afegeix que no hi hauria objecció respecte a això si el fons es constituís exclusivament amb càrrec als pressupostos de la Generalitat: "(iii) La creación del Fondo de atención solidaria de suministros básicos previsto en la disposición adicional primera, en la medida en que impone la obligación de contribuir económicamente tanto a las empresas suministradoras como a las administraciones públicas competentes, de entre las que no se excluye al Estado, constituye una medida con incidencia inmediata y directa en el régimen económico del sistema eléctrico y gasístico en su conjunto, y en los Presupuestos del Estado, causando por ello un perjuicio de difícil reparación. Al prever que forman parte de sus aportaciones fondos procedentes de las empresas suministradoras, son extensibles las alegaciones formuladas respecto de los preceptos anteriores al afectar al régimen económico de los sistemas eléctrico y gasístico. Desde la perspectiva de este incidente de suspensión, no habría objeción a que el Fondo se constituyera con cargo a los Presupuestos de la Comunidad Autónoma".

B. Els acords o convenis de coresponsabilitat de les empreses subministradores amb l'Administració

L'article 6.3 de la Llei estableix el següent: “Les administracions públiques han d'establir els acords o convenis necessaris amb les companyies de subministrament d'aigua potable, de gas i d'electricitat per a garantir que concedeixin ajuts a fons perdut a les persones i unitats familiars en situació de risc d'exclusió residencial o els apliquin descomptes molt notables en el cost dels consums mínims”.

Malgrat aquest desirètum expressat pel legislador, les grans companyies subministradores encara no han signat cap conveni respecte a això. Ben al contrari, han continuat cobrant els subministraments impagats pels particulars amb càrrec al fons d'assistència sense assumir cap coresponsabilitat en la gestió de la pobresa energètica.

La negociació de la participació de les empreses tant en la dotació del fons com en l'establiment d'acords o convenis per a l'aplicació de descomptes i la concessió d'ajuts als consumidors en risc d'exclusió residencial, s'ha deixat en mans dels ajuntaments, mancats de cap força coercitiva. En tot cas, la negociació hauria de ser liderada directament per la Generalitat, la qual cosa garantiria l'estabilitat dels pactes i l'homogeneïtat en el tractament del problema a tot Catalunya.

Fruit de la preocupació per les mancances en l'aplicació de la Llei, la Resolució 70/XI del Parlament de Catalunya,¹⁷ sobre l'atenció a les famílies en situació de pobresa energètica, del 13 d'abril de 2016, insta el Govern, entre altres accions, a “impulsar la signatura d'acords i convenis amb les empreses subministradores de serveis bàsics en compliment de l'article 6 de la Llei 24/2015, del 29 de juliol, i fer públics al web de la Generalitat tant els acords i convenis signats com les aportacions de les empreses subministradores”.

4.2.5. Un nou recurs d'inconstitucionalitat: la vigència i l'aplicabilitat dels preceptes en matèria de pobresa energètica

En data 31 de maig de 2016, el ple del Tribunal Constitucional admet a tràmit el recurs d'inconstitucionalitat interposat, de nou, per acord del Consell de Ministres de data 29 d'abril de 2016 amb relació a determinats preceptes

¹⁷ La Comissió d'Afers Socials i Famílies, en la sessió del dia 13 d'abril de 2016, va debatre el text de la Proposta de resolució sobre la pobresa energètica (tram. 250-00134/11), presentada pel Grup Parlamentari Socialista, i les esmenes presentades pel Grup Parlamentari de Junts pel Sí (reg. 16040).

de la Llei 24/2015. L'admissió del recurs comporta la suspensió dels preceptes impugnats.

En concret, s'interposa recurs contra alguns apartats dels articles 2, 3, 4, 5 i 7, i la disposició addicional transitòria segona i final tercera, que fan referència, principalment, a aspectes processals de la regulació de la protecció de l'habitatge. No són, doncs, objecte del recurs, ni l'article 6 de la Llei 24/2015, que recull les mesures analitzades relatives a la pobresa energètica, ni l'article 5.10 de la mateixa llei, que assenyalava els destinataris directes de la norma. Ambdós resten vigents i aplicables en tot el seu abast.

Així, la Llei 24/2015 desplega tots els seus efectes amb relació a la protecció de la vulnerabilitat energètica. Tanmateix, i malgrat la seva plena eficàcia, mancarà, com ja s'ha apuntat, un major impuls per part del Govern de la Generalitat per a la implicació de les empreses subministradores en la dotació del fons i en la formalització de protocols de finançament, disminució o, fins i tot, d'exempció del deute. Únicament aquest impuls satisfarà l'esperit de la Llei; d'altra banda, la Llei constituirà únicament una previsió de subvencions al consum ingressades directament en els comptes de les mateixes empreses subministradores.

És, aquesta, al nostre entendre, una qüestió fonamental. Seria desitjable que, en una propera refosa de la legislació vigent,¹⁸ el legislador de Catalunya tingués en compte aquestes consideracions i concretés la coresponsabilitat de les empreses subministradores de serveis bàsics.

18 La disposició final quarta de la Llei 24/2015 preveu, en el seu apartat segon, que "el Govern, en el termini d'un any a comptar de l'entrada en vigor d'aquesta llei, ha de presentar al Parlament un projecte de llei de refosa i millora de les disposicions legals vigents a Catalunya en matèria de dret a l'habitatge, del fons social de l'habitatge, de mobilització dels habitatges provinents de processos d'execució hipotecària, de lluita contra la pobresa energètica i de garantia de subministraments bàsics i de les altres normes legals que incideixen en el dret a un habitatge digne".

5. POBRESA ENERGÈTICA I SERVEIS SOCIALS

*Dr. Xavier Pelegrí.
Professor de Serveis Socials FEPTS (UdL)*

5.1. ELS SERVEIS SOCIALS EN LA LLEI 24/2015

Del que ja s'ha dit en l'escrit "La complexitat legislativa a Catalunya en matèria de pobresa energètica", d'aquest mateix volum, ara ens fixarem especialment en els serveis socials. Aquests són anomenats set vegades en tres articles diferents de la Llei 24/2015, i són els que ens serviran per estructurar aquest primer epígraf.

En primer lloc, l'article 5.10 determina què s'entén o qui està inclòs en el concepte de risc d'exclusió residencial¹. Encara que l'objecte específic que estem analitzant és la pobresa energètica, aquesta forma part del que s'entén per exclusió residencial. Així es pot veure en l'article 6.1.²

És important ressaltar dues coses d'aquest article 5.10 que són rellevants per a la tasca que han de realitzar els serveis socials. La primera té a veure amb les quanties que es determinen, vinculades amb l'indicador de renda de suficiència de Catalunya (IRSC). La quantitat de l'IRSC³ per a aquest exercici 2016 (amb els pressupostos prorrogats) és de 569,12 euros mensuals (7.967,73 euros anuals). Per tant, les quantitats que no es poden sobrepassar, segons els supòsits que determina la llei, són:

1 Article 5.10: "Als efectes d'aquesta llei, s'entén que les persones i unitats familiars es troben en situació de risc d'exclusió residencial sempre que tinguin uns ingressos inferiors a 2 vegades l'IRSC, si es tracta de persones que viuen soles, o uns ingressos inferiors a 2,5 vegades l'IRSC, si es tracta d'unitats de convivència, o uns ingressos inferiors a 3 vegades l'IRSC, en cas de persones amb discapacitats o amb gran dependència. En el cas que els ingressos siguin superiors a 1,5 vegades l'IRSC, cal un informe dels serveis socials que acrediti el risc d'exclusió residencial".

2 Article 6.1: "Les administracions públiques han de garantir el dret d'accés als subministraments bàsics d'aigua potable, de gas i d'electricitat a les persones i unitats familiars en situació de risc d'exclusió residencial, d'acord amb l'article 5.10, mentre duri aquesta situació".

3 Aquest indicador estableix el llindar per sota del qual s'entén que hi ha necessitat social, atès que els recursos econòmics són tan minsos que impedeixen fer-se càrrec de les despeses essencials per al manteniment propi o per al manteniment de les persones que integren la unitat familiar o la unitat de convivència. Llei 13/2006, de 27 de juliol, de prestacions socials de caràcter econòmic (DOGC núm. 4691, publicat el 4.8.2006), articles 12-15.

- Si es tracta de persones que viuen soles, 2 vegades l'IRSC: 15.935,46 euros anuals.
- Si es tracta d'unitats de convivència, 2,5 vegades l'IRSC: 19.919,33 euros anuals.
- En cas de persones amb discapacitats o amb gran dependència, 3 vegades l'IRSC: 23.903,19 euros anuals.

La segona qüestió a considerar és respecte a l'informe que, segons s'estipula, han de fer els serveis socials. Sobre aquest tema, de la literalitat de la llei se'n desprèn un matís important: que no cal fer l'informe si la persona o la unitat de convivència no arriba a ingressar 1,5 vegades l'IRSC (és a dir: 11.951,64 euros anuals). En aquest cas, és evident que hi ha risc d'exclusió residencial; la pregunta és: com queda acreditat, si no se n'informa? D'altra banda, també es pot fer notar que la llei no parla d'"informe social", que suposaria que l'haurien de fer els treballadors i treballadores socials.

En segon lloc, la Llei 24/2015 torna a citar els serveis socials en dos apartats de l'article 6, que fa referència específicament a les mesures per evitar la pobresa energètica. En l'apartat segon⁴, i basant-se en el principi de precaució⁵, es diu que s'ha d'establir un procediment (la llei parla de protocol obligat) de comunicació als serveis socials i d'intervenció d'aquests abans d'aplicar els ajuts necessaris per evitar els talls de subministrament. Som, per tant, en una fase que podem qualificar de prevenció, en què els serveis socials poden actuar d'ofici en els casos que coneguin l'impagament dels subministraments per manca de recursos econòmics de les famílies afectades.

b) No hi ha risc d'exclusió residencial.
Fer-ne informe perquè NO hi tenen dret.

a) Tenen risc d'exclusió residencial.
Fer-ne informe per evitar el tall.

< 11.951,64 €/a. No cal fer informe.

4 Article 6.2: "S'ha d'establir, com a principi de precaució, un protocol obligat de comunicació als serveis socials i d'intervenció d'aquests serveis prèviament a la concessió dels ajuts necessaris per a evitar els talls de subministrament, en els casos d'impagament per manca de recursos econòmics de les famílies afectades".

5 Principi que permet reaccionar davant d'un possible perill prenent mesures precautòries.

En l'apartat quart d'aquest mateix article 6, s'hi introdueix un altre actor que pot iniciar també el procediment en qüestió: l'empresa subministradora⁶.

En aquest cas, pel mateix principi de precaució, l'empresa no pot fer un tall del subministrament sense haver sol·licitat abans, als serveis socials⁷, l'informe preceptiu en què es valori si la persona o unitat familiar es troba en una de les situacions de risc d'exclusió residencial. Si fos així, no es pot procedir a tallar el subministrament i s'han de proporcionar "ajuts a fons perdut" per fer-se càrrec del deute contret.

Entenem, per tant, que hi ha dues maneres de posar en marxa el procés i la corresponent intervenció davant la pobresa energètica: una que evita el tall del subministrament sense que hi hagi —encara— denúncia per impagament, i l'altra que, a instància de l'empresa, evita el tall mitjançant un informe dels serveis socials.

El tercer punt en què es mencionen els serveis socials és en l'article 9, que parla dels terminis. Aquí s'estableix que el temps que tenen els serveis socials per avaluar si una persona o una unitat familiar es troba en situació de risc d'exclusió residencial (apartat 1 de l'article 9), o per efectuar l'informe quan ho requereix l'empresa subministradora (apartat 4 de l'article 9) és de quinze dies en ambdós casos. Però també en tots dos apartats s'hi afegeix: "Si transcorre aquest termini i no s'ha emès l'informe, s'entén que la unitat familiar es troba efectivament en situació de risc d'exclusió residencial". És a dir, s'aplica el silenci positiu, el més beneficiós per al ciutadà.

Això, posat en relació amb el que dèiem anteriorment, porta a la deducció que només caldria que els serveis socials avaluessin i fessin l'informe en les situacions familiars en què els ingressos superin una vegada i mitja l'IRSC, i que el tramitessin abans de quinze dies per tal d'evitar: a) el tall dels subministraments en aquells que queden inclosos en els criteris de risc d'exclusió residencial, o b) que se'n beneficiessin aquells que no es troben en situació de risc d'exclusió. Però què passa si, per alguna raó (excés de feina, descuit, negligència, etc.), els serveis socials no presenten l'informe tampoc en aquests casos?

6 Article 6.4: "Per tal que s'apliqui el principi de precaució establert per l'apartat 2, quan l'empresa subministradora hagi de fer un tall de subministrament ha de sol·licitar prèviament un informe als serveis socials municipals per a determinar si la persona o la unitat familiar es troba en una de les situacions de risc d'exclusió residencial determinades per l'article 5.10. En cas que es compleixin aquests requisits s'han de garantir els subministraments bàsics d'acord amb el que estableix l'apartat 1 i s'han d'aplicar els ajuts necessaris establerts per l'apartat 3 per tal de no generar un deute a la persona o la unitat familiar".

7 La Llei diu "serveis socials municipals", però caldria entendre que es refereix als serveis socials bàsics, siguin de competència municipal o —en els petits municipis— comarcal.

5.2. LA PRÀCTICA DELS SERVEIS SOCIALS EN POBRESA ENERGÈTICA⁸

És indispensable recordar prèviament que les administracions responsables dels serveis socials són molt desiguals: algunes ho són de municipis molt grans; d'altres, de mitjans, i en molts altres casos, els serveis socials els presten els consells comarcals. Això condiona les possibilitats d'atenció de les persones en relació amb la gestió de la pobresa energètica, així com també la capacitat negociadora de cada l'administració amb les companyies subministradores.

Així doncs, podem diferenciar tres grans grups de serveis socials: els serveis socials bàsics (SSB) dels municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB), els SSB de municipis de més de 20.000 habitants (excepte els de l'AMB) i els SSB dels municipis de menys de 20.000 habitants, que solen dependre de les àrees bàsiques de serveis socials comarcals.

5.2.1. Protocol de comunicació als SSB per evitar els talls de subministraments

La casuística varia força segons si es tracta d'un grup o d'un altre. Per exemple, alguns SSB han rebut llistes d'abonats deutors de diferents companyies subministradores. En els ajuntaments més grans i amb més suport administratiu, s'ha enviat una carta a totes les persones que apareixen en les llistes, informant-los de la Llei 24/2015, i que es poden posar en contacte amb el departament pertinent per fer efectius els seus drets, si escau. Si s'hi presenten, se'ls demana la documentació per comprovar que es troben en situació de risc d'exclusió residencial, i, si és així, s'envia l'informe a la companyia i a l'interessat.

En altres casos, com passa als SSB de l'Ajuntament de Lleida, les grans companyies subministradores (tret d'Aigües de Lleida), no els envien la llista dels impagats, per fer l'informe. Per tant, en aquest cas treballen proactivament amb les persones que coneixen i saben que tenen algun rebut impagat, o que es troben en tal estat de necessitat que si paguen els subministraments és a canvi de privar-se d'altres béns bàsics⁹.

⁸ Aquest apartat és deutor i assumeix bona part dels continguts del Dictamen sobre la implantació de la Llei 24/2015, de mesures urgents per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica, elaborat per la Comissió de Serveis Socials Bàsics del Col·legi Oficial de Treball Social de Catalunya, amb data de 17 de maig de 2016.

Per tant, tot i que la Llei 24/2015 només diu que s'ha de fer l'informe de serveis socials quan les companyies els envien la informació dels deutors, també s'està emetent, en molts casos, un informe de les persones i famílies conegudes que ho demanen abans que els arribin els avisos de tall o quan, d'ofici, es detecta que es té alguna factura impagada.

Segons se'ns diu, si no arriben les llistes és perquè algunes companyies no tenen les bases de dades preparades per emetre-les —hi apareixen tant particulars com empreses i comerços, noms d'abonats que no coincideixen amb els noms dels residents efectius en aquell habitatge, segones residències, abonats que no estan empadronats...— i els resulta més còmode tramitar el tall del subministrament directament.

Així mateix, s'han pogut constatar casos en què, malgrat que els serveis socials han enviat l'informe, algunes companyies continuen trametent avisos de tall de subministraments si no es paguen els deutes. Puntualment s'han arribat a produir talls de subministrament, que s'acostumen a resoldre ràpidament.

En qualsevol cas, s'informa les famílies beneficiades d'aquest procediment que no se sap què passarà en un futur amb el deute que es va acumulant. Aquesta incertesa genera una certa inquietud entre les famílies afectades i entre els professionals dels SSB, a excepció dels SSB de l'AMB, en què es disposa d'un fons important de diners que permet atorgar ajuts.

A més del procediment per evitar els talls de subministrament, també hem constatat que, en alguns municipis (com el de Lleida), es treballa des d'una vessant més educativa i comunitària. Així, els SSB, en col·laboració amb l'Àrea de Medi Ambient de la Paeria, porten a terme una campanya que consisteix a fer auditories de consum energètic a les llars i assessorar-ne els habitants per tal de millorar-ne les condicions, promoure l'estalvi d'energia i ajudar les famílies a reduir la factura energètica. A partir d'aquesta campanya s'han realitzat també xerrades informatives a les llars de jubilats i als centres cívics obertes a tota la ciutadania, falques de ràdio i anuncis en premsa.¹⁰

9 Així i tot, la Paeria va evitar, el 2015, el tall de subministraments de serveis a 604 famílies: 393 de llum, 166 de gas i 175 d'aigua (Segre, 2.8.2016). També la Generalitat ha obert 120 expedients contra empreses energètiques per haver tallat el subministrament indegudament a famílies pobres (recuperat de: <http://www.social.cat/noticia/el-govern-obre-120-expedients-a-les-companies-electriques-per-talls-de-subministrament-in>).

10 Un programa semblant és Energia la Justa, impulsat per ECAS i l'Ajuntament de Barcelona (recuperat de: <http://www.social.cat/noticia/el-programa-energia-la-justa-aten-3.100-llars-en-situacio-de-pobresa-energetica-en-5-mesos>).

5.2.2. Recursos organitzatius

En els municipis més grans, es compta amb el suport de les oficines d'atenció al ciutadà o altres dispositius creats ad hoc (oficines de pobresa energètica) a fi de gestionar el tràmit per evitar els talls de subministraments. També, en alguns d'aquests municipis, bona part del tràmit el gestiona personal administratiu (que, tanmateix, n'informa els tècnics de serveis socials), de manera que no s'interfereix en la càrrega de treball dels professionals dels SSB.

Però, en municipis més petits, i especialment en els que no són de la demarcació de Barcelona, tota la tramitació recau en els tècnics de serveis socials, principalment treballadors socials, que han de desatendre altres funcions que els són pròpies. Aquest és també el cas dels SSB de la ciutat de Lleida, on els tràmits els fan els professionals d'atenció directa, als quals ha suposat un considerable augment de feina i una pressió social i mediàtica causada per la manca d'informació i de claredat i fiabilitat de la informació que els tècnics han rebut per poder-la trametre a la població en general. En els municipis més petits, on els tràmits els han d'assumir els tècnics de serveis socials, sense suport administratiu, els terminis de quinze dies que estableix la Llei es fan difícils de complir.

La Llei 24/2015 preveu un informe de serveis socials, en què únicament es té en compte la situació econòmica de la família en relació amb els barems exposats més amunt. Cal fer notar que no es tracta d'un informe social, instrument tècnic i específic dels diplomats i graduats en treball social, que recull, analitza i interpreta molts altres aspectes de la família, després d'haver-ne fet una exploració acurada i contrastada. Per tant, pel contingut i la forma establerta es considera que l'informe de serveis socials establert per la Llei 24/2015 no requereix que l'hagi d'emetre un tècnic de serveis socials (treballador social o educador social).

5.3. CONCLUSIONS

Una part de les mesures establertes per la Llei 24/2015 per assegurar que no es tallin els subministraments bàsics a les famílies en situació de risc d'exclusió residencial, s'han de fer efectives des dels ens locals, i es compta amb la intervenció dels serveis socials bàsics (SSB). En aquest sentit constatem que, en el conjunt de Catalunya, el desenvolupament del procediment previst varia, primer, en funció de les dimensions dels serveis socials; segon, en funció de la línia política i capacitat econòmica de cada consistori, i tercer, com a conseqüència de la seva capacitat organitzativa. Per tant, a la pràctica, l'aplicació de la Llei ha donat lloc a una realitat tan polièdrica que no permet fer gaires generalitzacions i que produeix desigualtats de fet en l'efectivitat dels drets que reconeix.

Així i tot, en general podem dir que els serveis socials són crítics amb la Llei 24/2015 per diversos motius, que es poden resumir en tres punts:

- Perquè es valora que els barems econòmics establerts per considerar que una família es troba en situació de risc d'exclusió residencial són força incoherents i estan mal resoltos; en alguns casos són molt elevats (i això pot comportar desincentius al pagament i al consum responsable d'energia), i en altres són baixos, sobretot perquè no es tenen en compte, per establir-los, factors importants com serien els membres de la unitat familiar (no és igual una parella sense fills que amb família nombrosa) o les persones que es tenen a càrrec. De la mateixa manera que sembla molt elevada la quantia per a una persona sola, quan es tracta d'una persona dependent pot ser considerada molt baixa.
- Perquè es considera que hi ha problemes de conceptualització o concreció. En el tercer supòsit, per exemple, se citen dos estats personals que no són en absolut equiparables (les persones amb discapacitat o amb gran dependència). En la part en què s'indica la necessitat d'establir el protocol a seguir per atendre els possibles avisos de tall dels subministraments, hi manca la necessària concreció de què cal fer en els diversos supòsits que es poden donar (com que l'empresa no trameti les llistes als SSB). Tampoc no marca les sancions que es podrien imposar per saltar-se els passos preceptius. Aquests extrems, que s'haurien pogut especificar si s'hagués promulgat un reglament, no s'han concretat prou (a diferència de la part d'habitatge).

- Perquè es considera que l'abordament de la pobresa energètica no és una matèria que sigui pròpia dels serveis socials. D'una banda, les mesures de divulgació del consum responsable i de l'estalvi energètic són pròpies de les àrees de consum o de medi ambient. De l'altra, s'entén que l'acreditació de la situació econòmica de les famílies no ha de ser una tasca pròpia dels serveis socials, ja que es tracta d'una comprovació estrictament administrativa que caldria canalitzar per altres vies més àgils. Bona part de les entrevistes dels treballadors socials amb les persones endeutades es destinen a parlar de factures, i es deixen d'atendre altres necessitats i problemàtiques i d'oferir altres intervencions de caire promocional i educatiu. D'aquesta manera, es desvirtuen els objectius i les funcions dels SSB. Assignar aquest tipus d'encàrrec als SSB contribueix a donar-los un caràcter assistencial paternalista, que no té en compte els processos de canvi de les persones, ni les seves potencialitats, ni en promou l'autonomia.

Finalment, la Llei ha permès desangoixar algunes famílies, ja que s'ha evitat el tall dels subministraments, però, a la vegada, genera inquietuds importants, ja que desconeixen què passarà amb el deute acumulat. Les dificultats per absorbir el volum dels tràmits que implica la Llei ha comportat que majoritàriament s'apliqués tan sols a les persones conegudes pels SSB, i que es deixés d'informar altres persones que potser complien els requisits per acollir-s'hi.



6. ELS PREUS ENERGÈTICS

Dr. Rafael Allepuz.

Professor d'Economia Aplicada, FDET (UdL)

6.1. ALGUNES XIFRES RELLEVANTS

Conèixer l'evolució d'algunes xifres referides a preus i decisions preses en l'àmbit del subministrament energètic és important per entendre el rerefons d'aquest subministrament i els motius que expliquen la situació de la població consumidora en general, i sobretot de la més vulnerable.

En capítols anteriors s'ha indicat que són dues, les causes principals que provoquen situacions de pobresa energètica: l'increment dels preus energètics i el nivell insuficient d'ingressos de les llars. Ens centrarem en la primera d'aquestes causes.

Per ser conscients de la importància de l'augment en els preus de l'energia, cal tenir en compte que entre els anys 2004 i 2015 el PIB a l'Estat espanyol va créixer en un 13%, mentre que el preu de l'electricitat ho va fer en un 107%. Aquest és l'increment de preus energètics que més “mal” ha fet a les butxaques dels consumidors, especialment de les llars més vulnerables. Per aquest motiu, a partir de l'inici de la crisi, hem conegut la problemàtica de la pobresa energètica. Però també hem de prendre consciència del que ha representat aquesta pujada per a les empreses, sobretot per a les de tipus industrial, que són les que fan un ús més intensiu de consum energètic.¹

A partir de l'any 2008 els preus de l'electricitat (costos per a les llars i les indústries) no van parar d'augmentar, malgrat la moderació dels preus i la caiguda dels nivells de consum viscuda en els darrers anys. Aquest increment de preus està justificat principalment pels augmentos en els impostos o gravàmens i en els costos de la xarxa.

En les quatre gràfiques que s'exposen a continuació disposem de l'evolució dels preus de l'electricitat a l'Estat espanyol i al conjunt de la Unió Europea.²

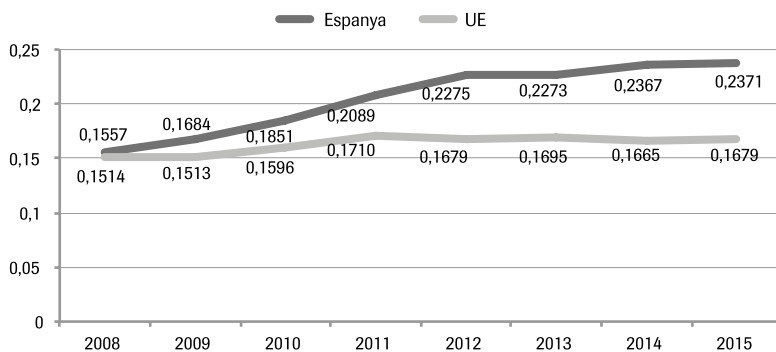
1 En els darrers anys, com a mitjana, per als sectors industrials espanyols el preu de l'energia ha augmentat un 19% per sobre dels preus dels productes que ofereixen (*El País*, 24.7.2016).

2 La informació està extreta de les estadístiques de l'EUROSTAT. Volem destacar la limitació d'informació disponible per a alguns països de la Unió Europea, de manera que la mitjana s'ha calculat partint de la informació disponible i, per tant, la d'alguns països de la Unió Europea no consta en alguns dels anys utilitzats.

Les gràfiques 1 i 2 mostren l'evolució dels preus de l'electricitat per a consum domèstic, utilitzant com a referència el consum anual comprès entre 2.500 i 5.000 kWh. Partint d'un nivell de preus similar, l'any 2008 (gràfica 1), al conjunt de l'Estat espanyol, l'augment és molt més important respecte de la mitjana europea, que gairebé no varia, motiu pel qual el distanciament entre les dues variables va en augment amb el pas dels anys. L'Estat espanyol és el segon país de la UE-28 quant a increment dels preus, amb un augment del 52,28% (gràfica 2), molt superior a l'europeu, que ha estat del 10,94%.

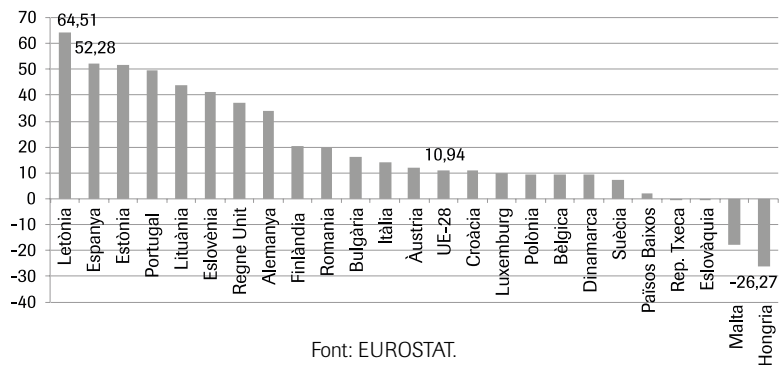
En les gràfiques 3 i 4 disposem de la mateixa informació referida al consum industrial, i s'hi utilitza com a referència el consum anual comprès entre 500 i 2.000 MWh. En aquesta ocasió la diferència de preus entre l'Estat espanyol i la mitjana europea ja era manifesta abans de l'inici de la crisi, tot i que amb un valor baix (gràfica 3). Aquesta diferència ha augmentat durant el període analitzat, però no de manera uniforme, ja que l'any 2010 a l'Estat espanyol el preu de l'electricitat disminueix per després iniciar un augment fins a l'any 2013 que no es produeix en el conjunt europeu. Malgrat que a partir d'aquest any el preu disminueix més en relació amb Europa, al final del període la diferència és superior respecte de l'inici. En aquesta ocasió, l'augment del preu a l'Estat espanyol durant aquest període s'aproxima més a la mitjana europea, amb valors de 6,09% i de 2,89% respectivament (gràfica 4).

Gràfic 1. Evolució del preu de l'electricitat per quilowatt hora d'ús domèstic, Espanya i UE-28, 2008-2015 (€)



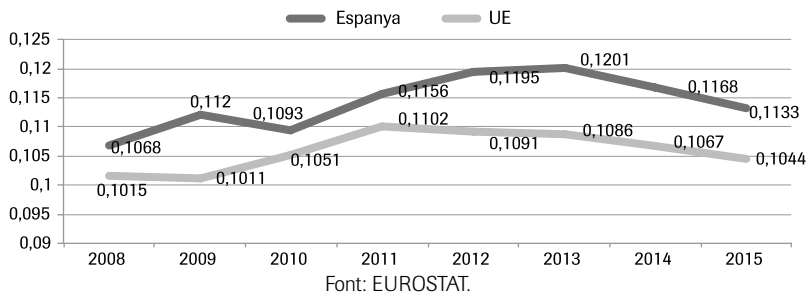
Font: EUROSTAT.

Gràfic 2. Comparació de l'evolució dels preus de l'electricitat per quilowatt hora d'ús domèstic entre països de la UE (%)



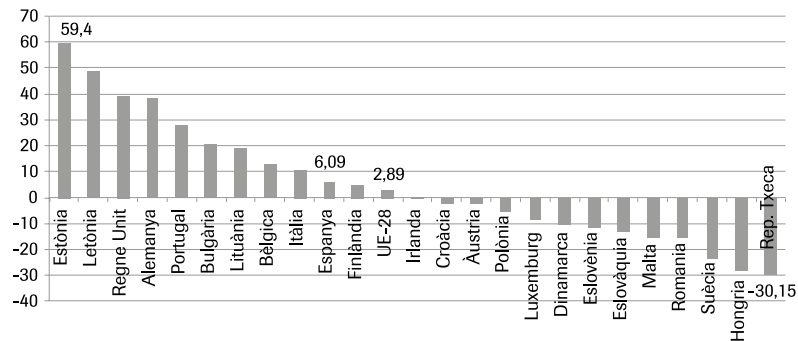
Font: EUROSTAT.

Gràfic 3. Evolució del preu de l'electricitat per quilowatt hora d'ús industrial, Espanya i UE-28, 2008-2015 (€)



Font: EUROSTAT.

Gràfic 4. Comparació de l'evolució dels preus de l'electricitat per quilowatt hora d'ús industrial entre països de la UE (%)



Font: EUROSTAT.

Fent una breu comparació en l'àmbit europeu, s'observa que el comportament dels preus de l'energia ha estat molt desigual en ambdós casos, fet que demostra que la decisió política i empresarial en l'àmbit territorial és important i trascendental. Aquesta diversitat europea oculta grans disparitats entre els estats membres, amb grans diferències entre les polítiques dels estats sobre els costos de la xarxa i els impostos i gravàmens.

L'EUROSTAT adverteix que “el preu de l'energia a la Unió Europea depèn d'una varietat de diferents condicions d'oferta i demanda, inclosa la situació geopolítica, la diversificació de les importacions, els costos de la xarxa de transport de l'electricitat, els costos de la protecció del medi ambient, les condicions climàtiques severes que hi pugui haver en determinats estats o els nivells dels impostos especials i la fiscalitat de cada estat”.³

Quant al gas, actualment l'EUROSTAT no ofereix informació sobre l'evolució dels preus, de manera que l'extraurem d'altres informes:⁴

Taula 1. Preus del gas per quilowatt hora, Espanya i UE-28, primer semestre de cada any (€)

	Ús domèstic (1)			Ús industrial (2)		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014
EU-28	0,063	0,065	0,067	0,037	0,041	0,039
Espanya	0,066	0,073	0,075	0,036	0,039	0,037

Font: Informe sobre el dret als subministraments bàsics, Sindicatura de Greuges de Catalunya.

Consum anual: 500 MWh < consum < 2.000 MWh
Consum anual: 2.778 MWh < consum < 27.778 MWh

Com es pot observar en la taula, a l'Estat espanyol els preus són superiors a la mitjana europea, excepte en el cas del gas de consum industrial. Els increments han estat inferiors, tot i que en el cas del consum domèstic ja es partia de preus més elevats.

Des del punt de vista del consumidor és important recordar que el Reial decret llei 20/2012 va elevar els tipus impositius general i reduït de l'IVA. Aquesta reforma va entrar en vigor l'any 2012 i va comportar que el tipus aplicable al subministrament d'electricitat i de gas a Espanya augmentés al 21%, tot i que no en tots els estats de la Unió Europea és així: “Hi ha tipus que van des del 5,5% per als consumidors vulnerables a França o del 6% a Bèlgica fins al 25% de Dinamarca, per posar-ne alguns exemples”.⁵

3 Extracte tret de l'*Informe sobre el dret als subministraments bàsics (electricitat, aigua i gas)*, de la Sindicatura de Greuges de Catalunya, desembre 2014 (pàg. 17)

4 Informe Asociación de Ciencias Ambientales (2016) i informe Sindicatura de Greuges (2014).

5 *Ibidem*. (pàg. 21).

6.2. INFORMACIÓ SOBRE LA DETERMINACIÓ DELS PREUS DE L'ELECTRICITAT

En el cas de l'electricitat, el mecanisme de fixació dels preus és molt complex, motiu pel qual el consumidor difícilment sap i entén el perquè dels preus marcats en la factura del seu consum.

El Reial decret 216/2014 determina que s'establirà mitjançant una subhasta a partir del preu de mercat d'electricitat. El preu real s'ajusta al preu horari resultant en el mercat elèctric d'acord amb una formulació que calcula Red Elèctrica de España (REE) i que publica en la seva pàgina web el dia anterior al de subministrament. La Comissió Nacional dels Mercats i la Competència (CNMC) ha habilitat en la seva pàgina web una eina que permet als consumidors aollits al sistema de preu voluntari per al petit consumidor (PVPC) simular la seva facturació mitjançant la introducció de les dades necessàries. El mateix Reial decret estableix que les empreses comercialitzadores hauran d'incloure en les seves factures la referència de la pàgina web en què es recollirà la informació relativa als requisits que han de complir els consumidors vulnerables per tenir dret a la tarifa d'últim recurs amb l'aplicació del bo social.

En consonància amb l'informe de la Sindicatura de Greuges al qual ens hem referit anteriorment, volem destacar dues qüestions importants: d'una banda, la complexitat que representa el càlcul del preu d'electricitat que consumim a partir del seu preu en cada hora del dia, i, de l'altra, la limitació que per a moltes famílies i persones representa el sistema d'informació i de publicació dels preus basant-se en l'ús telemàtic, quan avui dia encara existeix una bretxa digital que afecta principalment la població més desafavorida: "El risc de caure en situacions de discriminació per la manca d'accés a les tecnologies de la informació i la comunicació (TIC) és especialment elevat entre els consumidors més vulnerables, que normalment no són els que tenen accés a consultar per Internet els preus de l'energia per a l'endemà".⁶

Les alternatives al PVPC són la contractació del subministrament energètic amb qualsevol empresa comercialitzadora en el mercat lliure, d'acord amb el preu i les condicions que es pactin, o contractar l'electricitat a un preu fix anual, mètode encara més complex per determinar el preu del subministrament consumit, en el primer cas, i més car i desincentivador per les clàusules de finalització de contracte, en el segon cas.

6 Ibidem. (pàg. 24).

6.3. VALORACIONS

Referent a les famílies, a l'Estat espanyol durant els anys de crisi econòmica s'ha observat un deteriorament generalitzat de la qualitat de vida, motivat principalment per la destrucció d'ocupació i l'atur. La pèrdua generalitzada de poder adquisitiu ha suposat una disminució en la demanda interna del país, cosa que ha facilitat la manca d'activitat econòmica i ha dificultat la recuperació econòmica. Paral·lelament, els preus de l'energia han augmentat a nivells elevadíssims, dels més elevats de la Unió Europea. La pèrdua de poder adquisitiu i l'augment de preus d'un producte de consum bàsic suposen un còctel explosiu per a la subsistència de moltes llars, les més vulnerables. Per aquest motiu no és estranya la importància del fenomen de la pobresa energètica en la nostra societat i la necessitat de prendre mesures respecte a aquest punt.

El sector empresarial també ha estat objecte de les mateixes dificultats, tot i que en menor mesura, ja que els increments dels preus energètics d'ús industrial no han estat a l'altura dels d'ús domèstic. Malgrat això, sobretot per a les petites i mitjanes empreses, aquesta circumstància ha suposat una pèrdua de competitivitat, en veure que l'augment dels preus energètics, que forma part dels seus costos fixos, es combinava amb una disminució de l'activitat productiva i amb la dificultat de traslladar aquest increment de costos al preu de venda de la seva producció. Els costos energètics també s'han convertit en un dels principals maldecaps per al sector empresarial.





Efectes

7. POBRESA, TREBALL I POBRESA ENERGÈTICA

Dr. Rafael Allepuz.

Professor d'Economia Aplicada, FDET (UdL)

7.1. POBRESA I CARÈNCIA MATERIAL

La taxa de risc de pobresa o exclusió social (taxa AROPE) l'any 2015 era del 28,6% del total de la població, amb un augment de 4,8 punts percentuals des de l'any 2008. Aquest indicador comprèn tres components, que són la taxa de risc de pobresa,¹ la carència material severa² i la baixa intensitat en el treball.³ En el primer cas, la taxa és del 22,1% del total de la població, amb un augment de 2,3 punts percentuals des de l'any 2008; en el segon cas és del 6,4%, amb un augment de 2,8 punts percentuals, i en el tercer cas és del 15,4%, amb un augment de 8,8 punts percentuals (taula 1).

Taula 1. Risc de pobresa o d'exclusió social i els seus components, 2008-2015 (%)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Risc de pobresa o exclusió social	23,8	24,7	26,1	26,7	27,2	27,3	29,2	28,6
Risc de pobresa	19,8	20,4	20,7	20,6	20,8	20,4	22,2	22,1
Carència material severa	3,6	4,5	4,9	4,5	5,8	6,2	7,1	6,4
Baixa intensitat en el treball	6,6	7,6	10,8	13,4	14,3	15,7	17,1	15,4

Font: INE i elaboració pròpia.

Crida molt l'atenció l'augment del nombre de persones que viuen en situació de carència material severa (que l'any 2015 afectava 2.983.960 persones), però encara més el del nombre de persones que viuen en llars amb baixa intensitat en el treball, atès que el percentatge de població afectada s'ha multiplicat per 2,3 (s'ha més que doblat, fins al punt que afecta 7.180.154 persones).

1 Percentatge de persones que viuen en llars amb una renda disponible equivalent inferior al 60% dels ingressos medians corresponents al tipus de llar.

2 Percentatge de persones que viuen en llars que no es poden permetre com a mínim quatre dels següents nou ítems: pagar la hipoteca o lloguers o fer pagaments a termini; mantenir l'habitatge a una temperatura adequada; una setmana de vacances a l'any; un àpat amb carn, pollastre o peix cada dos dies; telèfon; televisió; rentadora; cotxe; fer-se càrrec de despeses imprevistes.

3 Percentatge de persones que viuen en llars en les quals el nombre de mesos treballats durant l'any per part de tots els membres de la llar en edat de treballar, en relació amb els mesos que teòricament podrien treballar, és menor o igual a 0,2.

L'Encuesta de presupuestos familiares (EPF) de l'Institut Nacional d'Estadística (INE) ens ofereix informació sobre la despesa de les llars. Segons aquesta enquesta, el percentatge de despesa que les llars destinen a finançar les despeses de l'energia domèstica ha experimentat un increment continuat des de l'inici de la crisi (taula 2). Com pot observar-se en la darrera columna de la taula, l'augment de la despesa energètica en les llars espanyoles ha estat molt elevat. L'increment que crida més l'atenció és el que fa referència a la despesa elèctrica, amb un 68,6% durant el període analitzat.

Taula 2. Incrementos anuals en despesa total en fonts d'energia, 2008 (%)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2007-2015
Aigua	2,7	4,8	0,8	7,2	8,2	6,4	6,1	-1,2	41,7
Electricitat	11,3	17,5	22,6	9,0	3,2	-6,2	-5,9	3,1	68,6
Gas	14,9	3,4	-2,8	8,4	8,2	8,7	-3,8	-3,3	37,1

Font: INE i elaboració pròpia.

Relacionant amb l'evolució de la despesa de les llars amb carència material severa que reflecteix la taxa AROPE, l'EPF també ens ofereix dades sobre quins són els ítems més difícils de satisfer. Si bé l'ítem més freqüent és el de no poder permetre's una setmana de vacances a l'any, seguit de no tenir capacitat per fer-se càrrec de despeses imprevistes, també destaca l'evolució de l'ítem relatiu a no poder permetre's tenir l'habitatge a una temperatura adequada, que ha passat de representar el 5,9% de la població al 10,6% durant els anys de crisi econòmica. Aquesta circumstància afecta més la població menor d'edat que la resta. En el cas de les famílies incloses en el decil més baix de renda, aquesta circumstància afecta prop d'un 30% del total. Igualment, tot i que amb menor intensitat, han augmentat significativament els casos de llars que pateixen retards en el pagament de despeses relacionades amb l'habitatge, entre les quals es troben els rebuts d'aigua, llum i electricitat.

7.2. POBRESA I TREBALL

En relació amb el treball, Espanya segueix tenint una de les taxes de desocupació més elevades d'Europa. Aquesta circumstància explica el perquè de l'augment del nombre de llars amb situació de baixa intensitat respecte a la feina. L'any 2015 va acabar amb una taxa d'atur del 20,9% al conjunt de l'Estat espanyol (4.779.500 persones); per aquest motiu, hi ha moltes situacions de baixos ingressos per l'elevat nombre de persones que no treballen i reben la prestació d'atur. Si, a més, l'atur de llarga durada era del 59,5% de les persones aturades, deduïm que la major part d'aquestes han perdut el dret de gaudir de la prestació, i han passat a dependre de subsidis i d'altres tipus de prestacions, contributives i no contributives, de manera que el seu poder adquisitiu ha disminuït significativament.

Paral·lelament, la qualitat en l'ocupació ha disminuït, la qual cosa ha provocat que la precarietat laboral s'hagi anat consolidant durant els anys de crisi. La temporalitat laboral⁴ en finalitzar l'any 2015 se situava en el 25,6%, i la parcialitat,⁵ en el 15,7%, després d'augmentos continuats en els darrers anys. Igualment, els salaris s'han anat moderant i, en alguns casos, disminuint, a conseqüència de les mesures d'austeritat adoptades amb motiu de la crisi econòmica, la qual cosa ha suposat pèrdues de poder adquisitiu importants. El fet que la taxa de risc de pobresa en el treball sigui del 13,2% és un exponent clar.

Per tot plegat, durant els anys de crisi ha augmentat el nombre de llars i de persones la font d'ingressos principal de les quals són les pensions contributives i no contributives (jubilació, invalidesa, viduïtat, etc.), que representen el 34,3% del total, i els subsidis o prestacions per desocupació i altres subsidis i prestacions socials regulars, que representen el 5,7% del total. D'aquesta manera, en el 40% de les llars la principal font d'ingressos no prové del treball ni del capital, aquest tipus de llars ha augmentat en 5,3 punts percentuals durant el període de crisi. Les llars amb ingressos provinents del treball (assalariat o autònom) han perdut representativitat, i han passat a ser només el 57,7% del total.

La situació de les llars espanyoles respecte del mercat de treball és, doncs, un dels exponents que explica la creixent incidència de la pobresa energètica⁶ en el territori. Les llars en situació d'atur i de manca d'ingressos del treball són les més afectades per aquesta problemàtica.

4 Temporalitat laboral: relació de treballadors assalariats amb contracte laboral temporal respecte del total de treballadors assalariats.

5 Parcialitat laboral: relació de persones ocupades a temps parcial respecte del total d'ocupats.

6 La pobresa energètica mesurada amb indicadors basats en l'enfocament dels ingressos i de les despeses de la llar.

7.3. TREBALL I POBRESA ENERGÈTICA

L'EPF mostra que, entre els anys 2008 i 2015, s'ha produït un augment important, generalitzat i continuat en el pes que la despesa en fonts d'energia de les llars té sobre la totalitat de despesa, com es veu en la taula 3.

Taula 3. Despesa en electricitat, gas i altres combustibles segons la principal font d'ingressos de la llar, 2008-2015 (%)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total	2,8	3,2	3,7	4,0	4,3	4,3	4,1	4,1
Treball per compte propi	2,9	3,3	3,7	4,2	4,4	4,4	4,1	3,9
Treball per compte aliè	2,5	2,9	3,3	3,6	3,8	3,9	3,7	3,6
Pensions contributives i no contributives	3,4	3,8	4,3	4,6	4,8	4,9	4,7	4,8
Subsidis i prestacions per desocupació i altres de caire social regulars	3,0	3,6	4,2	4,6	4,9	5,0	5,0	4,7
Rendes de la propietat i del capital i altres ingressos regulars	2,9	3,4	4,1	4,0	4,5	4,5	4,4	4,4
No consta	2,9	3,0	3,5	3,5	4,3	4,4	4,3	3,5

Font: INE i elaboració pròpia.

Les famílies que van destinar un major percentatge dels seus ingressos al pagament de les factures de l'energia domèstica van ser aquelles en les quals la font principal d'ingressos no és el treball. Les que tenen el percentatge més elevat són les que depenen de pensions (contributives i no) i les de subsidis i prestacions en general, i són, a més, les que han augmentat més el percentatge durant el període analitzat. Hi han contribuït els processos de destrucció d'ocupació, que no han estat suficientment compensats amb la creació de llocs de treball dels darrers mesos, i els de jubilació anticipada. En la resta de llars també s'ha detectat un augment progressiu del pes d'aquesta despesa, tot i que amb menor intensitat. Tot apunta que aquest augment de la despesa en energia és conseqüència de l'augment dels preus energètics (amb taxes d'augment per sobre de l'IPC) i de la moderació –fins i tot disminució– de salaris i pensions.

Segons l'*Encuesta de condiciones de vida* (ECV) de l'INE, les llars amb la persona de referència a l'atur són les que registren un major percentatge de les que es declaren incapaces de mantenir la llar a una temperatura adequada – representen un 21% l'any 2015, percentatge que dobla la mitjana (10,4%)–, i de les que declaren haver tingut retards en el pagament de despeses relacionades amb l'habitatge principal, amb un 22,6% –també superior a la mitjana, del 10,1%.

Segons el segon informe de l'ACA,⁷ l'any 2014 el 39% de les llars en les quals la persona de referència es trobava en situació d'atur tenien una despesa en energia domèstica per sobre del 10% dels seus ingressos anuals⁸ (superior al 34% de l'any 2012). En un 20% de les llars, la despesa era superior al 15%. Les llars més afectades, tant per la seva despesa com pel seu creixement continuat, són les que depenen de prestacions, sobretot de les no contributives (un 50% del total) i d'altres ingressos irregulars (un 44% del total).

En llars amb ocupació existeix una major incidència de pobresa energètica quan els contractes són eventuals o temporals; un 8% es troben afectades per aquesta circumstància. També té una incidència significativa en situacions de retard en el pagament de factures, amb un 7% del total.

Aquests fets s'expliquen per dos motius principals: en primer lloc, perquè el percentatge de llars afectades ha augmentat, i, en segon lloc, perquè el nombre de llars amb la persona de referència en situació d'atur s'ha incrementat de manera molt significativa. El nombre de persones que l'any 2007 vivien en una llar amb la persona de referència a l'atur era de 2,2 milions, mentre que l'any 2012 era de 7,3 milions.

Els efectes de la crisi econòmica sobre les llars amb persones ocupades també han estat significatius perquè també han sofert un important increment de l'indicador basat en l'enfocament de despeses i ingressos (més del 10% de despesa energètica sobre el total d'ingressos), i s'ha passat d'1,1 milions de persones afectades l'any 2007 a 3,4 milions l'any 2012.

Dues són les circumstàncies que provoquen situacions de pobresa energètica. Una és l'increment dels preus energètics i l'altra és el nivell insuficient d'ingressos d'una part molt important de les llars, motivat per la

7 Asociación de Ciencias Ambientales (2016): *Pobreza, vulnerabilidad y desigualdad energética. Nuevos enfoques de análisis*. Madrid. ACA

8 S'entén que la situació és de pobresa energètica quan existeix incapacitat, per a una llar, d'obtenir una quantitat adient de serveis de l'energia pel 10% de la renda disponible. Entenem, doncs, que el 10% és el llindar de despesa en energia domèstica sobre els ingressos anuals, a partir del qual la despesa és desproporcionada.

falta d'ocupació. Per combatre la pobresa energètica, l'ACA proposa una sèrie de mesures ben orientades, basades en la coordinació entre diferents actors i nivells de l'Administració per mitjà d'una estratègia estatal, però que haurien de ser complementades amb un major control del preu de les diferents fonts d'energia de consum domèstic i, sobretot, amb la creació d'una ocupació de qualitat. Entenem que aquesta ocupació milloraria significativament la independència econòmica de les famílies i en potenciaria l'autonomia en la presa de decisions i en la manera de satisfer les dificultats de caire econòmic que impedeixen viure amb les necessitats més bàsiques suficientment cobertes.



8. LA POBRESA ENERGÈTICA I LA POBRESA INFANTIL

*Dra. M. Àngels Balsells.
Professora de Pedagogia, FEPTS (UdL)*

8.1. LA POBRESA INFANTIL

Des dels inicis de la crisi econòmica, els estudis sobre pobresa alerten del implacable efecte que té en la població infantil. El risc de pobresa relativa no ha parat de créixer des dels inicis de la crisi en tota la població, però ho ha fet de manera més acusada i alarmant en la població infantil. El darrer informe d'UNICEF¹ sobre la situació de la infància i l'adolescència a Espanya situa la pobresa infantil en el 27,5% i indica que totes les llars que tenen nens i nenes suporten una taxa de pobresa clarament superior a la mitjana de tots els tipus de llar on no hi ha infants i adolescents.

INFORME SOBRE LA INFANCIA EN ESPAÑA 2012-2013

La pobreza en España tiene rostro de niño

Los niños y las niñas son los últimos responsables de la crisis y sin embargo están sufriendo sus consecuencias de forma tan o más grave que otros grupos sociales.

En España, actualmente los niños son el grupo de edad más pobre en comparación con el resto de grupos de edad (adultos y mayores).

En esta imagen se pueden ver algunos datos y porcentajes relacionados con pobreza infantil en España.

* Entre los años 2007 y 2010.



¹ UNICEF. (2014): *La infancia en España 2014. El valor social de los niños: hacia un Pacto de Estado por la Infancia*. Madrid. Unicef comité español

Igualment, des dels inicis de la crisi econòmica, s'ha anat observant que la pobresa energètica colpeja de manera especial les llars on hi ha infants i adolescents.

En l'estudi elaborat per Sara Ayllón² s'ha observat que el principal canvi en la "privació material infantil" és el nombre de nens i nenes que viuen en una llar que té problemes de retard en el pagament del lloguer, de la hipoteca o de despeses d'electricitat, gas o aigua. Igualment, es posa en evidència que el 10% dels nens viuen en una llar on es manifesta que han hagut d'endarrerir el pagament de l'aigua, el gas o la llum. I es calcula que el 8% de la infància espanyola viu en una llar on no es pot tenir la temperatura adequada.

Taula 1. Carències de la població total i de la població infantil en la dimensió de l'habitatge (%)

	Conjunt de la població		Població infantil	
	2004–2009	2010–2012	2004–2009	2010–2012
La llar s'ha retardat en el pagament de les factures d'electricitat, aigua, gas, etc., en els darrers mesos.	4,9	6,9	7,1	9,7
La llar no es pot permetre mantenir l'habitatge a una temperatura adequada en els mesos d'hivern.	8,3	7,7	8,4	7,9
L'habitatge té problemes de goteres, humitats a les parets, al terra i en teulades, o podridures al terra, en marcs de finestres o en portes.	18,6	16,6	19,0	17,7

Font: Ayllón, S. (2015).

Tal com ja s'ha indicat en un capítol anterior, l'Institut Nacional d'Estadística (INE) ha publicat un informe en què s'indica el percentatge de persones que no es poden permetre mantenir l'habitatge a una temperatura adient. Es constata que l'índex s'ha doblat en el cas de famílies amb infants, ja que ha passat del 6,6% el 2008 a l'11,3 % el 2015.

² Ayllón, S. (2015): *Infancia, pobreza y crisis económica*. Colección Estudios Sociales. Núm. 40. Obra Social La Caixa.

De la mateixa manera, l'indicador de la Unió Europea AROPE (*At Risk of Poverty and/or Exclusion*) ha situat en el 33,8% el risc de pobresa i exclusió de la infància i l'adolescència a Espanya, la qual cosa significa que un de cada tres nens i nenes viu alguna de les següents situacions:

- a) Viu en una família amb ingressos econòmics baixos o que no en disposa. És la pobresa econòmica definida com a famílies que viuen per sota del llindar de pobresa.
- b) Viu en una família amb dificultats per treballar. És la baixa intensitat en el treball, definida com a famílies els membres actius de les quals treballen un 20% o menys de la seva capacitat de treballar durant tot l'any.
- c) Viu en una família amb privació material severa, definida com la situació de famílies que no poden satisfer quatre dels nou ítems que reflecteixen necessitats bàsiques: pagar la hipoteca o lloguers o fer pagaments a termini; mantenir l'habitatge a una temperatura adequada; una setmana de vacances a l'any; un àpat amb carn, pollastre o peix cada dos dies; telèfon; televisió; rentadora; cotxe; fer-se càrrec de despeses imprevistes.

Tot plegat ens indica com la situació de la pobresa energètica és present en les xifres de la pobresa infantil. Llegint aquestes xifres, és important fer una reflexió sobre quines n'han estat les causes. És evident que la crisi econòmica ha provocat una baixada d'ingressos a les famílies amb fills, fonamentalment per la destrucció de llocs de treball. A més a més, en el cas de la pobresa energètica, hem vist en els anteriors capítols com l'augment de preus energètics ha estat una altra variable determinant en la situació que viuen les llars més vulnerables. I, en el cas de la pobresa infantil, és necessari assenyalar un tercer factor que n'està provocant l'augment, la intensitat i la cronificació des que es va iniciar la crisi econòmica: la constant pèrdua de dotació pública destinada a la infància. Més concretament, UNICEF³ ha denunciat que des de l'any 2010 els pressupostos destinats a la infància han caigut en 6.370 milions d'euros: 772 euros per nen o nena.

Veiem com, en altres països europeus que també s'han vist agitats per la crisi econòmica, la dotació pressupostària per cobrir les necessitats de la infància en totes les matèries està ajudant que les xifres de pobresa infantil

3 UNICEF, (2012): *La infancia en España 2012-2013. El impacto de la crisis en los niños*. Madrid. Unicef España.

no s'hagin incrementat. En canvi, les decisions en el nostre entorn han estat ben diferents i, justament quan hi ha una major indefensió de la infància i l'adolescència, han anat retirant actuacions públiques per a la infància. Tot plegat ha tingut un efecte multiplicador que explica per què els índexs de pobresa infantil a Espanya i Catalunya són tan elevats. La mateixa Comissió Europea va assenyalar que "la situació a Romania, Espanya, Bulgària, Grècia i Itàlia és particularment preocupant. De fet, aquests països combinen les taxes més altes de pobresa infantil (entre el 26 i el 35%) i l'impacte més baix de les ajudes socials damunt seu (del 16 al 35%)".

8.2. CONSEQÜÈNCIES DE LA POBRESA ENERGÈTICA I DE LA POBRESA INFANTIL

És difícil destriar quines conseqüències pot tenir la pobresa energètica en la infància de les conseqüències que té la pobresa infantil en general. Veiem una realitat en què nens i nenes viuen en llars de pitjor qualitat, amb condicions de manca de calefacció, manca d'aigua calenta..., en definitiva, amb poques condicions d'habitabilitat. I aquesta pobresa energètica que forma part de les estadístiques de la pobresa infantil té conseqüències que van més enllà de les condicions de l'habitatge. Les famílies d'aquestes llars sense ingressos suficients per fer-se càrrec de la despesa energètica es veuen obligades a retallar les despeses en tots els àmbits domèstics. I aquestes retallades també suposen retallar les activitats educatives dels seus fills: material educatiu, activitat extra-escolar, activitats de lleure i esport...⁴ Podem afirmar que la pobresa energètica té un impacte directe en l'equitat i l'educació d'aquests nens i nenes, la qual cosa és encara més greu quan es constata que l'educació és l'eina més eficaç perquè aquests nens puguin superar les adversitats de viure un infància de desigualtat econòmica.

Però quines altres conseqüències té créixer i desenvolupar-se en situació de de privació material?⁵ Avui situem la pobresa infantil com un factor de risc social, ja que la recerca ha mostrat que els nens que viuen en una situació de pobresa tenen moltes més probabilitats de tenir dificultats d'aprenentatge i escolars, de patir problemes de salut, de presentar índexs de rendiment escolar

4 Observatori de la Vulnerabilitat de la Creu Roja a Catalunya (2011) i Observatori de la Realitat Social de Càritas (2011).

5 Balsells, M.A. (2011): *Quart món i infància: conceptes, reptes i oportunitats*. Col·lecció Nord-Sud. Icaria Editorial.

baixos, de tenir embarassos prematurs i de tenir menys expectatives laborals. És com una “cascada de la pobresa” que recau directament en la infància i se n'emporta les oportunitats: no és la pobresa, sinó els efectes que té la pobresa sobre els pares, el que genera una cascada d'esdeveniments familiars caracteritzats per la manca d'estimulació afectiva, d'estimulació sensorial i de seguretat emocional, amb efectes irreversibles en el desenvolupament integral dels nens. Des del seu naixement viuen la inseguretat i l'angoixa permanent dels seus pares: falta de diners, irregularitats de recursos, habitatge degradat, pessimisme, devaluació cultural, humiliacions, la sort d'accedir a ajudes d'alimentació... La situació d'aquests pares no és la més adequada perquè es puguin dedicar a l'estimulació social, sensorial i afectiva dels seus fills.

D'altra banda, créixer en una llar empobrida, en un barri desafavorit, en unes condicions econòmiques i educatives desfavorables, té una força estigmatitzadora molt important per a la infància. Els membres de la societat tenen una percepció negativa i una actitud de depreciació de les persones que viuen en aquestes circumstàncies, i això provoca efectes de naturalesa psicològica: la baixa autoestima, la baixa motivació, la manca d'expectatives o la manca d'identitat solen ser característiques personals que s'acaben consolidant en la infància i l'adolescència que viu aquestes situacions.

Els mateixos nens i adolescents⁶ identifiquen quin és l'impacte directe que té viure en una família amb dificultats econòmiques: els nens perceben l'increment de l'estrès dels adults; molts nens se senten culpables de la situació creada, la qual cosa els genera por i inseguretat; s'incrementa la tensió en les relacions familiars; es modifiquen les expectatives de futur; a vegades canvien els rols dels adults respecte als fills, i en ocasions hi ha un increment de malalties mentals i de consum de drogues i alcohol.

6 Parlament infantil en línia en el qual van participar dinou parlamentaris d'entre 8 i 15 anys. Programa Ciudades Amigas de la Infancia, d'UNICEF- Comité Español.

8.3. ALGUNA SOLUCIÓ?

Al febrer de 2013 la Comissió Europea⁷ va presentar el document “Invertir en la infància: trencar el cercle dels desavantatges”, en el qual es reconeix que els nens corren major risc de pobresa o exclusió social que la població en general en la gran majoria dels països de la Unió Europea, així com que els nens que creixen en la pobresa o l'exclusió social tenen menys possibilitats que els seus coetanis més afavorits de tenir bon rendiment escolar, gaudir de bona salut i aprofitar tot el seu potencial en fases posteriors de la seva vida. La recomanació proposa als països diverses accions emmarcades en tres línies:

- a) que les famílies, els nens i les nenes tinguin el necessari per a una vida digna
- b) assegurar l'accés de les famílies, els nens i les nenes a serveis de qualitat i adequats;
- c) assegurar el dret dels nens i les nenes a participar-hi.

Estem amatents a veure com es materialitza la indicació de la recomanació sobre la pobresa energètica: que totes les famílies amb fills tinguin l'oportunitat de viure en una casa amb espai suficient i amb els serveis bàsics d'aigua i llum que es necessiten, i que s'ajudi les famílies amb nens que estan passant dificultats perquè puguin seguir vivint a casa seva i no hagin d'abandonar-la.



7 Comisión Europea (2013) Diario oficial de la unión europea de 2.3.2103, “Recomendación de la comisión de 20 de febrero de 2013. Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas (2013/112/ UE) Brussel·les: Comissió Europea.

9. POBRESA ENERGÈTICA, LLARS FREDES I IMPACTE SOBRE LA SALUT

*Dra. Montserrat Gea-Sánchez, Sr. Roland Pastells Peiró i Sr. Jordi Martínez Soldevila.
Facultat d'Infermeria i Fisioteràpia (UdL)*

9.1. INTRODUCCIÓ

En el present text es pretén abordar el problema de la pobresa energètica des del punt de vista de la salut.

Des de la perspectiva de la recerca en ciències de la salut, desgraciadament existeixen diverses realitats. La primera són els escassos estudis científics que s'han elaborat tenint com a enfocament principal l'estudi de la incidència de les condicions dels habitatges sobre la salut de les persones que els habiten, comparativament a altres determinants socials de la salut, malgrat el gran impacte que se'ls atribueix. La segona és que la majoria dels estudis duts a terme se centren en altres països, tals com el Regne Unit i Irlanda, de manera que no són extrapolables al nostre context, encara que certament van assentar-ne el punt de partida ja fa més de dues dècades, concretament descrivint com les llars fredes i mal aclimatades perjudiquen la salut. I la tercera és l'absoluta indiferència amb què el món acadèmic i polític ha tractat el tema, tant en el context europeu en general com, molt particularment, a Espanya, en contraposició a les recomanacions descrites fa més de trenta anys per l'Organització Mundial de la Salut (d'ara endavant, OMS) en l'informe *Health impact of low indoor temperatures* (World Health Organization, 1987).¹

¹ World Health Organization. (1987): *Health impact of low indoor temperatures. Report on a WHO meeting*. Copenhagen: WHO.

9.2. LES LLARS FREDES I L'IMPACTE SOBRE LA SALUT

En l'esmentat document elaborat per l'oficina europea, es cridava l'atenció quant a una temperatura ambient i deficitària (per sota dels 18 graus de mitjana a les habitacions i 21 al menjador) afecta la salut de les persones, ja que incrementa, per exemple, les malalties respiratòries i, concretament a Espanya, en reportava un 15% de nous casos per any. En aquest sentit, l'OMS no es limitava a realitzar una pura descripció dels impactes, sinó que cridava a l'acció perquè es protegissin els grups especialment vulnerables (grups reconeguts ja de risc), com les persones grans i els nens, que, vivint en condicions desfavorables, no tenen accés a una calefacció suficient (Collins, 1986).²

A més, aquests estudis de col·lectius vulnerables advocaven perquè les llars amb gent gran, nens i discapacitats tinguessin un increment de dos o tres graus per sobre de la mitjana recomanada per a les llars.

Certament són qüestions a considerar detingudament, i és que, com més temps es roman a la llar, també són més les necessitats energètiques i, en conseqüència, major la despesa per a les famílies. Aquest fet, en un context d'increment de la desocupació, d'augment del teletreball i, sobretot, d'increment de l'envelliment poblacional i la cronicitat, ha de tenir-se molt en compte per detectar els grups de major risc i intervenir-hi, especialment si considerem la gran dificultat que comporta detectar-los des del punt de vista dels professionals de la salut, atès que es desenvolupa en una esfera totalment privada (El Ansari & El-Silimy, 2008). Cal dir que les persones institucionalitzades no queden excloses del risc de patir fred, ja que existeixen evidències de col·lectius de persones grans que, tot i viure en residències d'avis, també sofreixen aquest tipus de privacions (Hajat, Kovats, & Lachowycz, 2007).³

Possiblement les malalties respiratòries en grups de risc constitueixen el problema de salut més evident i fàcil de relacionar amb el fet de viure en una llar freda, però n'existeixen molts més, no només en termes de morbiditat (malalties amb les quals es conviu però que no són causa directa de mort), sinó també en termes de mortalitat com a impactes directes. D'aquesta manera, s'ha definit la denominada **mortalitat addicional d'hivern** com la diferència

2 Collins, K. (1986): Low indoor temperatures and morbidity in the elderly. *Age and Ageing*, (15), 212-220.

3 El Ansari, W., & El-Silimy, S. (2008): Are fuel poverty reduction schemes associated with decreased excess winter mortality in elders? A case study from London, UK. *Chronic Illness*, 4 (4), 289-294. <https://doi.org/10.1177/1742395308090620>

Hajat, S., Kovats, R. S., & Lachowycz, K. (2007): Heat-related and cold-related deaths in England and Wales: who is at risk? *Occupational and environmental medicine*, 64 (2), 93-100. <https://doi.org/10.1136/oem.2006.029017>

entre el nombre de morts que es produeixen entre desembre i març i la mitjana de morts entre l'agost i el novembre anteriors i l'abril i el juliol posteriors (El Ansari & El-Silimy, 2008).

Òbviament, la mort és la pitjor de les conseqüències, i la més radical, però la relació entre una llar freda i la mort s'ha determinat de manera clara. Per exemple, ja l'any 2001 Wilkinson et al., després d'estudiar les 80.331 morts produïdes per malalties cardiovasculars a Anglaterra en el període 1986-1996, van revelar que aquestes morts tenien una relació significativa amb les condicions de l'habitatge, i que l'antiguitat i les taxes baixes d'eficiència energètica n'eren les principals culpables. D'aquesta manera, van demostrar que en les llars més fredes existia un 20% més de risc de morir per malaltia cardiovascular que en aquelles més càlides (Wilkinson et al., 2001).⁴

Posteriorment, mitjançant un estudi dut a terme al Regne Unit l'any 2010, es va comptabilitzar un nombre de morts addicionals d'hivern de 25.400, i es va demostrar que cada grau que disminuïa la temperatura ambient partint dels divuit graus implicava 3.500 morts extres. Entre els principals factors que causaven aquest increment de morts, hi havia les malalties circulatòries i respiratòries, però no, per exemple, el virus de la influència (grip), que va resultar no ser la causa principal de mort, sinó un factor contribuent. Les llars fredes, no obstant això, sí que va semblar que eren factors principals en l'increment de malalties respiratòries i cardíques, de manera que es podien atribuir a aquest tipus d'habitatges un 21,5% de les morts (Marmot Review Team & Friends of the Earth, 2011).⁵

Arribats a aquest punt, hom pot caure en el parany de pensar que les dades d'aquests estudis provenen de països amb climes més freds que Espanya, i que per això es radicalitzen els resultats de les recerques i les taxes de mortalitat. Res més lluny de la realitat. Paradoxalment, les comparacions internacionals demostren que països com Grècia, el Regne Unit, Espanya o Portugal tenen nivells de morts addicionals d'hivern superiors a altres països més freds de la UE-14, la qual cosa està relacionada amb una pitjor eficiència energètica, menor despesa sanitària i pitjors circumstàncies socioeconòmiques (Barnet et al., 2005; Healy, 2003; Marmot Review Team & Friends of the Earth, 2011).⁶⁷⁸

4 Wilkinson, P., Landon, M., Armstrong, B., Stevenson, S., Pattenden, S., Mckee, M., & Fletcher, T. (2001): *Cold comfort: The social and environmental determinants of excess winter deaths in England, 1986-96*. Bristol: Policy Press.

5 Marmot Review Team, & Friends of the Earth. (2011): *The Health impacts of cold homes and fuel poverty*. London: Friends of the Earth & the Marmot Review Team.

Com s'ha indicat anteriorment, la mort seria l'impacte més radical derivat de viure en una llar freda, però existeixen moltes altres circumstàncies més difícils de mesurar i que fan minvar tant la salut física com la mental de les persones que les pateixen. En termes de morbiditat, les tres malalties més comunes provocades per les llars fredes són circulatòries, respiratòries i mentals, encara que també se n'han descrit unes altres en menor mesura, com els reumatismes i l'artritis.

Les conseqüències físiques més evidents podríem resumir-les en el fet que, com més temps estigui la persona exposada a temperatures baixes, majors seran les conseqüències per a la seva salut, i com més gran sigui la diferència, les conseqüències seran pitjors (per sota de setze graus, **es danyen funcions respiratòries; de dotze, cardiovasculars**, i de sis existeix risc d'hipotèrmia). No obstant això, des d'un punt de vista holístic, és fàcil intuir que les persones que viuen en circumstàncies desfavorables i pateixen fred a les seves llars tenen un major risc de veure minvada la seva salut mental. És més, segons ha demostrat l'evidència científica, l'impacte de sofrir pobresa energètica en la salut mental de les persones és molt més dramàtic que les conseqüències físiques (Liddell & Morris, 2010).⁹ En el cas de nens que han crescut en llars amb males condicions (incloent-hi la temperatura), aquests tenen una major tendència a experimentar ansietat, depressió i retard cognitiu. De la mateixa manera, l'estudi NATCEN (Harris et al., 2010)¹⁰ va demostrar que, en joves, una privació de calor produïa quatre o més símptomes negatius sobre la salut mental. Finalment, en el cas d'adults, un estudi va mostrar que com més alta era la mitjana de temperatura a l'habitació, menor era el risc de sofrir depressió en un 50% (Marmot Review Team & Friends of the Earth, 2011).

En aquest últim sentit, Harrington va descriure que les persones no perceben la relació entre una llar freda i la mortalitat o una mala salut física; no obstant això, en perceben les conseqüències psicosocials, com la depressió, l'aïllament social o les limitacions en la mobilitat, la qual cosa posa de manifest

6 Barnett, A. G., Dobson, A. J., McElduff, P., Salomaa, V., Kuulasmaa, K., Sans, S. (2005): Cold periods and coronary events: an analysis of populations worldwide. *Journal of Epidemiology & Community Health*, 59(7), 551-557.

7 Healy, J. D. (2003): Excess winter mortality in Europe: a cross country analysis identifying key risk factors. *Journal of Epidemiology & Community Health*, 57(10), 784-789. <https://doi.org/10.1136/jech.57.10.784>

8 Marmot Review Team, & Friends of the Earth. (2011): *The Health impacts of cold homes and fuel poverty*. London: Friends of the Earth & the Marmot Review Team.

9 Liddell, C., & Morris, C. (2010): Fuel poverty and human health: A review of recent evidence. *Energy Policy*, 38(6), 2987-2997. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2010.01.037>

10 Harris, J., Hall, J., Meltzer, H., Jenkins, R., Oreszczyn, T., & McManus, S. (2010): *Health, and housing conditions in England: Research for the eaga Charitable Trust by the National Centre for Social Research*. London: National Centre for Social Research.

la importància de poder mantenir una llar càlida i la seva relació amb una bona salut mental (Harrington et al., 2005).¹¹

Tenint en compte tot el que s'ha dit anteriorment, es fa imprescindible que els professionals de la salut es pronunciïn a favor de la introducció d'intervencions que millorin la salut, tant física com mental, de la població, especialment en les llars amb ingressos baixos, més enllà de la pura medicalització de la pobresa. Lloyd et al. poden proporcionar-nos un bon exemple en aquest sentit, atès que són els qui van aconseguir millorar el control de la hipertensió arterial introduint millores en matèria d'humitat i calefacció en uns blocs de pisos. Com a conseqüència, a més, les persones que vivien en aquests blocs van presentar menors ingressos hospitalaris i un menor consum de fàrmacs, la qual cosa, consegüentment, va suposar un major estalvi sanitari (Lloyd, McCormack, McKeever, & Syme, 2008).¹²

En alguns plans per a l'acció contra la pobresa energètica s'han arribat fins i tot a dur a terme intervencions directes sobre la població que la pateix, oferint assessorament i ajuda per canviar la situació de privació; no obstant això, l'impacte d'aquestes intervencions ha estat relatiu, ja que s'adreçava a col·lectius que havien de decidir entre escalfar-se o menjar (*heat or eat*). És clar que, davant d'aquesta situació, els productes alimentaris als quals poden accedir aquests col·lectius són aquells de pitjor qualitat nutricional, la qual cosa dona lloc a altes taxes d'obesitat (inclosa la infantil) i malnutrició.

En definitiva, queda clar que per abordar la qüestió de la pobresa energètica i reduir-ne l'impacte sobre la salut és necessari realitzar una proposta per a l'acció, dissenyant polítiques intersectorials que estiguin orientades a disminuir les inequitats en salut i, especialment, en aquells col·lectius de major risc.

11 Harrington, B. E., Heyman, B., Merleau-Ponty, N., Stockton, H., Ritchie, N., & Heyman, A.: (2005). Keeping warm and staying well: findings from the qualitative arm of the Warm Homes Project. *Health and Social Care in the Community*, 13(3), 259-267. <https://doi.org/10.1111/j.1365-2524.2005.00558.x>

12 Lloyd, E. L., McCormack, C., McKeever, M., & Syme, M. (2008): The effect of improving the thermal quality of cold housing on blood pressure and general health: a research note. *Journal of Epidemiology & Community Health*, 62(9), 793-797. <https://doi.org/10.1136/jech.2007.067835>

BIBLIOGRAFIA DISPONIBLE AL CENTRE DE DOCUMENTACIÓ EN COOPERACIÓ I SOLIDARITAT (CDOCS)

- ARDANUY, S. MANUEL, F. *Pobreza energética en España: alcance y protección constitucional*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters Aranzadi, 2014
- ASSOCIACIÓ ECOSERVEIS, *La pobreza energética a la demarcació de Barcelona. Propostes d'actuació des de l'àmbit local*, ed. Diputació de Barcelona, Col·lecció Eines, setembre 2016. <https://www1.diba.cat/uliep/pdf/57479.pdf>
- LLEI 24/2015, del 29 de juliol, de mesures urgents per a afrontar l'emergència en 'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica. <http://portaldogc.gencat.cat/utillsEADOP/PDF/6928/1438494.pdf>
- OBSERVATORI DESC; PLATAFORMA DE AFECTADOS POR LA HIPOTECA; ALIANÇA CONTRA LA POBRESA ENERGÈTICA. *Informe Sobre Emergència Habitacional I Pobresa Energètica: Una radiografia de Badalona, Barcelona, Girona, L'Hospitalet, Lleida, Mataró, Sabadell, Sant Cugat del Vallès, Reus, Santa Coloma de Gramenet, Tarragona, Terrassa*. Juliol 2016. http://pobresaenergetica.es/wp-content/uploads/2016/07/informe_12municipis.pdf
- ROMERO J.C.; LINARES. P.; LÓPEZ OTERO, X. *Pobreza energética en España. Análisis económico y propuestas de actuación*. Informe 2014. Economics for energy . http://eforenergy.org/docpublicaciones/informes/Informe_2014_web.pdf
- SÍNDIC DE GREUGES DE CATALUNYA *Informe sobre la pobresa energètica a Catalunya*. Octubre 2013 <http://www.sindic.cat/site/unitFiles/3530/Informe%20pobresa%20energetica%20definitiu.pdf>
- TIRADO HERRERO., S., JIMÉNEZ MENESES, L., LÓPEZ FERNÁNDEZ, J.L., MARTÍN GARCÍA , J. *Pobreza energética en España. Análisis de tendencias*. Asociación de Ciencias Ambientales, Madrid, 2014. <http://unaf.org/wp-content/uploads/2014/05/estudio-de-pobreza-energ%C3%A9tica-en-espa%C3%B1a-2014.pdf>
- VALLVÉ, X. *Pobresa i Privació de Subministraments Bàsics 'Pobresa energètica' a Catalunya, una qüestió d'ingressos*. Entitats Catalanes d'Acció Social. <http://acciosocial.org/wp-content/uploads/2016/11/informe-pobresa-energetica-nov2016-ECAS.pdf>

WEBGRAFIA

Ecoserveis

<http://www.ecoserveis.net/>

Aliança contra la Pobresa Energètica

<http://pobresaenergetica.es/>

Xarxa per a la sobirania energètica

<http://xse.cat/>

Fuel Poverty Group

<http://energiajusta.org/ca/>

Agència Catalana de Consum. Pobresa energètica. Drets d'accés als subministraments bàsics

http://consum.cat/consumidors_i_consumidores/tinformem/pobresaenergetica/index.html

Associació Ecoserveis – Cultura energètica

<http://pobrezaenergetica.es/portada.html>

Xarxanet: notícies sobre pobresa energètica

<http://xarxanet.org/etiquetes/general/pobresa-energ%C3%A8tica>

Asociación de Ciencias Ambientales: Punto de Información al Consumidor Vulnerable (PICv).

<http://www.cienciasambientales.org.es/index.php/inicio.html>

Coordinadora d'ONGD i aMS: notícies sobre la pobresa energètica

<http://www.coordinadora-ongd-lleida.cat/web.asp?mod=cerca&>

Blog les nostres energies

<https://lesnostresenergies.wordpress.com/>

Enginyeria sense fronteres: secció pobresa energètica

<http://esf-cat.org/tag/pobresa-energetica/>

Som energia

<https://www.somenergia.coop/ca/>

Entesa Catalana per l'energia neta i renovable

<http://www.energiasostenible.org/ca/>



Universitat de Lleida
Oficina de Desenvolupament
i Cooperació

Amb la col·laboració de:



Obra Social "la Caixa"