



INFORME
SOBRE LA
POBREZA
ENERGÉTICA EN
CATALUÑA
OCTUBRE 2013

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

INFORME
SOBRE LA
POBREZA
ENERGÉTICA EN
CATALUÑA

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

Síndic de Greuges de Catalunya

1ª edición: Octubre de 2013

Informe sobre la pobreza energética en Cataluña. Octubre 2013

Maquetación: Síndic de Greuges

Impreso sobre papel ecológico

Diseño original: America Sanchez

Foto portada: © Jordi Soteras

ÍNDICE GENERAL

1. INTRODUCCIÓN Y OBJETO DE LA ACTUACIÓN DE OFICIO	5
2. LAS ACTUACIONES LLEVADAS A CABO POR EL SÍNDIC	5
3. ALGUNAS REFERENCIAS NORMATIVAS DESTACABLES	6
4. LAS DIFICULTADES PARA IDENTIFICAR AL COLECTIVO DE PERSONAS AFECTADAS	6
5. LA NECESIDAD DE UNA POLÍTICA PÚBLICA	8
6. EXPERIENCIAS DE OTROS PAÍSES	8
7. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS	10
7.1. PROPUESTAS DE CARÁCTER OPERATIVO	10
1. Reconocimiento	
2. Coordinación	
3. Divulgación	
4. Formación	
5. Red de Viviendas de Inclusión Social	
6. Colectivos especialmente protegidos	
7. Intercambio de información en la interrupción de los suministros	
8. Acciones en la vivienda	
9. Más allá de los precios sociales	
10. Tregua invernal	
11. Responsabilidad social corporativa	
7.2. PROPUESTAS DE CARÁCTER NORMATIVO	12
12. Acciones en la educación	
13. Butano	
14. Aplicación de beneficios sociales en facturas de agua y luz a los inquilinos	
15. Tregua invernal/umbral del IRSC	
16. Canon del agua de las facturas impagadas	
17. Tarifas de agua progresivas	
18. Gastos de reconexión del suministro eléctrico	
8. SÍNTESIS DEL DOCUMENTO Y PROPUESTAS	14

1. INTRODUCCIÓN Y OBJETO DE LA ACTUACIÓN DE OFICIO

Hoy en día hay muchas personas en Cataluña que no pueden mantener su vivienda a una temperatura adecuada por un precio justo y, entre éstas, existe un porcentaje creciente que no puede hacer frente a las facturas de los suministros de luz, agua o gas. Esta situación constituye lo que se conoce como *pobreza energética*, un término relativamente reciente pero que describe una realidad que hace años que se produce y que el contexto económico actual ha acentuado.

La pobreza energética ha empeorado las condiciones de muchas personas que ya antes vivían en el umbral de la pobreza. El aumento progresivo del precio de los suministros en los últimos años –especialmente, el de la electricidad–, sumado a la limitación o reducción de algunas ayudas y subsidios ha hecho que, para muchas personas, los servicios de electricidad, gas o agua se hayan convertido en un gasto difícil o imposible de afrontar. En este sentido, es preciso remarcar que hace tiempo que algunas entidades sociales destinan parte de sus esfuerzos y recursos a cubrir los suministros básicos que los usuarios del servicio no pueden pagar.

La pobreza energética implica diversos impactos sociales, sanitarios y medioambientales y, en cualquier caso, la calidad de vida de las personas que la sufren se ve afectada, sin olvidar las complicaciones que genera la acumulación de las deudas por el sobreesfuerzo que deben hacer las personas a la hora de pagar los precios de las facturas de los suministros, que cada vez son más caros.

En consecuencia, y con el fin de encontrar propuestas que eviten que más personas sufran este fenómeno conocido como pobreza energética, el mes de marzo de 2013 el Síndic decidió iniciar una actuación de oficio con el objetivo de analizar qué medidas podrían adoptarse desde las administraciones y empresas prestadoras de servicios para actuar en este ámbito, ya sea sobre los precios, la reducción del consumo o la ayuda a las personas y familias más vulnerables por medio de medidas que colaboren a cubrir –total o parcialmente– los gastos generados por el consumo de la electricidad, gas o agua.

2. LAS ACTUACIONES LLEVADAS A CABO POR EL SÍNDIC

El 25 de marzo de 2013 el Síndic decidió iniciar esta actuación de oficio. Además de la información y la documentación recibidas por escrito, se mantuvieron diversas reuniones, en fechas 4 de junio, 10 de julio y 3 de octubre de 2013, entre otros, con las administraciones, los organismos y las entidades que se detallan a continuación:

- Departamento de Bienestar Social y Familia
- Instituto Catalán de Energía (ICAEN)
- Dirección General de Energía, Minas y Seguridad Industrial (Departamento de Empresa y Ocupación)
- Área de Calidad de Vida, Igualdad y Deportes (Ayuntamiento de Barcelona)
- Federación de Municipios de Cataluña
- Asociación Catalana de Municipios y Comarcas
- Cáritas Diocesana de Barcelona
- Cruz Roja de Cataluña
- Fundación Privada Mambré
- Mesa de Entidades del Tercer Sector Social de Cataluña
- Endesa
- Agbar
- Gas Natural Fenosa

Asimismo, tanto la Agencia Catalana del Consumo como Aguas de Girona, Salt y Sarrià de Ter, han hecho llegar también al Síndic sendos informes sobre esta cuestión.

Finalmente, el Síndic también ha intercambiado información sobre este asunto y las experiencias en los respectivos ordenamientos con las instituciones del Ombudsman Services (Reino Unido), el Médiateur de l'Énergie (Francia) y el Service de Médiation de l'Énergie/Ombudsman Energie (Bélgica).

3. ALGUNAS REFERENCIAS NORMATIVAS DESTACABLES

El preámbulo del Estatuto de autonomía de Cataluña (2006) señala que “el pueblo catalán continúa proclamando hoy como valores superiores de su vida colectiva la libertad, la justicia y la igualdad, y manifiesta su voluntad de avanzar por una vía de progreso que asegure una calidad de vida digna para todos los que viven y trabajan en Cataluña”.

El Estatuto también incluye en su parte normativa una serie de preceptos que sirven para enmarcar el fenómeno que nos ocupa y las actuaciones que deben adoptar tanto las administraciones públicas como el resto de actores que participan.

Así, el artículo 30, dedicado a los derechos de acceso a los servicios públicos y a una buena Administración, determina que “todas las personas tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a los servicios públicos y a los servicios económicos de interés general” y que “las administraciones públicas deben fijar las condiciones de acceso y los estándares de calidad de estos servicios, con independencia del régimen de su prestación”.

Por su parte, el artículo 42 (cohesión y bienestar sociales) señala que “los poderes públicos deben velar por la plena integración social, económica y laboral de las personas y los colectivos más necesitados de protección, especialmente de los que se encuentran en situación de pobreza y riesgo de exclusión social”.

Finalmente, tan solo queda citar dos preceptos que delimitan el ámbito competencial de la Generalitat de Cataluña en los campos de la energía y la vivienda:

Artículo 133. Energía y minas

“Corresponde a la Generalitat la competencia compartida en materia de energía. Esta competencia incluye en todo caso: (...)

c) El desarrollo de las normas complementarias de calidad de los servicios de suministro de energía.”

Artículo 137. Vivienda

“Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de vivienda, que incluye en todo caso: (...)

f) Las normas sobre la habitabilidad de las viviendas.

g) La innovación tecnológica y la sostenibilidad aplicable a las viviendas.”

Finalmente, tampoco se puede olvidar que el Código de consumo de Cataluña (Ley 22/2010, de 20 de julio) define como servicios básicos aquellos de carácter esencial y necesarios para la vida cotidiana o que tienen un uso generalizado entre las personas consumidoras, entre los cuales se incluyen de forma expresa los suministros (art. 251-2).

4. LAS DIFICULTADES PARA IDENTIFICAR AL COLECTIVO DE PERSONAS AFECTADAS

A pesar de que se podría afirmar que la pobreza energética es un fenómeno relativamente nuevo en nuestro país, hay diversos elementos que permiten detectar la presencia y la extensión de esta problemática en un panorama general en el cual, según el Idescat, la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (tasa AROPE) en Cataluña fue del 26,7% en el año 2011.

El Idescat también dispone de información y datos sobre la población con privación material severa en Cataluña, que incluye a aquellas personas cuyas condiciones de vida se ven restringidas por la falta de recursos y que no se pueden permitir, por ejemplo, pagar las facturas de los servicios públicos o mantener la vivienda a temperatura adecuada. Según la Encuesta de condiciones de vida correspondiente al año 2011, en Cataluña hay 193.000 hogares –un 6,9% del total– que no pueden asumir el gasto de mantener la vivienda a una temperatura adecuada. Cabe decir que, en el mismo año, la UE-27 esta cifra se sitúa en el 9,8%.²

¹ <http://www.idescat.cat/territ/BasicTerr?TC=5&V0=3&V1=3&V3=5597&V4=5930&ALLINFO=TRUE&PARENT=25&CTX=B> (página web del Idescat consultada el 27 de septiembre de 2013). La tasa AROPE (At-risk-of poverty or exclusion) es un indicador que recoge la proporción de población que o se encuentra en situación de riesgo de pobreza, o se encuentra en situación de privación material severa, o vive en hogares con una intensidad de trabajo muy baja.

² <http://www.ine.es/jaxi/tabla.do?type=pcaxis&path=/t25/p453/e01/10/&file=02003.px>. Encuesta de condiciones de vida del Instituto Nacional de Estadística (página web consultada el 10 de octubre de 2013).

Ahora bien, tal y como ponen de relieve diferentes estudios publicados por el Observatorio de Vulnerabilidad de la Cruz Roja en Cataluña o la Mesa de Entidades del Tercer Sector Social, ciertamente existen otras manifestaciones de la pobreza energética que no se recogen en estos indicadores sobre la temperatura de la vivienda.

Así, el Observatorio de la Vulnerabilidad de la Cruz Roja en Cataluña, en su quinto estudio sobre *Vivienda y colectivos vulnerables*, elaborado en el mes de julio de 2013, ha realizado una encuesta sobre una muestra de 16.059 usuarios correspondientes a personas que se benefician de los programas de lucha contra la pobreza y la exclusión social y los receptores de productos de ayuda personal (alimentación, higiene, menaje del hogar...) para las personas de la tercera edad, que dispongan de vivienda. Según este estudio, un 71% de los encuestados señala que tiene “dificultades graves para poder pagar los recibos” y uno de cada tres acumula deudas por este concepto, aparte del hecho de que “muchas de estas familias ya han sufrido el corte de suministros o han recibido la comunicación de que lo harán de manera inminente”.

Asimismo, es preciso tener presente que existen dificultades para identificar tanto el número como las características de las personas afectadas, ya que es posible establecer diferentes criterios de vulnerabilidad energética, en función de las características propias de cada uno de los servicios suministrados (electricidad, gas o agua). La adopción de decisiones en este ámbito recomienda una definición previa del universo de personas afectadas, a pesar de que se debe admitir que no es fácil establecer criterios generales en este sentido.

Para poder hacer esta definición del universo de posibles personas afectadas, debe tenerse en cuenta que las situaciones de pobreza energética suelen ser un producto de la combinación de tres factores: el bajo nivel de renta, la calidad insuficiente del edificio (aislamiento térmico inadecuado, mala climatización, humedades, viviendas con problemas de eficiencia energética...) y los elevados precios de la electricidad, el gas o el agua.

Con carácter subjetivo, estos criterios identificadores deberían tener presente que entre los grupos sociales más expuestos a la pobreza energética figuran las personas mayores

de sesenta y cinco años, las familias monoparentales, las personas en paro, los perceptores de prestaciones sociales y las personas con un bajo nivel de renta.

En este sentido, las dificultades para conocer el número de personas susceptibles de ser destinatarias de medidas sociales o de ayuda en este ámbito pueden actuar como un freno para que algunas administraciones y empresas adopten medidas en relación con este fenómeno. Por lo tanto, parecería conveniente, como paso previo, establecer una definición lo más concreta posible de lo que se considera una persona vulnerable al efecto de definir quién está afectado por la pobreza energética.

Asimismo, y más allá de la tarea de la Administración para definir las personas afectadas por la pobreza energética o los criterios para considerar cuándo una persona se encuentra en esta situación, las empresas suministradoras o prestadoras de los servicios de electricidad, gas o agua deben adoptar también una actitud proactiva y de colaboración en la detección y prevención de situaciones particulares de vulnerabilidad susceptibles de ser incluidas en la definición de pobreza energética.

Es innegable que existen situaciones de impago de una factura que son un indicio relevante para considerar que la persona se encuentra afectada por la pobreza energética y, en este sentido, el papel de las empresas suministradoras o prestadoras de los servicios es muy importante para evitar nuevos casos de pobreza energética o la cronificación de los ya existentes. Por ello, y sin perjuicio de enviar los avisos de impago que sean pertinentes, es importante que las empresas suministradoras informen a la persona afectada (que, en definitiva, es un cliente) de las ayudas y beneficios sociales existentes y de las entidades sociales y administraciones que pueden intervenir para garantizar sus derechos.

En este sentido, también es importante que las empresas informen a los servicios sociales básicos de las interrupciones o cortes en los suministros que sean previsibles a causa de impagos asociados a posibles situaciones de vulnerabilidad energética y que, llegado el caso, puedan disponer de un informe previo de estos mismos servicios sociales.

³ http://www.creuroja.org/AP/CM/3812P199/Presentacio_del_5e_estudi_de_l_Observatori_de_Vulnerabilitat_Habitatge_i_col_lectius_vulnerables_.aspx (página web consultada el 27 de septiembre de 2013).

En cualquier caso, el formato y las características de la información a intercambiar entre empresas y servicios sociales es una cuestión que debería ser detallada en el marco de la comisión de trabajo que se propone en esta resolución y que debería incorporar a todos los actores implicados en este fenómeno, siempre teniendo presente el derecho de los destinatarios de los servicios sociales a la confidencialidad de sus datos y de las informaciones que consten en sus expedientes, de acuerdo con la legislación de protección de datos de carácter personal.

5. LA NECESIDAD DE UNA POLÍTICA PÚBLICA

La lucha contra la pobreza energética debe ser una nueva prioridad social y debe ser abordada desde todos los ámbitos, entre otras cosas porque no sólo afecta el acceso a la electricidad, el gas o el agua de la población, sino que afecta también sus condiciones de salud, de consumo, de vivienda, etc.

Una muestra de la ausencia de esta política la constituye la Moción 10/X del Parlamento de Cataluña, de fecha 25 de abril de 2013, sobre las políticas de inclusión social y de erradicación de la pobreza, por la que se insta al Gobierno a:

“a) Promover, de manera inmediata, las medidas necesarias –incluidas las normativas, si es preciso– para que las empresas suministradoras de energía y agua potable no interrumpan el suministro por impago si no tienen un informe de los servicios sociales básicos y si la unidad familiar recibe unos ingresos inferiores al salario mínimo interprofesional o se encuentra en una situación económica de estado de necesidad.

b) Reclamar al Gobierno del Estado la transferencia de la fijación de los precios básicos de la energía para establecer un sistema público de precio social en los suministros básicos para el hogar de electricidad, gas natural y gas butano, con la fijación de unos consumos mínimos vitales en cómputo mensual, atendiendo el número de componentes del hogar y de las estaciones del año, de manera que se fijen consumos mínimos diferentes en función de las condiciones climáticas, correspondientes como mínimo a dos periodos anuales: de abril a septiembre y de octubre a marzo.”

El impago de las facturas de los suministros lleva aparejada la interrupción del servicio por parte de la empresa prestadora. Ahora bien, cuando la per-

sona afectada no dispone de los recursos para hacer efectivo el pago en un plazo razonable o cuando es previsible que persista una situación de falta de recursos económicos, la interrupción del suministro puede comportar una degradación de la situación personal y familiar de los afectados, puede hacer que se incremente su grado de vulnerabilidad y, seguramente, acabará exigiendo un gasto público superior para atender la situación creada.

Finalmente, hay otros elementos destacables en este camino hacia la elaboración de una política pública relativa a la pobreza energética que es preciso remarcar:

- El Plan de la energía y cambio climático 2012-2020, aprobado por acuerdo del Gobierno de 9 de octubre de 2012, en su apartado dedicado a los ejes estratégicos de la nueva política energética catalana, señala lo siguiente:

“Es necesario introducir mecanismos específicos preferentes para las personas afectadas por la pobreza energética dentro de los actuales sistemas de ayudas y subvenciones en materia energética en el ámbito doméstico, que permitan a este colectivo disponer de los servicios energéticos básicos y mejorar las condiciones de eficiencia energética de su vivienda y del equipamiento de su hogar, todo ello reduciendo su gasto económico.”

- El Documento de bases del Pacto para la lucha contra la pobreza en Cataluña, elaborado por el Departamento de Bienestar Social y Familia el mes de septiembre de 2012, incluye un apartado específico sobre la pobreza energética.

A pesar de estos elementos, actualmente falta una política pública relativa a la pobreza energética que, desde la Administración de la Generalitat, permita abordar este fenómeno creciente desde una perspectiva global, transversal y coordinada.

6. EXPERIENCIAS DE OTROS PAÍSES

A continuación se mencionan brevemente algunas experiencias de otros países de la Unión Europea que pueden ser de interés en este momento.

Reino Unido

El ordenamiento británico recoge diversas iniciativas para la lucha contra la pobreza

energética y la ayuda a las personas y familias que pueden tener dificultades para pagar sus facturas energéticas. Acto seguido se relacionan algunas de estas iniciativas:

Ayudas para el combustible de calefacción durante el invierno: incluyen un importe de entre 100 y 300 libras para ayudar a pagar las facturas de calefacción a los perceptores de una pensión estatal o de otro de los beneficios de la seguridad social.

Plan de descuentos “Warm Home”: este plan es una bonificación anual prevista para los consumidores vulnerables –o en riesgo de serlo–. La rebaja para el 2013/2014 puede ser de unos 135 euros. Las personas interesadas deben ponerse en contacto con su proveedor de energía para solicitar la ayuda.

Ahorro de energía: muchos proveedores ofrecen medidas de eficiencia energética gratuitas o subvencionadas a los clientes como parte de planes de eficiencia energética del Gobierno.

ECO Affordable Warmth Scheme: este plan fue creado por el Gobierno para ayudar a los hogares que reciben ciertos beneficios del Estado y quieren hacer sus casas más eficientes energéticamente. Se proporciona financiación a los hogares con dificultades para lograr un uso eficiente de la energía y a las familias que sufren escasez de combustible. El plan puede financiar la sustitución de las calderas de calefacción central ineficientes y defectuosas por nuevas calderas de bajo consumo, aislamientos, etc.

Registro de Servicios Prioritarios: las personas jubiladas, con discapacidad o con enfermedades crónicas pueden pedir a su proveedor ser incluidas en el registro de servicios prioritarios y gratuitos, que ofrecen prestaciones como las siguientes:

- Notificación anticipada de los cortes de electricidad planificados para los clientes que dependen del suministro de energía por razones médicas.
- Prioridad en caso de emergencia (eso podría incluir la provisión de alternativas de calefacción y cocina en caso de desconexión de la fuente).
- Los clientes pueden solicitar a su proveedor que envíe la factura a otra persona (por ejemplo, un

miembro de la familia o cuidador) que haya accedido a recibirla (propuesta aún en estudio).

- Contadores de prepago y servicios de lectura de contadores trimestrales (si la persona no es capaz de leer el contador).

- Información accesible: las empresas pueden ofrecer a los clientes la información de contrato y la factura en un formato accesible, por ejemplo, con letra más grande o en Braille.

Deudas y desconexiones: las personas en deuda con su proveedor de energía deben discutir su situación con la empresa para alcanzar un acuerdo adecuado, que tenga en cuenta la capacidad de pago. En el supuesto de que sea imposible llegar a un acuerdo de pago, se debería ofrecer la instalación de un contador de prepago.

Las empresas suministradoras no pueden desconectar una vivienda durante los meses de invierno (de 1 de octubre a 31 de marzo). Además, algunas empresas se han comprometido a no desconectar de la red a un cliente vulnerable en ninguna época del año, entendiendo por clientes vulnerables aquellas personas que por razones de edad, salud, discapacidad o inseguridad financiera grave no están en condiciones de garantizar su bienestar personal o el bienestar de los demás miembros de la familia.

Atención telefónica (Home Heat Helpline): la asociación que representa a los proveedores de energía ha puesto en marcha una línea telefónica gratuita para los clientes vulnerables con dificultades para pagar sus facturas de combustible.

En Escocia, el Programa de asistencia energética: los consumidores escoceses pueden recibir asistencia en el marco del Programa de asistencia energética del ejecutivo escocés.

En Gales, el plan Nest: Nest es un plan del Gobierno galés diseñado para ayudar a las personas que tienen dificultades para pagar sus facturas de energía, y ofrece una serie de mejoras en el hogar para calentarlo de manera más eficiente, evitando hacer frente a enormes facturas de energía (aislamientos, sustituciones de calderas, etc).

The Green Deal: finalmente, el Gobierno británico también ha puesto en marcha una iniciativa llamada The Green Deal, que permite a los propietarios de viviendas y negocios

⁴ <https://www.ofgem.gov.uk/information-consumers/domestic-consumers/help-energy-bills> (página web consultada el 27 de septiembre de 2013).

implementar mejoras de eficiencia energética con un gasto inicial limitado. Los clientes van devolviendo esta inversión por medio de las facturas del suministro energético.⁵

Francia

En Francia existe un dispositivo de ayuda para el pago de las facturas: las tarifas sociales, que comprenden la tarifa de primera necesidad para la electricidad y una tarifa especial de solidaridad para el gas. Financiadas conjuntamente por los consumidores, estas tarifas permiten obtener una reducción sobre la factura de aproximadamente 90 euros de media por la tarifa de primera necesidad de la electricidad y de 156 euros por una tarifa de gas de calefacción.

La atribución de esta ayuda se basa en los ingresos del consumidor titular del contrato de suministro, a pesar de que desde el 8 de marzo de 2012 la atribución de las tarifas sociales es automática en la mayoría de los casos.⁶

7. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

El resultado de los trabajos realizados se recoge a continuación en una serie de conclusiones y propuestas que se dividen en dos bloques: las de carácter operativo (propuestas 1 a 11) y las de carácter normativo (propuestas 12 a 18).

Esta diferenciación se fundamenta en la convicción de que las primeras, de marcado carácter operativo, permitirían su implantación de manera prácticamente inmediata, ya que, contrariamente a las del segundo grupo, no requerirían *a priori* modificación alguna de la normativa existente para su aplicación.

7.1. Propuestas de carácter operativo

Propuesta 1: Reconocimiento

Es primordial reconocer y valorar públicamente las iniciativas que administraciones, empresas y entidades del tercer sector han llevado a cabo para hacer frente a la pobreza energética.

Hasta la fecha, algunas administraciones, empresas y entidades sociales han emprendido

iniciativas con la finalidad de ayudar a las personas que se encuentran en situación de pobreza energética. Algunas iniciativas han surgido de las propias empresas y entidades –en muchas ocasiones sin contar con el apoyo de la Administración–, al detectar una necesidad social que hoy por hoy es de primer orden.

Propuesta 2: Coordinación

Un segundo paso aconsejaría conseguir la coordinación de las iniciativas existentes por parte de una instancia con visión global, de conjunto. En este sentido, es preciso articular las diversas iniciativas que actualmente están llevando a cabo administraciones, empresas y entidades sociales con la finalidad de aumentar la eficiencia en la aplicación de los recursos existentes y evitar actuaciones dispersas y fragmentadas.

La creación de una comisión de trabajo impulsada por la Administración de la Generalitat, que reúna a todos los actores implicados, con voluntad de continuidad en el tiempo y de trabajo conjunto, puede ser un primer paso que supere la fragmentación existente e incentive nuevas actuaciones.

Propuesta 3: Divulgación

Como complemento a lo ya expuesto, es preciso que tanto la Administración como las empresas y entidades sociales incrementen y potencien la información y la divulgación sobre ayudas, tarifas, abonos sociales y cualquiera otra medida existente.

En este sentido, es conveniente valorar la habilitación de una página web/base de datos que aglutine toda la información existente sobre las tarifas sociales y/u otras ayudas y medidas previstas para hacer frente a la pobreza energética, de forma actualizada por municipios, sectores, empresas y entidades sociales.

Esta web/base de datos podría ser una buena herramienta para los servicios sociales de las administraciones –especialmente las locales– y de las entidades sociales que trabajan en este ámbito, así como del personal de las oficinas municipales y comarcales de información al consumidor.

⁵ <http://www.ombudsman-services.org/downloads/OS%20Annual%20Report%202013.pdf> (página web consultada el 27 de septiembre de 2013).

⁶ Información facilitada por el Médiateur National de l'Énergie de Francia.

Con relación al canon social del agua, la Agencia Catalana del Agua debe intensificar las acciones de divulgación, tanto entre los municipios como entre las empresas suministradoras y la ciudadanía en general.

Una primera tarea de la comisión de trabajo propuesta en el punto anterior debería ser la recopilación y divulgación de las iniciativas existentes.

Propuesta 4: Formación

Es necesario establecer una línea de formación específica dirigida a todos los trabajadores sociales de las administraciones y de las entidades sociales (especialmente, a los servicios sociales municipales) para que dispongan de conocimientos suficientes y de información actualizada sobre todos los recursos disponibles para hacer frente al fenómeno de la pobreza energética.

Dicha formación debería hacer referencia, de forma específica y como mínimo, a tres ámbitos en los cuales existen posibilidades de actuación:

- Acciones relativas a las facturas de los suministros
- Acciones relativas a la vivienda
- Otras ayudas o beneficios

También se deberá valorar la inclusión del personal de las OMIC y las OCIC en esta formación, teniendo en cuenta que están en contacto directo de forma continuada con personas que requieren información y asesoramiento en materia de consumo, y que, en buena parte, afectan a las empresas de suministros (electricidad, gas, agua).

Propuesta 5: Red de Viviendas de Inclusión Social

La red que conforman las viviendas de inclusión social puede ser un instrumento idóneo para que, tanto las administraciones y entidades gestoras como las empresas suministradoras que se muestren interesadas, atiendan los suministros de electricidad, agua y gas de numerosas personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

Las ventajas que ofrece esta fórmula de lucha contra la pobreza energética son diversas puesto que permite una identificación muy clara del universo de personas beneficiarias y una previsión fácil del gasto por parte de las empresas que

decidan comprometerse por un periodo anual o plurianual. Además, permite una visualización muy fácil de la colaboración de las empresas con entidades sociales que tienen una experiencia reconocida en la gestión de este tipo de viviendas.

Propuesta 6: Colectivos especialmente desprotegidos

El Código de consumo de Cataluña determina cuáles son los colectivos especialmente protegidos que, por la concurrencia de determinadas características, son especialmente vulnerables en cuanto a las relaciones de consumo.

En cualquier caso, la protección especial se debe prestar teniendo en cuenta la persona consumidora media del colectivo en que se integra la persona consumidora. En particular, son colectivos especialmente protegidos los niños y los adolescentes, los ancianos, las personas enfermas, las personas con alguna discapacidad y cualquier otro colectivo en situación de inferioridad o indefensión especial.

En consecuencia, las actuaciones e iniciativas de administraciones y empresas se deberán realizar teniendo en cuenta esta determinación del legislador.

Propuesta 7: Intercambio de información en la interrupción de los suministros

La colaboración y el intercambio de información de las empresas suministradoras con los servicios sociales básicos resulta una herramienta esencial en la detección y la prevención de situaciones personales y familiares que pueden acabar siendo consideradas de pobreza energética.

Por ello, sería conveniente que, antes de interrumpir el suministro de electricidad, gas o agua, las empresas prestadoras de estos servicios pudiesen disponer de un informe de los servicios sociales básicos sobre la situación de la persona o unidad familiar afectada.

Propuesta 8: Acciones en la vivienda

La baja calidad de la edificación es una de las causas de la pobreza energética y, aunque sea con un carácter preventivo y a medio/largo plazo, es preciso actuar en la vivienda para acondicionarla o rehabilitarla de forma adecuada.

Propuesta 9: Más allá de los precios sociales

Es necesario estudiar posibles iniciativas que aborden la problemática de la pobreza energética desde una óptica que vaya más allá de las bonificaciones en el precio de los servicios.

Las administraciones, entidades y empresas deben colaborar estrechamente para potenciar acciones como las que ya se están llevando a cabo en esta línea:

- detección de necesidades con relación a la pobreza energética
- apoyo a la compra/préstamo de aparatos electrodomésticos generadores de calor o frío (estufas, ventiladores, etc.)
- realización de pequeñas reparaciones en el hogar
- divulgación de consejos de ahorro energético
- talleres, cursos y charlas de economía doméstica centrados en el ahorro energético
- asesoramiento y elaboración de planes personalizados de ahorro energético.

Propuesta 10: Tregua invernal

Se debe apostar por una gestión adecuada por parte de las empresas suministradoras de la exigencia del Código de Consumo de Cataluña de un mínimo de dos facturas impagadas antes de interrumpir el suministro. Esta medida permitiría un efecto sobre las personas más vulnerables análogo al que en de otros países tiene la llamada “tregua invernal”, es decir, la imposibilidad que los impagos de las facturas de los consumos correspondientes al periodo invernal puedan suponer la interrupción del suministro al invierno.

En este sentido, también es necesario promover la consecución de acuerdos entre las empresas suministradoras y las personas afectadas a fin de que, teniendo en cuenta su capacidad de pago y el previsible aumento del consumo durante los meses de invierno, se permita fraccionar el pago de todas o de una parte de las facturas correspondientes a este periodo invernal durante el resto del año.

Propuesta 11: Responsabilidad social corporativa

Las empresas deben plantearse hoy el reto de gestionar su impacto sobre los derechos de las

personas como parte de su política de responsabilidad social corporativa o de empresa.

Los derechos de las personas conforman uno de los cuatro ejes alrededor de los que se articula el compromiso de las empresas con el cumplimiento de los objetivos de Naciones Unidas, el llamado Pacto mundial, al cual en España se han adherido centenares de empresas.

En consecuencia, tanto por razones éticas como por cuestiones ligadas la reputación y a la competitividad, las empresas suministradoras de servicios básicos no pueden permanecer ajenas a las consecuencias que su actividad tiene sobre las personas, especialmente las más vulnerables. Por todo ello, es preciso que las empresas de suministros incorporen a sus planes de responsabilidad social un apartado específico referido a la pobreza energética.

7.2. Propuestas de carácter normativo

Propuesta 12: Acciones en la educación

Es preciso redoblar los esfuerzos en la educación en el ahorro energético y estudiar la posibilidad de incluir en los últimos cursos de la Enseñanza Secundaria Obligatoria (ESO) un módulo de educación en el ahorro energético doméstico para conseguir así un nivel mínimo adecuado de conocimiento que resultará de elevado interés práctico en la vida de la gran mayoría de la población.

La prevención de futuras situaciones de pobreza energética también requiere una ciudadanía con conocimientos básicos sobre los suministros esenciales como la electricidad, el agua o el gas. Para ello, es preciso estudiar la introducción, en los programas educativos, de contenidos que proporcionen un mínimo de conocimientos de la materia.

Propuesta 13: Butano

Es indiscutible que actualmente el butano es una fuente básica de energía para muchas personas que pueden ser consideradas vulnerables. A pesar de que el mes de julio de 2011, en ocasión de la presentación de un anteproyecto de reforma de la Ley de hidrocarburos, el Gobierno español dejó la puerta abierta para poder establecer un abono social para el butano, lo cierto es que hasta la fecha no ha habido avances en este sentido.

El Gobierno de la Generalitat debe priorizar la adopción de medidas ante la Administración general del Estado para establecer un precio social para el gas butano, en la línea de lo que determina la Moción 10/X del Parlamento de Cataluña.

Propuesta 14: Aplicación de beneficios sociales a los inquilinos en facturas de agua y luz

Es sabido que hay familias con graves dificultades económicas. En algunos casos, se trata de familias numerosas que no se pueden acoger al abono social eléctrico o al canon social del agua porque viven en régimen de alquiler y ningún miembro de la unidad familiar que vive en el domicilio de suministro es el titular de la póliza, ya que lo es el propietario de la vivienda.

En estos casos, es preciso valorar la adopción de las modificaciones legislativas adecuadas que permitan tener en cuenta las condiciones de quien tiene que satisfacer la factura del suministro de electricidad o de agua aunque éste no sea el titular de la póliza, sino el consumidor y disponga de un título en alquiler.

Puesto que esta propuesta puede comportar la modificación de normativas existentes, es preciso estudiar la posibilidad de tener en cuenta las condiciones de los miembros de la unidad familiar que residan en un mismo domicilio en virtud de un contrato de alquiler a fin de que estas personas puedan beneficiarse del bono social en las facturas de electricidad o del canon social del agua, por poner algunos ejemplos, y no tener sólo en cuenta las condiciones del titular de la póliza.

Propuesta 15: Tregua invernal / umbral del Indicador de renta de suficiencia de Cataluña (IRSC)

Es preciso valorar el establecimiento de una tregua invernal que determine la no-interrupción de los suministros de electricidad, gas o agua por impago durante el periodo invernal para aquellas personas o familias que se considere que están en situación de vulnerabilidad.

Asimismo, es preciso que desde el ordenamiento jurídico se promueva la consecución de acuerdos de las empresas suministradoras con las personas afectadas para que, teniendo en cuenta su capacidad de pago y el previsible aumento del consumo durante los meses de

invierno, se permita fraccionar durante el resto del año el pago de todas o de una parte de las facturas correspondientes a este periodo invernal.

Asimismo, también es preciso analizar la limitación de la interrupción del suministro de electricidad, gas o agua en los casos de personas o unidades familiares con ingresos inferiores al Indicador de renta de suficiencia de Cataluña (IRSC).

Propuesta 16: Canon del agua de las facturas impagadas

La modificación del canon del agua efectuada por la Ley 5/2012 ha comportado, entre otros cambios, que las entidades suministradoras de agua deban abonar a la Agencia Catalana del Agua (ACA) el canon del agua que han liquidado a los clientes aunque no esté cobrado.

Este cambio comporta que la entidad suministradora, ya sea una empresa concesionaria o directamente el ayuntamiento, no sólo deje de cobrar lo que consumen las personas titulares de la póliza, sino que también debe de hacer frente a unos importes de canon del agua por consumos ajenos.

En algunos casos, las entidades suministradoras otorgan facilidades para el pago de las facturas, por ejemplo, en forma de aplazamiento de la cantidad pendiente de pago o mediante el fraccionamiento del importe en diversos plazos.

En consecuencia, parecería adecuado el impulso de una modificación normativa que responsabilizase a cada uno de los actores en juego en el suministro de agua de las consecuencias de los impagos de las facturas por parte de personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad. Especialmente, se trataría de que la ACA asumiese la gestión de la deuda correspondiente al canon del agua en estos casos y adoptase las medidas oportunas para hacerlo, teniendo en cuenta que se trata de una deuda contraída por personas que se hallan en situación de vulnerabilidad para hacer frente al pago de un servicio básico como es el del agua o que pueden estar incluidas en alguno de los colectivos especialmente protegidos por el Código de consumo de Cataluña. Las administraciones locales deberían actuar de manera análoga con relación al resto de conceptos impositivos que, en ocasiones, se recaudan por medio del recibo del agua.

Propuesta 17: Tarifas de agua progresivas

En coherencia con lo que el Síndic ha sugerido en diversas ocasiones a los ayuntamientos, es preciso apostar por el establecimiento de tarifas de agua que sean progresivas, es decir, tarifas establecidas por tramos y en las que el precio aumente en la medida en que se incremente el consumo.

Se entiende que esta estructura tarifaria es más aconsejable que aquélla que fija un consumo mínimo igual para todos los usuarios. En esencia, las ventajas de una estructura tarifaria progresiva se pueden concretar en las siguientes: desincentiva el despilfarro de agua, estimula el ahorro de un recurso que es escaso y permite incorporar un primer tramo ajustado al consumo básico de las personas que actuaría de facto como una tarifa social.

Propuesta 18. Gastos de reconexión del suministro eléctrico

El artículo 88 del Real decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, determina que “los gastos que origine la suspensión del suministro corren a cargo de la empresa distribuidora y la reconexión del suministro, en caso de corte justificado, es a cargo del consumidor o sujeto calificado, que tiene que abonar una cantidad equivalente al doble de los derechos de conexión a los usuarios vigentes como compensación por los gastos de desconexión”.

Los contadores inteligentes o de telegestión deben permitir realizar operaciones relacionadas con el suministro de electricidad (alta, baja, modificación de potencia o tarifa, etc.) de manera remota y en un breve plazo de tiempo.

Por este motivo, y de cara a la futura implementación del sistema de telegestión, se propone la modificación de la normativa vigente a fin de que en los gastos de reconexión se tenga en consideración la situación de vulnerabilidad energética de las personas que han visto interrumpido el suministro de electricidad por esta causa.

8. SÍNTESIS DEL DOCUMENTO Y PROPUESTAS

- La pobreza energética entendida como la dificultad para hacer frente a las facturas de suministros básicos (electricidad, gas, agua) es un fenómeno social creciente.

- El Estatuto de autonomía de Cataluña determina que todas las personas tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a los servicios públicos y a los servicios económicos de interés general y que las administraciones deben fijar las condiciones de acceso y los estándares de calidad de estos servicios.

- Existen dificultades para identificar tanto el número como las características de las personas afectadas por la pobreza energética, a pesar de que este fenómeno suele ser producto de la combinación de tres factores: el bajo nivel de renta, la calidad insuficiente de la vivienda y los elevados precios de la electricidad, el gas o el agua.

- Actualmente falta una política pública relativa a la pobreza energética que, desde la Administración de la Generalitat, permita abordar este fenómeno creciente desde una perspectiva global, transversal y coordinada.

- Otros países, como el Reino Unido o Francia, vienen adoptando desde hace años medidas diversas para intentar dar solución a este fenómeno social.

- Propuestas del Síndic de Greuges de Cataluña para luchar contra la pobreza energética (18):

Propuestas de carácter operatiu:

1. Es preciso reconocer públicamente las iniciativas que administraciones, empresas y entidades del tercer sector han ido llevando a cabo para hacer frente a la pobreza energética.

2. La Administración de la Generalitat debe impulsar la creación de una comisión de trabajo que reúna a todos los actores implicados, con voluntad de continuidad en el tiempo y de trabajo conjunto y coordinado.

3. Tanto la Administración como las empresas y entidades sociales deben incrementar y potenciar la información y la divulgación sobre ayudas, tarifas, abonos sociales y cualquiera otra medida existente.

4. Es preciso establecer una formación específica dirigida a los trabajadores sociales de las administraciones y de las entidades sociales sobre los recursos disponibles para hacer frente al fenómeno de la pobreza energética.

5. La red de viviendas de inclusión social puede ser una herramienta idónea para que las admi-

nistraciones y las entidades que las gestionan, por una parte, y las empresas suministradoras que estén interesadas, por otra, atiendan los suministros de numerosas personas en situación de vulnerabilidad.

6. Las actuaciones y las iniciativas de administraciones y empresas deben tener en cuenta a los colectivos especialmente protegidos por el Código de consumo de Cataluña, es decir, niños y adolescentes, ancianos, personas enfermas o personas con discapacidad.

7. El intercambio de información entre empresas suministradoras y servicios sociales básicos debe ser un instrumento esencial en la detección y la prevención de situaciones personales y familiares de pobreza energética, especialmente en los casos en que se prevea el corte del suministro.

8. Es preciso actuar en las viviendas para acondicionarlas o rehabilitarlas adecuadamente, como medio de prevención a medio/largo plazo de casos de pobreza energética.

9. Es preciso estudiar iniciativas que aborden la pobreza energética desde una óptica que vaya más allá de las bonificaciones en el precio de los servicios (asesoramiento a las familias, divulgación de consejos de ahorro energético, etc.).

10. Se debe apostar por una gestión adecuada, por parte de las empresas suministradoras, de la exigencia del Código de consumo de Cataluña de un mínimo de dos facturas impagadas antes de interrumpir el suministro para que tenga un efecto equivalente sobre las personas más vulnerables análogo al que en otros países tiene la llamada tregua invernal.

11. Las empresas suministradoras deben incorporar a sus planes de responsabilidad social un programa específico relativo a la pobreza energética.

Propuestas que requieren modificaciones normativas:

12. Es preciso redoblar los esfuerzos sobre la educación en el ahorro energético y estudiar

la inclusión en la Enseñanza Secundaria Obligatoria de un módulo de educación en el ahorro energético doméstico.

13. El Gobierno de la Generalitat debe priorizar la adopción de medidas para establecer un precio social para el gas butano ante la Administración general del Estado.

14. Es preciso valorar las modificaciones legislativas adecuadas que permitan aplicar las bonificaciones sociales a quien deba satisfacer la factura del suministro de electricidad o de agua, aunque no sea el titular de la póliza, sino que sea el consumidor y disponga de un título en alquiler.

15. Es necesario valorar el establecimiento de una tregua invernal que determine la no-interrupción de los suministros por impago durante el periodo de invierno a las personas en situación de pobreza energética o la limitación de la interrupción de los suministros a las personas o unidades familiares con unos ingresos inferiores al IRSC.

16. Se debe impulsar una modificación normativa que haga responsable a cada uno de los actores en juego en el suministro de agua de las consecuencias de los impagos de las facturas por parte de personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad. En especial, es necesario que la ACA asuma la gestión de la deuda correspondiente al canon del agua y adopte las medidas oportunas para hacerlo teniendo en consideración las situaciones de pobreza energética.

17. Hay que apostar por el establecimiento de tarifas de agua que sean progresivas, es decir, en las que el precio aumente en la medida en que se incrementa el consumo.

18. Es necesario modificar la normativa vigente para que en los gastos de reconexión se tenga en cuenta la situación de vulnerabilidad energética de las personas que han visto interrumpido el suministro de electricidad por esta causa.

Cuadro-resumen de las propuestas de modificación normativa

Propuesta	Texto de la propuesta	Normativa afectada	Administración afectada
Propuesta 12	Redoblar los esfuerzos sobre la educación en el ahorro energético y estudiar la inclusión en la Enseñanza Secundaria Obligatoria de un módulo de educación en el ahorro energético doméstico..	Legislación educativa	Administración del Estado y Administración de la Generalitat
Propuesta 13	El Gobierno de la Generalitat debe priorizar la adopción de medidas para establecer un precio social para el gas butano ante la Administración general del Estado.	Legislación de hidrocarburos ⁷	Administración del Estado
Propuesta 14	Valorar las modificaciones legislativas adecuadas que permitan aplicar las bonificaciones sociales a quien deba satisfacer la factura del suministro de electricidad o de agua, aunque no sea el titular de la póliza, sino que sea el consumidor y disponga de un título en alquiler.	Legislación del sector eléctrico ⁸	Administración del Estado
		Legislación del canon del agua ⁹	Administración de la Generalitat
Propuesta 15	Valorar el establecimiento de una tregua invernal que determine la no-interrupción de los suministros por impago durante el periodo de invierno a las personas en situación de pobreza energética o la limitación de la interrupción de los suministros a las personas o unidades familiares con unos ingresos inferiores al IRSC (Indicador de renta de suficiencia de Cataluña).	Legislación de los sectores eléctrico y de hidrocarburos	Administración del Estado
		Legislación de consumo, de servicios sociales o de calidad del suministro eléctrico ¹⁰	Administración de la Generalitat
		Ordenanzas municipales	Administraciones locales
Propuesta 16	Impulsar una modificación normativa que haga responsable a cada uno de los actores en juego en el suministro de agua de las consecuencias de los impagos de las facturas por parte de personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad. En especial, es necesario que la ACA asuma la gestión de la deuda correspondiente al canon del agua y adopte las medidas oportunas para hacerlo teniendo en consideración las situaciones de pobreza energética.	Legislación del canon del agua	Administración de la Generalitat
Propuesta 17	Apostar por el establecimiento de tarifas de agua que sean progresivas, es decir, en las que el precio aumente en la medida en que se incrementa el consumo.	Ordenanzas municipales	Administraciones locales
Propuesta 18	Modificar la normativa vigente para que en los gastos de reconexión se tenga en cuenta la situación de vulnerabilidad energética de las personas que han visto interrumpido el suministro de electricidad por esta causa.	Legislación del sector eléctrico	Administración del Estado

⁷ Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos.

⁸ Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico.

⁹ Decreto legislativo 3/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña.

¹⁰ Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de consumo de Cataluña; Ley 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales, y Ley 18/2008, de 23 de diciembre, de garantía y calidad del suministro eléctrico.

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

Síndic de Greuges de Catalunya
Passeig Lluís Companys, 7
08003 Barcelona
Tel 933 018 075 Fax 933 013 187
sindic@sindic.cat
www.sindic.cat

