

Controversias en torno a la pobreza energética

Diálogo entre el centro de investigación *Economics for Energy* (EfE) y el Observatorio Crítico de la Energía (OCE)

En poco más de un lustro, desde el inicio de la crisis económica en España, hemos podido comprobar cómo la evolución de múltiples indicadores socioeconómicos –paro, desigualdades, pobreza, etc.– ha dado muestra de un creciente y notable deterioro social que afecta de lleno al bienestar de la sociedad española. En este contexto de quiebra social, han aflorado nuevos factores que incrementan los riesgos de exclusión, especialmente para la parte más vulnerable de la población. Uno de estos factores tiene que ver con la dimensión energética de la ya de por sí multidimensional pobreza.

En España, el concepto de pobreza energética ha aparecido en el debate público de forma relativamente reciente, especialmente a partir de la publicación del primer informe sobre la cuestión realizado por la Asociación de Ciencias Ambientales (ACA) en 2012.¹ No obstante, dicho concepto viene de lejos, concretamente de principios de la década de los noventa cuando fue definido y utilizado por vez primera en el Reino Unido. Sin embargo, ello no ha sido óbice para que no siga existiendo, a día de hoy, una cierta falta de consenso en torno a su definición o, sobre todo, en cuanto a cómo debería de medirse la pobreza energética. Una controversia que se ha materializado recientemente con la publicación del último informe del centro de investigación EfE,² y la interesante discusión abierta a partir de la misma con otros expertos, particularmente con miembros del OCE.

José Bellver,
FUHEM Ecosocial

Para conocer sus distintas perspectivas sobre la pobreza energética hemos invitado a dialogar a Pedro Linares y José Carlos Romero de EfE, y Marta Victoria, José Luis Velasco e Iván Calvo del OCE.

¹ S. Tirado et al., *Pobreza energética en España. Potencial de generación de empleo derivado de la rehabilitación energética de viviendas*, Asociación de Ciencias Ambientales, Madrid, 2012.

² Economics for Energy, *Pobreza energética en España. Análisis económico y propuestas de actuación*, Madrid, 2015 (disponible en: www.eforenergy.org/docpublicaciones/informes/Informe_2014_web.pdf)

José Bellver (JB): En los últimos años viene hablándose cada vez más en España del problema de la creciente *pobreza energética*, un concepto cuya medición parece haber suscitado ciertas controversias últimamente. Pero, ¿qué se entiende exactamente por pobreza energética? ¿Qué implicaciones sociales tiene? ¿Podría llegarse a un acuerdo en torno a su definición?

EfE: Nosotros entendemos como pobreza energética la dificultad de afrontar el gasto necesario para cubrir unas necesidades energéticas esenciales. Esto es muy similar a la definición que propone el Consejo Económico y Social Europeo (CESE), que lo define como «la dificultad o la incapacidad de mantener la vivienda en unas condiciones adecuadas de temperatura, así como de disponer de otros servicios energéticos esenciales a un precio razonable.»³

Las necesidades esenciales a las que nos referimos incluyen la climatización, la iluminación, y el uso de equipos que consumen energía y que permiten estar integrados en la sociedad. La movilidad, en cuanto que utiliza energía, podría también incluirse, pero es más difícil identificar un nivel esencial para ella (o para el consumo energético asociado).

Y por supuesto, estas necesidades variarán según el contexto económico y social. En los países en desarrollo el problema es, en primer lugar, de acceso a las formas de energía modernas, y luego de capacidad de gasto en ellas. En países desarrollados generalmente no existen problemas de acceso pero sí la dificultad de afrontar el gasto, que variará según las condiciones climáticas y también la eficiencia energética de la vivienda, además de, por supuesto, la renta familiar.

Hay dos consecuencias fundamentales de la pobreza energética: por un lado, los problemas de salud; y, por otro, los de exclusión social. De nuevo, su manifestación varía según hablemos de países en desarrollo o desarrollados. En los primeros hablamos de contaminación por el uso de cocinas de leña, o de falta de acceso a la educación o a la comunicación. En los segundos nos referimos a la incidencia de enfermedades debido a temperaturas no adecuadas en las viviendas, y de la presencia de barreras en los procesos educativos y de convivencia en el hogar.

Creemos que la definición del CESE es muy razonable. El problema no es tanto la definición, sino la cuantificación de la misma, en el sentido de cuál es el nivel de servicio energético que consideramos esencial.

³ S. Santillán, «La pobreza energética en el contexto de la liberalización y de la crisis económica», Dictamen exploratorio del CESE, 2010, p.1 (disponible en: https://webapi.eesc.europa.eu/documentsanonymous/ces990-2010_ac_es.doc/content).

OCE: Hay en efecto diversos criterios para medir la incidencia de la pobreza energética. El más extendido, por motivos históricos (se usó en los estudios pioneros realizados en el Reino Unido), considera que un hogar está en situación de pobreza energética cuando ha de destinar más del 10% de sus ingresos a pagar la factura energética. Otro, menos utilizado por su relativa subjetividad, define la pobreza energética como la incapacidad de mantener el hogar a una temperatura adecuada. En todo caso, la definición general es clara: una familia se encuentra en situación de pobreza energética cuando sus ingresos no son suficientes para satisfacer las necesidades básicas de energía de su hogar (principalmente de electricidad, calefacción y agua caliente). Se trata de una situación límite, a un paso de la exclusión social. La simple amenaza de quedarse sin suministro por impago la fuerza además a ahorrar por encima de lo recomendable en electricidad y calefacción, lo cual tiene enormes consecuencias negativas, físicas y psicológicas en su calidad de vida: se estima que la pobreza energética está detrás de miles de muertes al año en nuestro país.

En todo caso, más allá de las escasas y muy recientes controversias en los números, creemos que hay consenso absoluto en que el problema existe y que no es tan sólo una manifestación más de la pobreza, sino que en parte tiene que ver con elementos estructurales específicos del sistema energético. Uno de esos elementos sería la baja eficiencia energética de las viviendas españolas; otro tendría que ver con el enorme poder de las empresas energéticas, que se traduce en altos precios y en legislaciones que les permiten cortar el suministro a los ciudadanos. Siendo así, se debería poder llegar a un acuerdo sobre lo importante: en qué dirección han de ir las medidas que ataquen el problema.

JB: La polémica actual ha surgido con la publicación de un informe, por parte de *EfE*, en el que se trata de corregir errores de medición del indicador utilizado hasta ahora cuyo resultado ha desembocado en una rebaja sustancial del porcentaje de población en situación de pobreza. ¿Se ha conseguido con ello eliminar los *falsos positivos*?

EfE: Nosotros no lo llamaríamos polémica, lo interpretamos más bien como la apertura de una discusión muy pertinente acerca de los diferentes indicadores, sus potencialidades y sus límites, algo que entendemos muy beneficioso de cara a un mejor diagnóstico y solución del problema. En este sentido, creemos que el ejercicio realizado ha permitido avanzar nuestro conocimiento del problema en dos sentidos:

En primer lugar, al hacernos reflexionar sobre la diferencia entre desigualdad y pobreza. Los indicadores anteriores, al utilizar medidas relativas de renta o consumo, lo que medían era consumos o rentas desiguales. Pensamos que, aunque algunos elementos de la pobreza pueden ser relativos, este es un problema fundamentalmente de acceso a derechos y

niveles de consumo esenciales. Y por tanto, un problema que se mide mejor utilizando niveles absolutos (aunque puedan ser distintos por país o región).

En segundo lugar, también nos ha permitido identificar un buen número de falsos positivos, es decir, hogares cuya inclusión en los índices de pobreza energética (según los indicadores relativos) era más que cuestionable al ser hogares, indiscutiblemente, con buena posición económica, y a los que el gasto energético, aun siendo alto, no hace cambiar su posición.

Dicho lo anterior, también es cierto que todavía puede haber falsos negativos y falsos positivos, es decir, hogares en situación de pobreza energética que no son identificados con los indicadores propuestos. En primer lugar, es crítico definir tanto el nivel de consumo energético básico como la renta mínima requerida. En nuestro estudio hemos utilizado como tal la media ponderada por población de las rentas mínimas de inserción de las Comunidades Autónomas. Pero si se utiliza el salario mínimo interprofesional los índices aumentan. Por otro lado, hemos utilizado como consumo energético básico el consumo medio, a falta de un dato mejor. Si este consumo medio está por encima o por debajo del básico, de nuevo cambiaría el indicador. Nuestro equipo sigue trabajando en esta línea para mejorar las estimaciones y tratar de hacerlas más certeras. Pero, al final, es difícil confiar al cien por cien en las frías estadísticas. Por esto nuestro informe también recomienda siempre la intervención de los servicios sociales para terminar de identificar a los hogares en situación de riesgo.

OCE: En nuestra opinión, el procedimiento de cálculo propuesto por EfE no sólo elimina los falsos positivos sino que también deja de contabilizar demasiados verdaderos positivos, subestimando así el número de hogares en pobreza energética en España y la importancia de este problema. Y, puesto que el objetivo es, o debería ser, garantizar el acceso de todos a un servicio básico, evitar esta subestimación nos parece infinitamente más importante que evitar falsos positivos que puedan darse.

Los investigadores de EfE proponen un indicador que utiliza la renta mínima aceptable o MIS (las siglas del término inglés *Minimum Income Standard*) como indicador de control para verificar que los hogares son realmente pobres. El problema está en que para definir el MIS utilizan una media ponderada de las rentas mínimas de inserción de las diferentes Comunidades Autónomas. Por ejemplo, para un hogar ocupado por dos adultos y dos niños menores de 14 años, la renta mínima aceptable o MIS según EfE sería de 872 euros/mes. Si el valor escogido para el MIS fuese demasiado bajo, se traduciría en que el método no contabilizaría una fracción de los hogares que realmente se encuentran en pobreza energética.

Daremos dos argumentos que sugieren que, efectivamente, el MIS escogido es demasiado bajo. En primer lugar, si se utiliza este mismo criterio para estimar la pobreza gene-

ral, se obtiene que “sólo” el 10,1% de los hogares en España son pobres, mientras que otros indicadores más habituales indican que los hogares en situación de pobreza en nuestro país son el 19%. En segundo lugar, cuando el procedimiento utilizado por EfE se empleó por primera vez en Reino Unido, se propuso un proceso deliberativo con representantes de diversos colectivos sociales para determinar la renta mínima aceptable. En ese caso se determinó para el hogar de cuatro miembros –descrito anteriormente– un valor para el MIS de 2200 euros/mes, 2,5 veces superior al valor utilizado por EfE para España.

JB: A pesar de la diferente proporción calculada entre unos indicadores y otros de pobreza energética parece que la evolución a lo largo de los últimos años no ha sido tan distinta. ¿Cuál ha sido esta evolución y cuáles son sus causas de fondo?

EfE: Efectivamente, la evolución de todos los indicadores es similar, se han triplicado desde 2007. Y algo que es también muy importante: esta evolución ha sido muy parecida a la del resto de indicadores de pobreza general. Esto es lo que nos lleva a pensar que la principal causa de la pobreza energética en España es el aumento de la desigualdad de rentas, y en especial de la caída en los ingresos de las familias más desfavorecidas. Además, la evolución negativa se ha acentuado en los últimos años como consecuencia del aumento de los precios de la energía. Pero este no es el componente fundamental, en nuestra opinión, por lo que pensamos que las soluciones deben ir más a solucionar el primer componente.

OCE: Utilizando el indicador basado en MIS propuesto por EfE se observa que entre 2007 y 2013 los hogares en pobreza energética se han multiplicado por tres (pasando del 3,6 al 9,9%). Uno de los motivos de este aumento es el incremento de pobreza ocasionado por la crisis pero esta no es la única causa. En el mismo periodo de tiempo, y de nuevo utilizando el indicador basado en el MIS, la pobreza general se ha multiplicado por dos (del 5 al 10,1%).

Resulta obvio que existen otras causas que hacen que la pobreza energética aumente a un ritmo mayor que la pobreza general. Una de ellas es, sin duda, el aumento del precio de los servicios energéticos. En particular, la factura de electricidad ha aumentado un 76% entre 2007 y 2013. Además, la Ley del sector eléctrico de 1997 supuso la liberalización del sector eléctrico y el fin de la consideración de la electricidad como un servicio público. En consecuencia, los consumidores no solo hemos sufrido aumentos de nuestra factura sino que, en la práctica, no existen mecanismos eficaces que garanticen el acceso de todos los ciudadanos a este servicio básico.

JB: ¿Qué respuestas o soluciones posibles existen para atajar el problema de la pobreza energética? ¿Podría el autoconsumo ser una de ellas?

EfE: Respuestas hay varias y de diversos ámbitos. En nuestro Informe presentábamos algunas que estaban especialmente centradas en la modificación de los instrumentos ya existentes, como el bono social, y en el establecimiento de una garantía de suministro básico en el caso de que el bono social no fuera correctamente planteado. Ambas medidas atacan el problema desde la perspectiva de la renta, pero no es la única manera de afrontarlo.

También puede resultar muy efectivo el dirigir las actuaciones de eficiencia energética hacia las familias vulnerables. Por ese lado, también hay muchas posibles medidas a adoptar. La primera, que ya planteábamos en un informe anterior de EfE,⁴ es la información. Hay que hacer conscientes a los consumidores de las grandes oportunidades que hay para ahorrar energía, algunas de ellas además rentables. Para esto, y refiriéndonos al ámbito doméstico, puede ser conveniente realizar auditorías y certificaciones energéticas. En segundo lugar, y sobre todo para aquellas familias con menos ingresos y peor acceso al mercado financiero, puede ser conveniente apoyar (a veces con subvenciones, a veces con créditos en condiciones preferentes) actuaciones de mejora de la eficiencia en las viviendas: equipos de climatización más eficiente, mejora del aislamiento, etc.

En cuanto al autoconsumo, su relación con el problema y sus posibles soluciones vendría dada por su contribución a la eficiencia energética y económica. En este sentido, el autoconsumo no supone necesariamente una mejora de ninguna de ellas. Vamos a tratar de explicarlo por partes, porque hay varias cuestiones relacionadas. Partimos de la base de que el autoconsumo es básicamente una sustitución de energía generada con carácter centralizado (y que puede ser de origen renovable o fósil) por otra generada detrás del contador del consumidor (y que también se puede llamar generación distribuida). Además, suponemos que el autoconsumo, tal como se entiende generalmente, implica también que el consumidor compensa su consumo de red, es decir, que sólo paga por la energía neta que consume de la red.

El autoconsumo puede realizarse con energías renovables o fósiles. Si es con renovables y sustituye la energía fósil centralizada, la eficiencia energética mejora en términos de energía primaria. Si es con fósiles y sustituye a renovables centralizadas, la eficiencia en estos términos disminuye.

Además de esto habría que tener en cuenta la propia eficiencia de conversión energética de los sistemas. Por ejemplo, una microturbina de gas es menos eficiente que una central de gas de ciclo combinado.

⁴ Economics for Energy, *Potencial Económico de Reducción de la Demanda de Energía en España*, Madrid, 2011.

Otro elemento de eficiencia energética relacionado con el autoconsumo tiene que ver con las pérdidas de red. Por un lado, el que la generación se sitúe mucho más cerca de la demanda reduce las pérdidas de red (que como media se sitúan en el 9% en España, pero que en algunos casos pueden ser superiores). Por otro lado, las redes están diseñadas para flujos unidireccionales, y cuando la generación distribuida vierte a la red la gestión puede hacerse más compleja, y por tanto aumentar el coste.

Finalmente, también hay que considerar la posibilidad (o mayor facilidad) de introducir la cogeneración (de frío o calor) en sistemas distribuidos. Si un sistema así facilita la introducción de la cogeneración la eficiencia mejoraría.

Toda la discusión anterior es en términos energéticos. El problema es que muchas veces la discusión se complica en términos económicos, porque, desgraciadamente, la estructura de precios no necesariamente recoge los costes reales del sistema. Ahora mismo en España (y en muchos otros países) las tarifas eléctricas incluyen conceptos fijos (coste de la red, costes del sistema como primas a renovables o carbón) en su término variable. Y esto hace que, cuando alguien autoconsume, deje de pagar estos costes fijos del sistema. En términos económicos esto lo que supone es una ineficiencia, porque se dejan de pagar costes en los que incurren todos los consumidores independientemente de su nivel de consumo, porque al fin y al cabo son costes fijos y difíciles de repartir; desde luego no hay ninguna razón para repartirlos en función del consumo de la red. Por ejemplo, la cuota de renovables se expresa como porcentaje sobre energía final, y por tanto todos los consumidores, independientemente de que consuman electricidad, gas, petróleo, o autoconsumo, deberían contribuir a ella. Pero para el consumidor que autoconsume es lo contrario: recibe la señal de que autoconsumir es más eficiente de lo que realmente es, por culpa de este subsidio cruzado entre costes fijos y variables en la tarifa.

En resumen, si la tarifa eléctrica (o de gas, donde también se podría plantear esto, aunque en menor medida) estuviera bien calculada y enviara las señales correctas al consumidor, entonces sería mucho más fácil saber si el autoconsumo mejora la eficiencia en los términos expresados en los tres primeros puntos. En estas condiciones, si es más barato para el consumidor es que es más barato para el sistema, y por tanto aumenta la eficiencia. El problema, como decimos, es que esto ahora mismo no se puede saber.

OCE: Como hemos dicho antes, nosotros creemos que la incapacidad para acceder a un suministro básico de energía sitúa a los afectados en una situación cercana a la exclusión social, y que por lo tanto las administraciones deberían garantizar por ley tal suministro. En particular, las administraciones deberían poner en marcha los mecanismos de evaluación necesarios para que cada hogar pague por el suministro básico un precio razonable de acuerdo con sus ingresos. Desde luego, el actual diseño del bono social no cumple con

esta función. Además, mientras no se aborden al menos algunos de los problemas estructurales de la economía española, nos parece razonable que las empresas encargadas del suministro asuman el coste de estas medidas.

Y sin duda, el autoconsumo puede jugar un papel importante en la lucha contra la pobreza energética, así de hecho lo está haciendo en algunos otros países. Sin embargo, para que esto ocurra en España será necesario dotarnos de una regulación que no lo obstaculice. Esta no es la situación a día de hoy y los planes del Gobierno van justamente en dirección contraria. En los últimos días ha sido publicado un proyecto de Real Decreto de regulación del autoconsumo que no solo lo desincentiva económicamente, sino que lo hace incompatible con la percepción del bono social. Es decir, el actual Gobierno considera que una persona no puede ser energéticamente pobre y autoconsumidor al mismo tiempo.

JB: ¿En qué medida pueden quedar limitadas las medidas puramente paliativas por problemáticas de carácter más estructural?

EfE: Evidentemente, las problemáticas estructurales afectan al problema de la pobreza y de la eficiencia, así como a sus soluciones. En este sentido, si la estructura del sector energético fuera la correcta –un mercado eficiente, donde los precios reflejaran los costes y se trasladaran las señales correctas al consumidor–, sería lo mejor para resolver el problema de la eficiencia. Y como parte del problema de pobreza es de eficiencia, la pobreza se ve afectada, claro. Si esto no es así hay que poner más medidas para contrarrestar los problemas estructurales. Pero la pobreza no es sólo un problema de eficiencia, es también un problema de equidad. Un mercado eficiente no garantiza la equidad.

Además, la pobreza también se ve afectada por la estructura de precios del sector. Pero aquí es más difícil saber si la estructura actual es beneficiosa o no para atajar el problema de la pobreza, por la cantidad de subsidios cruzados (incluso entre generaciones, léase déficit) que existen. No entramos en las cuestiones estructurales que afectan a la pobreza en general, que en el fondo son las más importantes de todas, más que nada porque darían para un libro.

OCE: Es indudable que no tiene sentido plantear medidas “de choque” o “paliativas” (como la garantía de un suministro energético básico) y olvidarse de las causas fundamentales de la pobreza energética. Entre otros motivos, porque de ser así la tasa de pobreza energética podría seguir creciendo o estabilizarse en niveles difícilmente asumibles.

Ya hemos dicho que, independientemente del indicador utilizado, está claro que la tasa de pobreza energética ha crecido más rápidamente que la tasa de pobreza general, y esto

solo puede deberse al enorme incremento del precio del suministro de energía registrado en los últimos años, muy especialmente el de la electricidad. Durante ese mismo periodo de tiempo, coincidente con la crisis de la economía española, los beneficios de las grandes empresas eléctricas del país no se han visto prácticamente modificados. Algo funciona mal en el mecanismo de fijación de precios de la electricidad y la consiguiente retribución de las eléctricas cuando estos y la realidad social de los ingresos de las familias dibujan trayectorias tan divergentes. Más allá de la muy necesaria reforma de las leyes que regulan el sistema eléctrico, el autoconsumo entra aquí como elemento que puede cambiarlo todo radicalmente: no solo ayuda a reducir la factura energética de las familias sino que, cuando se generalice, cambiará las reglas del juego y reducirá drásticamente el poder del oligopolio.

Finalmente, y sin contradicción con lo anterior, perderíamos la perspectiva si intentásemos atajar el problema de la pobreza energética (ya sea mediante medidas paliativas o estructurales) olvidando que en parte es una consecuencia del problema de la pobreza general (aunque, repetimos, ha crecido a un ritmo mayor que esta última). Una medida estructural imprescindible para terminar con la pobreza energética consiste en la construcción de una sociedad donde los niveles de desempleo se reduzcan drásticamente y los salarios de los trabajadores sean dignos.