

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La pobreza energética en el contexto de la liberalización y de la crisis económica» (Dictamen exploratorio)

(2011/C 44/09)

Ponente general: **Sergio SANTILLÁN CABEZA**

El 9 de febrero de 2010, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Gobierno belga, en el marco de su próxima Presidencia del Consejo de la Unión Europea, decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el tema

«La pobreza energética en el contexto de la liberalización y de la crisis económica»

(Dictamen exploratorio).

El 16 de febrero de 2010, la Mesa del Comité Económico y Social Europeo encargó a la Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información la preparación de los trabajos en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, en su 464º Pleno de los días 14 y 15 de julio de 2010 (sesión del 14 de julio de 2010), el Comité Económico y Social Europeo ha nombrado ponente general a Sergio SANTILLÁN CABEZA y ha aprobado por 124 votos a favor y 6 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y sugerencias

1.1 Los precios de la electricidad, del gas y de otros combustibles, como el carbón, siguen aumentando y parece que va a seguir esta tendencia en estos próximos años por lo que, si no se actúa de forma rápida y eficaz, el número de consumidores de energía vulnerables también puede crecer de forma importante. No es objeto de este Dictamen considerar las causas que inciden en el incremento de los precios de la energía, pero sí remarcar la necesidad de proteger a los consumidores vulnerables para evitar situaciones de pobreza energética.

1.2 La lucha contra la pobreza energética es una nueva prioridad social que debe ser abordada a todos los niveles y es importante que la UE establezca directrices comunes para que todos los Estados miembros avancen en la misma dirección para erradicarla. Destaca el trabajo hecho por la UE en estos últimos años para proteger a los clientes vulnerables. Sin embargo, muchos Estados miembros siguen sin hacer los deberes por lo que la UE debería actuar siguiendo el principio de subsidiariedad definido en el artículo 5 del Tratado CE, al no cumplir los Estados miembros con las medidas establecidas.

1.3 La pobreza energética afecta al sector de la energía, pero también a otros como la salud, el consumo o la vivienda.

1.4 Sugiere el CESE que la UE adopte una definición común y de carácter general de pobreza energética, que pueda después ser adaptada por cada Estado miembro. Una opción sería definir pobreza energética 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. Esta es una definición de carácter general, que puede ser completada utilizando también otros criterios que permitan actualizar el concepto según la evolución de la sociedad. Esto permitiría cuantificar y abordar de forma más rigurosa la pobreza energética.

1.5 Considera el CESE necesario armonizar las estadísticas existentes para obtener una diagnosis lo más rigurosa posible

de la situación de la pobreza energética en Europa. Con esta finalidad se sugiere que Eurostat y los institutos estadísticos de los Estados miembros adopten metodologías estadísticas homogéneas para poder cuantificar el alcance del problema de la pobreza energética.

1.6 Para el CESE, y sin perjuicio de la existencia del *Citizen's Energy Forum* (Londres), resulta conveniente la creación de un Observatorio Europeo de la Pobreza Energética, que puede situarse en una estructura ya existente como la Agencia de Cooperación de los Reguladores de Energía u otra que permita integrar a todos los actores económicos y sociales que aborden directa o indirectamente la pobreza energética como, por ejemplo, empresas suministradoras, consumidores, asociaciones del ámbito de la salud y del medio ambiente, sindicatos, asociaciones del ámbito energético y de la edificación, entre otros. Este grupo sería de gran utilidad para identificar las buenas prácticas existentes en los Estados miembros, para explorar nuevos mecanismos que aborden la pobreza energética o para promover la realización de un balance objetivo y preciso sobre los efectos de la liberalización de los mercados energéticos sobre los consumidores vulnerables.

1.7 El CESE propone que la pobreza energética se tenga en cuenta a la hora de elaborar cualquier propuesta de política energética.

1.8 Expresa el CESE la necesidad de que las innovaciones tecnológicas optimizadoras del uso de la energía estén al alcance de los consumidores vulnerables, que son quienes más las necesitan.

1.9 Debe destacarse la importancia de poner en vigor las medidas ya aprobadas relativas al rendimiento energético de los edificios, en este caso, de las viviendas particulares. Dadas las dificultades que pueden tener las personas de menores recursos, los Estados miembros deben considerar el establecimiento de medidas de ayuda según sus posibilidades.

1.10 La producción descentralizada de energía puede contribuir, en determinados casos, a los fines expuestos en este dictamen (véase el punto 6.8).

2. Pobreza energética en la UE

2.1 El uso y acceso a la energía está ligado al bienestar de las personas y de los pueblos. Entre sus innumerables aplicaciones, la energía es imprescindible para la movilidad, la climatización o la iluminación en sectores como la industria, la sanidad, la agricultura, y también para el sector doméstico o el ocio.

2.2 Por eso, el concepto de pobreza energética puede enfocarse a nivel macro o microeconómico. El acceso a una energía suficiente y de calidad para la industria, la agricultura y el resto de los sectores es esencial para la prosperidad y la competitividad de un país y su carencia puede conducir a la crisis económica, el desempleo y la pobreza en general. Este dictamen, sin embargo, se centra fundamentalmente en la pobreza energética que afecta al sector doméstico.

2.3 La pobreza energética es la dificultad o la incapacidad de mantener la vivienda en unas condiciones adecuadas de temperatura (como referencia, se podría tener en cuenta la definición de la Organización Mundial de la Salud, que considera temperatura de confort, 21 °C en la sala de estar y 18 °C en el resto de estancias, o bien, cualquier otra definición que se considere técnicamente adecuada) así como de disponer de otros servicios energéticos esenciales como la iluminación, el transporte o la electricidad para Internet u otros dispositivos a un precio razonable. Esta es una definición de carácter general, que puede ser completada utilizando también otros criterios que permitan actualizar el concepto cuando sea necesario.

2.4 La pobreza energética no es un fenómeno fácilmente cuantificable aunque sí se puede medir en base a variables como: la incapacidad de mantener la casa a una temperatura adecuada (21 % en UE-27, Eurostat), el porcentaje de la población que tiene deudas en el pago de facturas (7 % en UE-27 en 2007) o el número de viviendas que tienen goteras, grietas u otros males que afectan al edificio (18 % en UE-25 en 2007, Encuesta UE-SILC 2007). Aunque la falta de estadísticas y estudios relevantes impide aportar datos fiables acerca del número de personas afectadas, cruzando las variables conocidas y teniendo en cuenta algunos estudios publicados, se estima que en Europa hay, como mínimo, 50 millones de personas que sufren pobreza energética (*Tackling Fuel Poverty in Europe. Recommendations Guide for Policy Makers* | Atajar la pobreza energética en Europa. Guía de recomendaciones para los responsables políticos; www.fuel-poverty.org). Algunas estimaciones, sin embargo, elevan considerablemente esta cifra.

2.5 A la dificultad de cuantificar el alcance del problema se le añaden las contradicciones existentes entre los datos estadísticos a nivel europeo y los datos estadísticos nacionales. Por poner un ejemplo, UE-SILC afirma que un 0 % de la población de Gran Bretaña tiene deudas en sus facturas mientras que el regulador nacional de energía (Ofgem) lo cifra en un 5 % (www.fuel-poverty.org).

2.6 El número de familias en situación de pobreza energética en Europa puede verse incrementado ya que:

— aproximadamente el 16 % de los europeos están expuestos al riesgo de pobreza (Informe conjunto sobre protección social e inclusión social, Comisión Europea, 2009);

— de 2005 a 2007 el precio del gas para consumidores domésticos se incrementó, de media, un 18 % (Eurostat 2007);

— de 2005 a 2007 el precio de la electricidad para usuarios domésticos se incrementó, de media, un 14 % (Encuesta UE-SILC 2007);

— más del 60 % del parque de viviendas de la UE fue construido sin criterios de regulación térmica.

2.7 La situación de pobreza energética resulta de la combinación de tres factores: bajo nivel de renta, calidad de la edificación insuficiente y elevados precios de la energía.

2.8 Respecto a las consecuencias que una situación de pobreza energética puede desencadenar destacan los problemas de salud, las desconexiones de la red por parte del suministrador, la infrutilización del uso de la energía por debajo de los estándares de confort o la acumulación de deuda, por poner algunos ejemplos.

2.9 Los grupos sociales más vulnerables coinciden con los de menor nivel de ingresos, como: mayores de 65 años, familias monoparentales, personas en paro o aquellas que cobran prestaciones sociales. Coincide además, en la mayoría de los casos, que las personas con bajos niveles de renta viven en edificios con un inadecuado aislamiento térmico (*Housing Quality Deficiencies and the Link to Income in the EU* / Las deficiencias de calidad en la vivienda y su relación con los ingresos en la UE; Orsolya Lelkes, Centro Europeo para la Política y la Investigación de Bienestar Social, marzo de 2010), por lo que la situación de pobreza energética se ve exacerbada.

2.10 Algunos Estados miembros ya han tomado algunas medidas (*Good practices experienced in Belgium, Spain, France, Italy and United Kingdom to tackle fuel poverty* | Buenas prácticas para combatir la pobreza energética experimentadas en Bélgica, España, Francia, Italia y el Reino Unido, publicado por el grupo de trabajo EPEE) que ayudan a prevenir situaciones de pobreza energética. La mayor parte de estas buenas prácticas actúan sobre las causas como, por ejemplo:

— precios de la energía (p.ej. tarifas sociales),

— la calidad de la edificación (p.ej. promover la mejora de la eficiencia energética en las viviendas de protección oficial o en el parque privado de viviendas),

— bajos niveles de renta (p.ej. ayudas económicas).

Del mismo modo, algunos Estados miembros han tomado medidas correctivas para reducir las consecuencias de la pobreza energética como, por ejemplo, la prohibición de desconexión en periodos críticos para las familias vulnerables.

2.11 Mejorar la eficiencia energética en la construcción es un aspecto clave para abordar la pobreza energética. La propuesta de refundición de la Directiva relativa al rendimiento energético de los edificios (COM(2008) 780 final) puede representar una oportunidad.

3. La crisis económica se traduce en veintitrés millones de parados

3.1 La economía europea sufre la más profunda recesión desde 1930. En 2009 la evolución del PIB de la UE-27 fue de -4,2 % respecto a 2008, año que ya había registrado un bajo crecimiento (+0,8 %). Se registra un fuerte incremento del paro que, en enero de 2010, afectaba al 9,5 % de la población activa (un punto y medio más que en el mismo mes del año anterior). Como consecuencia, en el primer mes de 2010, 22 979 000 hombres y mujeres estaban desempleados. En porcentajes, los menores índices de paro se registraron en los Países Bajos (4,2 %) y Austria (5,3 %); mientras que los más elevados corresponden a Lituania (22,9 %) y España (18,8 %) (Eurostat).

3.2 El Plan Europeo de Recuperación Económica de finales de 2008 no ha dado los resultados esperados. Siendo preocupantes los datos de la situación existente, también lo es el hecho de que los pronósticos conocidos hasta ahora (incluso el de la Comisión) prevén una recuperación «frágil» para los próximos tiempos. Aunque se han puesto en marcha estímulos fiscales equivalentes al 5 % del PIB (UE-27) no son suficientes y se carece de una «estrategia de salida» de la crisis suficientemente coordinada.

3.3 La crisis económica y financiera iniciada en 2007 se produjo en un contexto de estancamiento o caída de las retribuciones de los trabajadores europeos. Por otra parte, las medidas económicas que se proponen en algunos Estados miembros para reducir el elevado endeudamiento y el déficit público afectan a las prestaciones sociales (pensiones, prestaciones por desempleo) y a los servicios públicos.

3.4 Todo ello crea un preocupante panorama para las familias más vulnerables ante costes energéticos crecientes.

4. La política energética de la UE

4.1 La voluntad de liberalizar el mercado de la energía ha sido una de las políticas centrales de la UE en las últimas dos décadas. Tras el Consejo de Energía de junio de 1987, que dio comienzo al proceso, las primeras directivas liberalizadoras de los mercados del gas y la electricidad se promulgaron a finales de los 90 del siglo pasado y, desde entonces, se han producido múltiples actuaciones en esta dirección.

4.2 En términos generales, los objetivos declarados en el proceso de liberalización fueron lograr un sector energético más eficiente y una economía europea más competitiva. Pero no hubo pleno acuerdo entre todos los Estados miembros sobre las medidas y, de hecho, existe una fuerte resistencia en algunos de ellos a la implementación de las políticas correspondientes.

4.3 Actualmente existe un alto nivel de concentración en la oferta del mercado mayorista tanto del gas (en diez Estados miembros, los tres mayores suministradores controlan un 90 %, o más, del mercado) como de la electricidad (ese control es superior al 80 % en catorce Estados miembros) (COM(2009) 115 final).

4.4 La liberalización beneficia al consumidor si fomenta realmente la competencia; sin embargo, en varios Estados miembros se ha producido la sustitución de monopolios públicos por oligopolios privados, lo que obliga a intensificar las medidas que tiendan a fomentar la transparencia y la competencia en el ámbito de la energía.

4.5 Es conveniente, por lo tanto, insistir en la necesidad de que se hagan efectivas las medidas previstas en el Tercer Paquete de la Energía tendentes a crear un verdadero mercado de la energía basado en la cooperación entre los Estados, entre ellas, la mayor interconexión de las redes, la mejor coordinación de los operadores y el refuerzo de los poderes de los reguladores nacionales.

5. La liberalización debe beneficiar a los consumidores

5.1 La liberalización favorece la descentralización y diversificación de la energía y debería ser el medio para conseguir algunas cuestiones claves, como el abaratamiento y la garantía del suministro, la mejora de la calidad del servicio, la ampliación de la oferta y la adaptación de esta a las necesidades del consumidor en general y de los consumidores vulnerables en particular. Sin embargo, en las primeras experiencias de los Estados miembros, se registran problemas derivados de la falta de transparencia en las tarifas y elevados precios, entre otros.

5.2 En la mayoría de Estados miembros, los precios en la primera mitad de 2009 eran más elevados que en 2008, a pesar de que la tendencia de los precios del petróleo mostrara una reducción más significativa de los precios para los usuarios finales. Esta situación podría explicarse, en parte, por el desfase entre el momento en que cambian los precios del petróleo y el que se facturan a los consumidores finales. No obstante, parece que la reducción de los precios de la energía al por mayor no se ha reflejado plenamente en los precios facturados a los usuarios finales (véase COM(2009) 115 final).

5.3 Como consecuencia, los servicios de suministro de electricidad y de gas presentan resultados insatisfactorios en lo relativo a su repercusión en las economías domésticas. Un 60 % de los consumidores ha informado que su proveedor de energía había aumentado los precios, frente a sólo un 3-4 % al que se los habían bajado. Los servicios de suministro de electricidad y de gas también presentan unos resultados particularmente malos en cuanto a la comparabilidad de las ofertas y la facilidad para cambiar de proveedor. El sector de la energía es donde los consumidores menos cambian de proveedor: solo el 7 % cambió de proveedor de gas y el 8 %, de electricidad (Comisión Europea. Segundo Informe anual sobre el Cuadro de Indicadores de los Mercados de Consumo de la UE, 2 de febrero de 2009).

6. Acción europea en materia de pobreza energética

6.1 La pobreza energética es una nueva prioridad social que necesita apoyo a todos los niveles. Aunque los documentos legales presentados por la UE ⁽¹⁾ son buenos, la reacción de los Estados miembros ha sido, hasta el momento, inadecuada. Por poner un par de ejemplos: a pesar de la obligatoriedad establecida en las Directivas del mercado común del gas y la electricidad (primero Directiva 2003/54/CE y luego Directiva 2009/72/CE), tan sólo diez de los 27 Estados miembros ofrecen tarifas sociales a los clientes vulnerables y en sólo ocho Estados miembros se utiliza normalmente el término de «cliente vulnerable» (*Status Review of the definitions of vulnerable customer, default supplier and supplier of last resort* / Revisión de las definiciones de cliente vulnerable, proveedor por defecto y suministrador de último recurso, ERGEG, 2009).

⁽¹⁾ DO L 211 de 14.8.2009, p. 55, art 7.

6.2 No todos los Estados miembros abordan esta problemática, y los que lo hacen actúan de forma independiente, sin buscar sinergias entre ellos, lo que dificulta la identificación, evaluación y tratamiento de la pobreza energética a nivel europeo. Por poner un ejemplo, la definición de Gran Bretaña difiere de la del resto de los Estados miembros al considerar que se sufre una situación de pobreza energética cuando se invierte más del 10 % de los ingresos en mantener la casa a unos niveles de temperatura adecuados. Incluso entre los documentos que provienen de la UE existen diferencias en la definición.

6.3 Abordar la pobreza energética es responsabilidad de cada Estado miembro que actuará según el ámbito competencial establecido (nacional, regional o local), pero en ausencia de legislación efectiva a nivel nacional por lo que respecta al gas y la electricidad, la UE debe actuar siguiendo el principio de subsidiariedad definido en el artículo 5 del Tratado CE. En el caso de otros combustibles como el carbón, la responsabilidad recae únicamente sobre los Estados miembros.

6.4 La Unión Europea legisla y tiene competencias en política energética por lo que, ya sea de forma directa o indirecta, incide sobre la situación de pobreza energética de los Estados miembros. Es importante, por tanto, que la UE actúe y desarrolle políticas dentro de su ámbito competencial.

6.5 La Comisión Europea propuso la Carta Europea de los Derechos de los Consumidores de Energía (COM(2007) 386 final y Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de junio de 2008 (P6 – TA(2008)0306)) sobre la que el CESE ya manifestó ⁽²⁾ que sería necesaria una forma jurídica obligatoria que garantice los derechos de los ciudadanos igual que se ha hecho en otras ocasiones ⁽³⁾. La Comisión retiró dicha Carta e incluyó algunos de los puntos en el Tercer Paquete al considerar que su impacto sería mayor (por ejemplo, artículos 7 y 8 de la Directiva 2009/72/CE).

Bruselas, 14 de julio de 2010.

6.6 Es conveniente recordar, en relación con el objeto del presente dictamen, que la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea señala que «Con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho de la Unión y por las legislaciones y prácticas nacionales» (art. 34), así como el deber de garantizar un nivel elevado de protección de los consumidores (art. 38).

6.7 Reitera el CESE la necesidad de que se reconozca la garantía del servicio universal, el cumplimiento de las obligaciones del servicio público, la protección de los colectivos económicamente más desfavorecidos y expuestos a la pobreza energética, por ejemplo prohibiendo la desconexión en períodos críticos, la cohesión económica, social y territorial, así como precios razonables, transparentes y comparables entre los distintos proveedores ⁽⁴⁾.

6.8 El CESE destaca el beneficio que, en determinados casos, puede suponer para los consumidores –incluidos quienes están en situación más vulnerable– la generación descentralizada de energía, en cuanto:

- permite, mediante la instalación de unidades más pequeñas, acercar la producción a los centros de consumo en pueblos y ciudades, reduciendo las pérdidas (en el caso de la energía eléctrica, estimadas entre un 7 % y un 10 %) derivadas del transporte;
- promueve la generación de energías renovables;
- favorece el desarrollo tecnológico;
- tiene un potencial de creación de empleos y es complementaria a una producción centralizada de energía.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

⁽²⁾ DO C 151 de 17.6.2008, p. 27.

⁽³⁾ DO L 46 de 17.2.2004, p. 1.

⁽⁴⁾ DO C 151 de 17.6.2008, p. 27.