



INFORME  
SOBRE LA  
POBRESA  
ENERGÈTICA A  
CATALUNYA  
OCTUBRE 2013

SÍNDIC

EL DEFENSOR  
DE LES  
PERSONES



INFORME  
SOBRE LA  
POBRESA  
ENERGÈTICA A  
CATALUNYA

SÍNDIC

EL DEFENSOR  
DE LES  
PERSONES

Síndic de Greuges de Catalunya

1a edició: Octubre de 2013

Informe sobre la pobresa energètica a Catalunya. Octubre 2013

Maquetació: Síndic de Greuges

Imprès sobre paper ecològic

Disseny original: America Sanchez

Foto portada: © Jordi Soteras

# ÍNDIX GENERAL

<b>1. INTRODUCCIÓ</b> .....	5
<b>2. LES ACTUACIONS DUTES A TERME PEL SÍNDIC</b> .....	5
<b>3. ALGUNES REFERÈNCIES NORMATIVES DESTACABLES</b> .....	6
<b>4. LES DIFIGULTATS PER IDENTIFICAR EL COL·LECTIU DE PERSONES AFECTADES</b> .....	6
<b>5. LA NECESSITAT D'UNA POLÍTICA PÚBLICA</b> .....	8
<b>6. EXPERIÈNCIES D'ALTRES PAÏSOS</b> .....	8
<b>7. CONCLUSIONS I PROPOSTES</b> .....	10
<b>7.1. PROPOSTES DE CARÀCTER OPERATIU</b> .....	10
1. Reconeixement	
2. Coordinació	
3. Divulgació	
4. Formació	
5. Xarxa d'Habitatges d'Inclusió Social	
6. Col·lectius especialment protegits	
7. Intercanvi d'informació en la interrupció dels subministraments	
8. Accions en l'habitatge	
9. Més enllà dels preus socials	
10. Treva hivernal	
11. Responsabilitat social corporativa	
<b>7.2. PROPOSTES DE CARÀCTER NORMATIU</b> .....	12
12. Accions en l'educació	
13. Butà	
14. Aplicació de beneficis socials en factures d'aigua i llum als llogaters	
15. Treva hivernal/llindar de l'IRSC	
16. Cànon de l'aigua de les factures impagades	
17. Tarifes d'aigua progressives	
18. Despeses de reconexió del subministrament elèctric	
<b>8. SÍNTESI DEL DOCUMENT I PROPOSTES</b> .....	14



## 1. INTRODUCCIÓ I OBJECTE DE L'ACTUACIÓ D'OFICI

Avui dia hi ha moltes persones a Catalunya que no poden mantenir el seu habitatge a una temperatura adequada per un preu just i, entre aquestes, hi ha un percentatge creixent de persones que no pot fer front a les factures dels subministraments de llum, aigua o gas. Aquesta situació constitueix el que s'anomena *pobresa energètica*, un terme relativament recent però que descriu una realitat que fa anys que es produeix i que el context econòmic actual ha accentuat.

La pobresa energètica ha empitjorat les condicions de moltes persones que ja abans vivien al llindar de la pobresa. L'augment progressiu del preu dels subministraments els darrers anys –especialment, de l'electricitat– sumat a la limitació o reducció d'alguns ajuts i subsidis ha fet que per a molta gent els serveis d'electricitat, gas o aigua s'hagin convertit en una despesa difícil o impossible d'afrontar. En aquest sentit, cal remarcar que fa temps que algunes entitats socials destinen part dels seus esforços i recursos a cobrir els subministraments bàsics que els usuaris del servei no poden pagar.

La pobresa energètica implica diversos impactes socials, sanitaris i mediambientals i, en qualsevol cas, la qualitat de vida de les persones que la pateixen es veu afectada, sense oblidar les complicacions que genera l'acumulació dels deutes pel sobre esforç que han de fer les persones a l'hora de pagar els preus de les factures dels subministraments, que cada cop són més cars.

En conseqüència, i amb la finalitat de trobar propostes que puguin evitar que més persones pateixin aquest fenomen conegut com a pobresa energètica, en data 25 de març de 2013 el Síndic va decidir iniciar aquesta actuació d'ofici amb l'objectiu d'analitzar quines mesures es podrien adoptar des d'administracions i empreses prestadores de serveis per tal d'actuar en aquest àmbit, ja sigui pel que fa als preus, la reducció del consum o l'ajut a les persones i famílies més vulnerables per mitjà de mesures que col·laborin a cobrir –totalment o en part– les despeses generades pel consum de l'electricitat, el gas o l'aigua.

## 2. LES ACTUACIONS DUTES A TERME PEL SÍNDIC

En data 25 de març de 2013 el Síndic va decidir iniciar aquesta actuació d'ofici. A banda de la informació i la documentació rebuda per escrit, es van mantenir diverses reunions, en dates 4 de juny, 10 de juliol i 3 d'octubre de 2013, entre d'altres, amb les administracions, els organismes i les entitats que es detallen a continuació:

- Departament de Benestar Social i Família
- Institut Català d'Energia (ICAEN)
- Direcció General d'Energia, Mines i Seguretat Industrial (Departament d'Empresa i Ocupació)
- Àrea de Qualitat de Vida, Igualtat i Esports (Ajuntament de Barcelona)
- Federació de Municipis de Catalunya
- Associació Catalana de Municipis i Comarques
- Càritas Diocesana de Barcelona
- Creu Roja de Catalunya
- Fundació Privada Mambré
- Taula d'Entitats del Tercer Sector Social de Catalunya
- Endesa
- Agbar
- Gas Natural Fenosa

Així mateix, tant l'Agència Catalana del Consum com Aigües de Girona, Salt i Sarrià de Ter, també han fet arribar al Síndic el seu informe sobre aquesta qüestió.

Finalment, el Síndic també va intercanviar informació sobre aquest assumpte i les experiències en els ordenaments respectius amb les institucions de l'Ombudsman Services (Regne Unit), del Médiateur de l'Énergie (França) i del Service de Médiation de l'Énergie/Ombudsman Energie (Bèlgica).

### 3. ALGUNES REFERÈNCIES NORMATIVES DESTACABLES

El preàmbul de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (2006) assenyala que “el poble català continua proclamant avui com a valors superiors de la seva vida col·lectiva la llibertat, la justícia i la igualtat, i manifesta la seva voluntat d'avançar per una via de progrés que assegurï una qualitat de vida digna per a tots els que viuen i treballen a Catalunya”.

L'Estatut també inclou en la seva part normativa una sèrie de preceptes que serveixen per emmarcar el fenomen que ens ocupa i les actuacions que han d'adoptar tant les administracions públiques com els altres actors que hi tenen un paper.

Així, l'article 30, dedicat als drets d'accés als serveis públics i a una bona Administració, determina que “totes les persones tenen dret a accedir en condicions d'igualtat als serveis públics i als serveis econòmics d'interès general” i que “les administracions públiques han de fixar les condicions d'accés i els estàndards de qualitat d'aquests serveis, amb independència del règim de llur prestació”.

Per la seva banda, l'article 42 (cohesió i benestar social) assenyala que “els poders públics han de vetllar per la plena integració social, econòmica i laboral de les persones i dels col·lectius més necessitats de protecció, especialment dels que es troben en situació de pobresa i de risc d'exclusió social”.

Finalment, tan sols resta citar dos preceptes que delimiten l'àmbit competencial de la Generalitat de Catalunya en els camps de l'energia i l'habitatge:

#### *Article 133. Energia i mines*

“Correspon a la Generalitat la competència compartida en matèria d'energia. Aquesta competència inclou en tot cas: (...)”

c) El desplegament de les normes complementàries de qualitat dels serveis de subministrament d'energia.”

#### *Article 137. Habitatge*

“Correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria d'habitatge, que inclou en tot cas: (...)”

f) Les normes sobre l'habitabilitat dels habitatges.

g) La innovació tecnològica i la sostenibilitat aplicable als habitatges.”

Finalment, tampoc no es pot obviar que el Codi de consum de Catalunya (Llei 22/2010, de 20 de juliol) defineix com a serveis bàsics els serveis de caràcter essencial i necessaris per a la vida quotidiana o que tenen un ús generalitzat entre les persones consumidores, entre els quals s'inclouen de forma expressa els subministraments (art. 251-2).

### 4. LES DIFICULTATS PER IDENTIFICAR EL COL·LECTIU DE PERSONES AFECTADES

Tot i que es podria afirmar que la pobresa energètica és un fenomen relativament nou en el nostre país, hi ha diversos elements que permeten detectar la presència i l'extensió d'aquesta problemàtica en un panorama general en el qual, segons l'Idescat, la taxa de risc a la pobresa o exclusió social (taxa AROPE) a Catalunya va ser del 26,7% el 2011.<sup>1</sup>

L'Idescat també disposa d'informació i dades sobre la població amb privació material severa a Catalunya, que inclou aquelles persones que tenen unes condicions de vida restringides per la manca de recursos i que no es poden permetre, entre d'altres, pagar les factures dels serveis públics o mantenir la llar adequadament calenta. Segons l'Enquesta de condicions de vida corresponent al 2011, a Catalunya hi ha 193.000 llars –un 6,9% del total– que no poden assumir la despesa de mantenir l'habitatge a una temperatura adequada. Val a dir que, en el mateix any, a la UE-27 aquesta xifra se situa en el 9,8%.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> <http://www.idescat.cat/territ/BasicTerr?TC=5&V0=3&V1=3&V3=5597&V4=5930&ALLINFO=TRUE&PARENT=25&CTX=B> (pàgina web de l'Idescat consultada el 27 de setembre de 2013). La taxa AROPE (At-risk-of poverty or exclusion) és un indicador que recull la proporció de població que o bé es troba en situació de risc a la pobresa, o bé es troba en situació de privació material severa, o bé viu en llars amb una intensitat de treball molt baixa.

<sup>2</sup> <http://www.ine.es/jaxi/tabla.do?type=pcaxis&path=/t25/p453/e01/10/&file=02003.px>. Enquesta de condicions de vida de l'Institut Nacional d'Estadística (pàgina web consultada el 10 d'octubre de 2013).



Ara bé, tal com posen en relleu diferents estudis publicats per l'Observatori de Vulnerabilitat de la Creu Roja a Catalunya o la Taula d'Entitats del Tercer Sector Social, certament hi ha altres manifestacions de la pobresa energètica que no es recullen en aquests indicadors sobre la temperatura de l'habitatge.

Així, l'Observatori de la Vulnerabilitat de la Creu Roja a Catalunya, en el marc del seu 5è estudi sobre habitatge i col·lectius vulnerables, elaborat al juliol del 2013, ha fet una enquesta sobre una mostra de 16.059 usuaris corresponents a persones que es beneficien dels programes de lluita contra la pobresa i l'exclusió social i receptors de productes de suport personal (alimentació, higiene, parament de la llar...) per a la gent gran, que tinguin habitatge. Segons aquest estudi, un 71% dels enquestats assenyalen que té "dificultats greus per poder pagar els rebuts" i un de cada tres acumula deutes per aquest concepte, a banda del fet que "moltes d'aquestes famílies ja han patit el tall de subministraments o han rebut la comunicació que es farà de manera imminent".<sup>3</sup>

D'altra banda, cal tenir present que hi ha dificultats per identificar tant el nombre com les característiques de les persones afectades, ja que és possible establir diferents criteris de vulnerabilitat energètica, tenint presents les característiques pròpies de cadascun dels serveis subministrats (electricitat, gas o aigua). L'adopció de decisions en aquest àmbit recomana una definició prèvia de l'univers de persones afectades, tot i que cal admetre que no és fàcil establir criteris generals en aquest sentit.

Per tal de poder fer aquesta definició de l'univers de possibles persones afectades, s'ha de tenir en compte que les situacions de pobresa energètica acostumen a ser un producte de la combinació de tres factors: el baix nivell de renda, la qualitat insuficient de l'edifici (aïllament tèrmic inadequat, mala climatització, humitats, habitatges amb problemes d'eficiència energètica...) i els preus elevats de l'electricitat, el gas o l'aigua.

Amb caràcter subjectiu, a l'hora d'aplicar aquests criteris identificadors caldria tenir present que entre els grups socials més vulnerables a la pobresa energètica hi figuren les persones més grans de seixanta-cinc anys,

les famílies monoparentals, les persones en atur, les persones que perceben prestacions socials i les persones amb nivell de renda baixos.

En aquest sentit, les dificultats per conèixer el nombre de persones que poden ser destinatàries de mesures socials o d'ajut en aquest àmbit poden actuar com un fre perquè algunes administracions i empreses adoptin mesures en relació amb aquest fenomen. Per tant, sembla convenient, en primer terme, establir una definició com més aproximada millor del que es considera una persona vulnerable a l'efecte de definir qui està afectat per la pobresa energètica.

Així mateix, i més enllà de la tasca de l'Administració per definir les persones afectades per la pobresa energètica o els criteris per considerar quan una persona es troba en aquesta situació, les empreses subministradores o prestadores dels serveis d'electricitat, gas o aigua també han d'adoptar una actitud proactiva i de col·laboració en la detecció i prevenció de situacions particulars de vulnerabilitat susceptibles de ser incloses en la definició de pobresa energètica.

És innegable que hi ha situacions d'impagament d'una factura que són un indicatiu rellevant per considerar que la persona es troba afectada per la pobresa energètica i, en aquest sentit, les empreses subministradores o prestadores dels serveis tenen un paper important per tal d'evitar nous casos de pobresa energètica o la cronificació de casos existents. Per això, i sens perjudici d'enviar els avisos d'impagament que siguin pertinents, és important que les empreses subministradores informin la persona afectada (que, al cap i a la fi, és un client) dels ajuts i beneficis socials existents i de les entitats socials i administracions que poden intervenir per garantir els seus drets.

En aquest sentit, també és important que les empreses informin els serveis socials bàsics de les interrupcions o talls en els subministraments que siguin previsibles a causa d'impagaments associats a possibles situacions de vulnerabilitat energètica i que, si és el cas, puguin disposar abans d'un informe d'aquests mateixos serveis socials.

<sup>3</sup> [http://www.creuroja.org/AP/CM/3812P199/Presentacio\\_del\\_5e\\_estudi\\_de\\_l\\_Observatori\\_de\\_Vulnerabilitat\\_Habitatge\\_i\\_col·lectius\\_vulnerables\\_.aspx](http://www.creuroja.org/AP/CM/3812P199/Presentacio_del_5e_estudi_de_l_Observatori_de_Vulnerabilitat_Habitatge_i_col·lectius_vulnerables_.aspx) (pàgina web consultada el 27 de setembre de 2013).

En qualsevol cas, el format i les característiques de la informació que hauria de ser intercanviada entre empreses i serveis socials és una qüestió que caldria detallar en el marc de la comissió de treball que es proposa en aquesta resolució i que hauria d'incorporar tots els actors implicats en aquest fenomen, sempre tenint present el dret dels destinataris dels serveis socials a la confidencialitat de les dades i de les informacions que constin en llurs expedients, d'acord amb la legislació de protecció de dades de caràcter personal.

## 5. LA NECESSITAT D'UNA POLÍTICA PÚBLICA

La lluita contra la pobresa energètica ha de ser una nova prioritat social i ha de ser abordada des de tots els àmbits, entre altres coses perquè no només afecta l'accés a l'electricitat, el gas o l'aigua de la població, sinó que afecta també les seves condicions de salut, de consum, d'habitatge, etc.

Una mostra de l'absència d'aquesta política la constitueix la Moció 10/X del Parlament de Catalunya, de data 25 d'abril de 2013, sobre les polítiques d'inclusió social i d'eradicació de la pobresa, per la qual s'insta el Govern a:

"a) Promoure, de manera immediata, les mesures necessàries –incloses les normatives, si cal– per tal que les empreses subministradores d'energia i aigua potable no interrompin el subministrament per impagament si no tenen un informe dels serveis socials bàsics i si la unitat familiar rep uns ingressos inferiors al salari mínim interprofessional o es troba en una situació econòmica d'estat de necessitat.

b) Reclamar al Govern de l'Estat la transferència de la fixació dels preus bàsics de l'energia per a establir un sistema públic de preu social en els subministraments bàsics per a la llar d'electricitat, gas natural i gas butà, amb la fixació d'uns consums mínims vitals en còmput mensual, atenent el nombre de components de la llar i de les estacions de l'any, de manera que es fixin consums mínims diferents en funció de les condicions climàtiques, corresponents com a mínim a dos períodes anuals: d'abril a setembre i d'octubre a març."

L'impagament de les factures dels subministraments porta aparellada la interrupció del servei per part de l'empresa que el presta. Ara bé, quan la persona afectada no disposa dels recur-

sos per fer el pagament en un termini raonable o quan és previsible que persisteixi una situació de manca de recursos econòmics, la interrupció del subministrament pot comportar una degradació de la situació personal i familiar dels afectats, pot fer que s'incrementi el seu grau de vulnerabilitat i, segurament, acabarà exigint una despesa pública superior per atendre la situació creada.

Finalment, hi ha altres elements destacables en aquest camí cap a l'elaboració d'una política pública relativa a la pobresa energètica que cal remarcar:

- El Pla de l'energia i canvi climàtic 2012-2020, aprovat per acord del Govern de 9 d'octubre de 2012, que en l'apartat dedicat als eixos estratègics de la nova política energètica catalana assenjala el següent:

"Cal introduir mecanismes específics preferents per a les persones afectades per la pobresa energètica dins els actuals sistemes d'ajuts i subvencions en matèria energètica en l'àmbit domèstic, que permetin a aquest col·lectiu disposar dels serveis energètics bàsics i millorar les condicions d'eficiència energètica del seu habitatge i de l'equipament de la seva llar, tot reduint-ne la despesa econòmica."

- El Document de bases del Pacte per a la lluita contra la pobresa a Catalunya, elaborat pel Departament de Benestar Social i Família el setembre de 2012, que inclou un apartat específic sobre la pobresa energètica.

Tot i aquests elements, actualment manca una política pública relativa a la pobresa energètica que, des de l'Administració de la Generalitat, permeti abordar aquest fenomen creixent des d'una perspectiva global, transversal i coordinada.

## 6. EXPERIÈNCIES D'ALTRES PAÏSOS

A continuació es mencionen breument algunes experiències d'altres països de la Unió Europea que poden ser d'interès en aquest moment.

### Regne Unit

L'ordenament britànic recull diverses iniciatives per a la lluita contra la pobresa energètica i l'ajut a les persones i famílies que poden tenir dificultats per pagar les seves

factures energètiques. Tot seguit es relacionen algunes d'aquestes iniciatives:<sup>4</sup>

Ajuts per al combustible de calefacció durant l'hivern: inclouen un import d'entre 100 i 300 lliures per ajudar a pagar les factures de calefacció als perceptors d'una pensió estatal o d'un altre dels beneficis de la seguretat social.

Pla de descomptes per a una llar càlida: Aquest pla és una bonificació anual prevista per als consumidors vulnerables –o en risc de ser-ho– per la pobresa energètica. La rebaixa per al 2013/2014 pot ser d'uns 135 euros. Les persones interessades s'han de posar en contacte amb el seu proveïdor d'energia per demanar l'ajut.

Estalvi d'energia: Molts proveïdors ofereixen mesures d'eficiència energètica gratuïtes o subvencionades als clients com a part de plans d'eficiència energètica del Govern.

Pla de calor assequible ECO: Aquest pla va ser creat pel Govern per ajudar les llars que reben certs beneficis de l'Estat i volen fer les seves cases més eficients energèticament. Es proporciona finançament a les llars amb dificultats per fer un ús eficient de l'energia i a les famílies que pateixen escassetat de combustible. El pla pot finançar la substitució de les calderes de calefacció central ineficients i defectuoses per noves calderes de baix consum, aïllaments, etc.

Registre de serveis prioritari: Les persones jubilades, amb discapacitat o amb malalties cròniques poden demanar al seu proveïdor que els inclogui en el registre de serveis prioritari i gratuïts, que inclouen prestacions com les següents:

- Notificació anticipada dels talls d'electricitat planificats per als clients que depenen del subministrament d'energia per raons mèdiques.

- Prioritat en cas d'emergència (això podria incloure la provisió d'alternatives de calefacció i cuina en cas de desconnexió de la font).

- Els clients poden demanar al seu proveïdor que enviï la factura a una altra persona (per exemple, un membre de la família o un cuidador) que hagi accedit a rebre-la (proposta encara en estudi).

- mesuradors de prepagament i serveis de lectura de comptadors trimestrals (si la persona no és capaç de llegir el mesurador).

- informació accessible: les empreses poden oferir als clients la informació de contracte i la factura en un format accessible, per exemple, amb lletra més gran o en braille.

Deutes i desconnexions: Les persones en deute amb el seu proveïdor d'energia han de discutir la seva situació amb l'empresa per assolir un acord de pagament adequat, que tingui en compte la capacitat de pagament. En cas que sigui impossible arribar a un acord de pagament, s'ha d'oferir la instal·lació d'un comptador de prepagament.

Les empreses subministradores no poden desconnectar un habitatge durant els mesos d'hivern (d'1 d'octubre a 31 de març). A més, algunes empreses s'han compromès a no desconnectar de la xarxa un client vulnerable en cap època de l'any, entenent per clients vulnerables aquelles persones que per raons d'edat, salut, discapacitat o inseguretat financera greu no estan en condicions de garantir el seu benestar personal o el benestar personal dels altres membres de la família.

Atenció telefònica: L'associació que representa els proveïdors d'energia ha posat en marxa una línia telefònica gratuïta per als clients vulnerables que tenen dificultats per pagar les seves factures de combustible.

A Escòcia, el Programa d'assistència energètica: Els consumidors escocesos poden rebre assistència en el marc del Programa d'assistència energètica de l'executiu escocès.

A Gal·les, el pla Nest: Nest és un pla del Govern gal·lès dissenyat per ajudar les persones que tenen dificultats per pagar les seves factures d'energia, i ofereix una sèrie de millores a la llar per escalfar-la de manera més eficient i sense fer front a enormes factures d'energia (aïllaments, substitucions de calderes, etc).

The Green Deal: Finalment, el Govern britànic també ha endegat una iniciativa anomenada The Green Deal, que permet als propietaris d'habitatges i negocis implementar millores d'eficiència energètica amb una despesa inicial limitada. Els clients van retornant

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

aquesta inversió per mitjà de les factures pel subministrament energètic.<sup>5</sup>

## França

A França existeix un dispositiu d'ajuda per al pagament de les factures: les tarifes socials, que comprenen la tarifa de primera necessitat per a l'electricitat i una tarifa especial de solidaritat per al gas. Finançades conjuntament pels consumidors, aquestes tarifes permeten obtenir una reducció sobre la factura d'aproximadament 90 euros de mitjana per la tarifa de primera necessitat de l'electricitat i de 156 euros per una tarifa de gas de calefacció.

L'atribució d'aquest ajut es basa en els ingressos del consumidor titular del contracte de subministrament, tot i que des del 8 de març de 2012 l'atribució de les tarifes socials és automàtica en la majoria dels casos.<sup>6</sup>

## 7. CONCLUSIONS I PROPOSTES

Tot seguit, i com a resultat dels treballs realitzats, es recull una sèrie de conclusions i propostes que es divideixen entre les de caràcter operatiu (propostes 1-11) i les de caràcter normatiu (propostes 12-18).

Aquesta diferència es fonamenta en la convicció que les primeres, de marcat caràcter operatiu, en permetrien la implantació de manera pràcticament immediata, atès que –en contrast amb les del segon grup– no requeririen, a priori, la modificació de la normativa existent per posar-les en marxa.

### 7.1. Propostes de caràcter operatiu

#### Proposta 1: Reconeixement

És primordial reconèixer i posar en valor públicament les iniciatives que les administracions, les empreses i les entitats del tercer sector han estat duent a terme per fer front a la pobresa energètica.

Fins a la data, hi ha administracions, empreses i entitats socials que han emprès iniciatives amb la finalitat d'ajudar les persones que

pateixen la pobresa energètica. Algunes iniciatives han sorgit de les mateixes empreses i entitats, molts cops sense suport de l'Administració, en detectar una necessitat social que avui ha esdevingut de primer ordre.

#### Proposta 2: Coordinació

Un segon pas aconsella aconseguir una coordinació entre aquestes iniciatives existents per part d'una instància amb una visió global, de conjunt. En aquest sentit, cal una articulació entre les diverses iniciatives que actualment estan duent a terme administracions, empreses i entitats socials amb la finalitat d'augmentar l'eficiència en l'aplicació dels recursos existents i d'evitar actuacions disperses i fragmentades.

La creació d'una comissió de treball impulsada per l'Administració de la Generalitat que reuneixi tots els actors implicats, amb voluntat d'estabilitat en el temps i de treball conjunt, pot esdevenir un primer pas que superi la fragmentació existent i incentivi noves actuacions.

#### Proposta 3: Divulgació

Com a complement al que ja s'ha exposat, cal que tant l'Administració com les empreses i entitats socials incrementin i potenciïn la informació i la divulgació sobre ajuts, tarifes, abonaments socials i qualsevol altra mesura existent.

En aquest sentit, cal valorar l'habilitació d'una pàgina web/base de dades que aglutini tota la informació existent i actualitzada per municipis, sectors, empreses i entitats socials sobre les tarifes socials i/o els altres ajuts i mesures previstos per fer front a la pobresa energètica.

Aquesta web/base de dades podria ser una bona eina a l'abast dels serveis socials de les administracions —especialment, de les locals— i de les entitats socials que treballen en aquest àmbit, però també del personal de les oficines municipals i comarcals d'informació al consumidor.

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

<sup>6</sup> Informació facilitada per Médiateur National de l'Énergie de França.

Amb relació al cànon social de l'aigua, l'Agència Catalana de l'Aigua ha d'intensificar les accions de divulgació, tant entre els municipis com entre les empreses subministradores i la ciutadania en general.

Una primera tasca de la comissió de treball que es proposa en el punt anterior hauria de ser aquesta recopilació i divulgació de les iniciatives existents.

#### **Proposta 4: Formació**

Cal establir una línia de formació específica adreçada a tots els treballadors socials des de les administracions (especialment dels serveis socials municipals) i les entitats socials perquè puguin disposar de coneixements suficients i d'informació actualitzada sobre tots els recursos disponibles per fer front al fenomen de la pobresa energètica.

Així, aquesta formació hauria de fer referència, específicament i com a mínim, a tres àmbits en els quals hi ha possibilitats d'actuació:

- Accions amb relació a les factures dels subministraments
- Accions amb relació a l'habitatge
- Altres ajuts o beneficis

També s'ha de valorar la inclusió del personal de les OMIC i les OCIC en aquesta formació, atès el seu contacte directe amb persones que contínuament se'ls adrecen per demanar informació i assessorament en matèria de consum i que, en bona part, afecten les empreses de subministraments (electricitat, gas, aigua).

#### **Proposta 5: Xarxa d'Habitatges d'Inclusió Social**

La xarxa que conformen els habitatges d'inclusió social pot ser una eina idònia perquè les administracions i entitats que els gestionen, d'una banda, i les empreses subministradores que hi estiguin interessades, de l'altra, atenguin els subministraments d'electricitat, aigua i gas de nombroses persones que es troben en situació de vulnerabilitat.

Són diversos els avantatges que ofereix aquesta fórmula de lluita contra la pobresa energètica, atès que permet una identificació molt clara de l'univers de persones beneficiàries i una previsió fàcil de la despesa per part des les empreses

que decideixin comprometre's en un abast anual o plurianual. A més, permet una visibilització molt fàcil de la col·laboració de les empreses amb entitats socials que tenen una experiència reconeguda en la gestió d'aquests habitatges.

#### **Proposta 6: Col·lectius especialment desprotegits**

El Codi de consum de Catalunya determina quins són els col·lectius especialment protegits, que per la concurrència de determinades característiques són especialment vulnerables pel que fa a les relacions de consum.

En qualsevol cas, la protecció especial s'ha de donar tenint en compte la persona consumidora mitjana del col·lectiu en què s'integra la persona consumidora. En particular, són col·lectius especialment protegits els infants i els adolescents, les persones grans, les persones malaltes, les persones amb discapacitats i qualsevol altre col·lectiu en situació d'inferioritat o indefensió especials.

En conseqüència, les actuacions i iniciatives d'administracions i empreses s'han de realitzar tenint en compte aquesta determinació del legislador.

#### **Proposta 7: Intercanvi d'informació en la interrupció dels subministraments**

La col·laboració i l'intercanvi d'informació de les empreses subministradores amb els serveis socials bàsics esdevé una eina essencial en la detecció i la prevenció de situacions personals i familiars que poden acabar essent considerades de pobresa energètica.

Per això, podria ser convenient que, abans d'interrompre el subministrament d'electricitat, de gas o d'aigua, les empreses prestadores d'aquests serveis poguessin disposar d'un informe dels serveis socials bàsics sobre la situació de la persona o unitat familiar afectada.

#### **Proposta 8: Accions en l'habitatge**

La baixa qualitat de l'edificació és una de les causes de la pobresa energètica i, encara que sigui amb un caràcter preventiu i a mitjà/llarg termini, cal actuar en l'habitatge per condicionar-lo o rehabilitar-lo adequadament.

### Proposta 9: Més enllà dels preus socials

Cal estudiar possibles iniciatives que abordin la problemàtica de la pobresa energètica des d'una òptica que vagi més enllà de les bonificacions en el preu dels serveis.

En estreta col·laboració amb administracions, entitats i empreses, cal potenciar accions en aquesta línia, com ara les següents:

- detecció de necessitats amb relació a la pobresa energètica
- suport a la compra/préstec d'aparells d'electrodomèstics generadors de calor o fred (estufes, ventiladors, etc.)
- realització de petits arranjaments a la llar
- divulgació de consells d'estalvi energètic
- tallers, cursos i xerrades d'economia domèstica centrats en l'estalvi energètic
- assessorament i elaboració de plans personalitzats d'estalvi energètic.

### Proposta 10: Treva hivernal

Cal apostar per una gestió adequada, per part de les empreses subministradores, de l'exigència del Codi de consum de Catalunya d'un mínim de dues factures impagades abans d'interrompre el subministrament perquè tingui un efecte equivalent sobre les persones més vulnerables anàleg al que en d'altres països té l'anomenada *treva hivernal*, és a dir, la impossibilitat que els impagaments de les factures dels consums corresponents al període hivernal puguin suposar la interrupció del subministrament a l'hivern.

En aquest sentit, també cal promoure l'assoliment d'acords de les empreses subministradores amb les persones afectades perquè, tenint en compte la seva capacitat de pagament i el previsible augment del consum durant els mesos d'hivern, es permeti fraccionar durant la resta de l'any el pagament de totes o d'una part de les factures corresponents a aquest període hivernal.

### Proposta 11: Responsabilitat social corporativa

Les empreses s'han de plantejar avui el repte de gestionar l'impacte que tenen en els drets

de les persones com a part de la seva política de responsabilitat social corporativa o d'empresa.

Els drets de les persones és un dels quatre eixos al voltant dels quals s'articula el compromís de les empreses amb el compliment dels objectius de les Nacions Unides, l'anomenat *Pacte mundial*, al qual a Espanya s'han adherit centenars d'empreses.

En conseqüència, per raons ètiques i per qüestions lligades al risc reputacional i a la competitivitat, les empreses que subministren serveis bàsics no poden romandre alienes a les conseqüències que la seva activitat té sobre les persones, especialment les més vulnerables. Per això, cal que les empreses de subministraments incorporin als seus plans de responsabilitat social un apartat específic referit a la pobresa energètica.

## 7.2. Propostes de caràcter normatiu

### Proposta 12: Accions en l'educació

Cal redoblar els esforços sobre l'educació en l'estalvi energètic i estudiar la possibilitat d'incloure en els últims cursos de l'ensenyament secundari obligatori un mòdul d'educació en l'estalvi energètic domèstic per aconseguir així un nivell mínim adequat de coneixement que resulta d'un elevat interès pràctic en la vida de la gran majoria de la població.

La prevenció de futures situacions de pobresa energètica també requereix una ciutadania amb coneixements bàsics amb relació als subministraments essencials com ara l'electricitat, l'aigua o el gas. Per a això, cal estudiar la introducció, en els programes educatius, de continguts que proporcionin un mínim de coneixements de la matèria.

### Proposta 13: Butà

És indiscutible que actualment el butà és una font bàsica d'energia per a moltes persones que poden ser considerades vulnerables. Tot i que el mes de juliol de 2011, en ocasió de la presentació d'un avantprojecte de reforma de la Llei d'hidrocarburs, el Govern espanyol va deixar la porta oberta per poder establir un abonament social per al butà, el cert és que fins a la data no hi ha hagut avenços.

En la línia del que determina la Moció 10/X del Parlament de Catalunya, cal que el Govern de la Generalitat prioritzi l'adopció de mesures davant de l'Administració general de l'Estat per establir un preu social per al gas butà.

**Proposta 14: Aplicació de beneficis socials en factures d'aigua i llum als llogaters**

Hi ha famílies amb greus dificultats econòmiques i, en alguns casos, es tracta de famílies nombroses que no es poden acollir a l'abonament social elèctric o al cànon social de l'aigua perquè cap membre de la unitat familiar que viu en el domicili de subministrament no és el titular de la pòlissa, ja que ho és el propietari del pis on viuen de lloguer.

En aquest sentit, cal valorar l'adopció de les modificacions legislatives adequades que permetin tenir en compte les condicions de qui ha de satisfer la factura del subministrament d'electricitat o d'aigua encara que aquest no sigui el titular de la pòlissa, sinó que sigui el consumidor i disposi d'un títol de lloguer.

Atès que aquesta proposta pot comportar la modificació de normatives existents, cal estudiar la possibilitat de tenir en compte les condicions dels membres de la unitat familiar que resideixin en un domicili en virtut d'un contracte de lloguer perquè aquestes persones es puguin beneficiar del bo social en les factures d'electricitat o del cànon social de l'aigua, per posar-ne dos exemples, en lloc de només tenir en compte les condicions del titular de la pòlissa.

**Proposta 15: Treva hivernal / llindar de l'IRSC**

Cal valorar l'establiment d'una treva hivernal que determini la no-interrupció dels subministraments d'electricitat, gas o aigua per impagament durant el període hivernal per a les persones o famílies que es puguin considerar en situació de vulnerabilitat.

Així mateix, cal que des de l'ordenament jurídic es promogui l'assoliment d'acords de les empreses subministradores amb les persones afectades perquè, tenint en compte la seva capacitat de pagament i el previsible augment del consum durant els mesos d'hivern, es permeti fraccionar durant la

resta de l'any el pagament de totes o d'una part de les factures corresponents a aquest període hivernal.

Així mateix, també cal analitzar la limitació de la interrupció del subministrament d'electricitat, gas o aigua en els casos de persones o unitats familiars amb ingressos inferiors a l'IRSC (Indicador de renda de suficiència de Catalunya).

**Proposta 16: Cànon de l'aigua de les factures impagades**

La modificació del cànon de l'aigua, efectuada per la Llei 5/2012, ha comportat, entre altres canvis, que les entitats subministradores d'aigua han d'abonar a l'Agència Catalana de l'Aigua el cànon de l'aigua que han liquidat als clients, encara que no estigui cobrat.

Aquest canvi comporta que l'entitat subministradora —sigui una empresa concessionària o directament l'ajuntament— no només deixa de cobrar el que consumeixen les persones titulars de la pòlissa, sinó que també ha de fer front a uns imports de cànon de l'aigua per consums aliens.

En alguns casos, les entitats subministradores atorguen facilitats per al pagament de les factures, per exemple en forma d'ajornament de la quantitat pendent de pagament o mitjançant el fraccionament de l'import en diversos terminis.

En conseqüència, semblaria adequat l'impuls d'una modificació normativa que fes responsable a cadascun dels actors en joc en el subministrament d'aigua de les conseqüències dels impagaments de les factures per part de persones que es troben en situació de vulnerabilitat. I, especialment, es tractaria que l'ACA assumís la gestió del deute corresponent al cànon de l'aigua en aquests casos i adoptés les mesures oportunes per fer-ho, tenint en consideració que es tracta d'un deute contret per persones que es troben en situació de vulnerabilitat per fer front al pagament d'un servei bàsic com ara l'aigua o que poden estar incloses en algun dels col·lectius especialment protegits pel Codi de consum de Catalunya. Les administracions locals haurien d'actuar de manera anàloga amb relació als altres conceptes impositius que de vegades es recapten per mitjà del rebut de l'aigua.

### Proposta 17: Tarifes d'aigua progressives

En coherència amb el que el Síndic ha suggerit en diverses ocasions als ajuntaments, cal apostar per l'establiment de tarifes d'aigua que siguin progressives, és a dir, de tarifes que s'estableixin per trams i en les quals el preu augmenti a mesura que s'incrementa el consum.

S'entén que aquesta estructura tarifària és més aconsellable que aquella que fixa un consum mínim igual per a tots els usuaris. En essència, els avantatges d'una estructura tarifària progressiva es poden concretar en el següent: desincentiva el malbaratament d'aigua, estimula l'estalvi d'un recurs que és escàs i permet incorporar un primer tram ajustat al consum bàsic de les persones que actuaria de facto com una tarifa social.

### Proposta 18: Despeses de reconexió del subministrament elèctric

L'article 88 del Reial decret 1955/2000, d'1 de desembre, determina que "les despeses que originin la suspensió del subministrament són a càrrec de l'empresa distribuïdora i la reconexió del subministrament, en cas de tall justificat, és a càrrec del consumidor o subjecte qualificat, que ha d'abonar una quantitat equivalent al doble dels drets de connexió als usuaris vigents com a compensació per les despeses de desconexió".

Els comptadors intel·ligents o de telegestió han de permetre realitzar operacions relacionades amb el subministrament d'electricitat (alta, baixa, modificació de potència o tarifa, etc.) de manera remota i en un breu termini de temps.

Per aquest motiu, i amb vista a la futura implementació del sistema de telegestió, es proposa la modificació de la normativa vigent perquè, amb relació a les despeses de reconexió, es tingui en consideració la situació de vulnerabilitat energètica de les persones que han vist interromput el subministrament d'electricitat per aquesta causa.

## 8. SÍNTESE DEL DOCUMENT I PROPOSTES

- La pobresa energètica, entesa com la dificultat per fer front a les factures de subministraments bàsics (electricitat, gas, aigua), és un fenomen social creixent.

- L'Estatut d'autonomia de Catalunya determina que totes les persones tenen dret a accedir en condicions d'igualtat als serveis públics i als serveis econòmics d'interès general i que les administracions han de fixar les condicions d'accés i els estàndards de qualitat d'aquests serveis.

- Hi ha dificultats per identificar tant el nombre com les característiques de les persones afectades per la pobresa energètica, tot i que aquest fenomen acostuma a ser un producte de la combinació de tres factors: el baix nivell de renda, la qualitat insuficient de l'habitatge i els elevats preus de l'electricitat, el gas o l'aigua.

- Actualment manca una política pública relativa a la pobresa energètica que, des de l'Administració de la Generalitat, permeti abordar aquest fenomen creixent des d'una perspectiva global, transversal i coordinada.

- Altres països, com ara el Regne Unit o França, fa anys que han adoptat mesures diverses per mirar d'abordar aquest fenomen.

- Propostes del Síndic de Greuges de Catalunya per lluitar contra la pobresa energètica (18):

### Propostes de caràcter operatiu:

1. Cal reconèixer públicament les iniciatives que administracions, empreses i entitats del tercer sector han estat duent a terme per fer front a la pobresa energètica.

2. L'Administració de la Generalitat ha d'impulsar la creació d'una comissió de treball que reuneixi tots els actors implicats, amb voluntat d'estabilitat en el temps i de treball conjunt i coordinat.

3. Cal que tant l'Administració com les empreses i entitats socials incrementin i potenciïn la informació i la divulgació sobre ajuts, tarifes, abonaments socials i qualsevol altra mesura existent.

4. Cal establir una formació específica adreçada als treballadors socials de les administracions i les entitats socials sobre els recursos disponibles per fer front al fenomen de la pobresa energètica.

5. La Xarxa d'Habitatges d'Inclusió Social pot ser una eina idònia perquè les administracions i les entitats que els gestionen, d'una banda, i les empreses subministradores que hi estiguin



interessades, de l'altra, atenguin els subministraments de nombroses persones en situació de vulnerabilitat.

6. Cal que les actuacions i les iniciatives d'administracions i empreses tinguin en compte els col·lectius especialment protegits pel Codi de consum de Catalunya, és a dir, infants i adolescents, persones grans, persones malaltes o persones amb discapacitats.

7. Cal que l'intercanvi d'informació entre empreses subministradores i serveis socials bàsics esdevingui una eina essencial en la detecció i la prevenció de situacions personals i familiars de pobresa energètica, especialment en els casos en què es prevegi el tall del subministrament.

8. Cal actuar en els habitatges per condicionar-los o rehabilitar-los adequadament, com a eina de prevenció a mitjà/llarg termini de casos de pobresa energètica.

9. Cal estudiar iniciatives que abordin la pobresa energètica des d'una òptica que vagi més enllà de les bonificacions en el preu dels serveis (assessorament a les famílies, divulgació de consells d'estalvi energètic, etc.).

10. Cal apostar per una gestió adequada, per part de les empreses subministradores, de l'exigència del Codi de consum de Catalunya d'un mínim de dues factures impagades abans d'interrompre el subministrament perquè tingui un efecte equivalent sobre les persones més vulnerables anàleg al que en d'altres països té l'anomenada *treva hivernal*.

11. Cal que les empreses subministradores incorporin als seus plans de responsabilitat social un programa específic relatiu a la pobresa energètica.

**Propostes que requereixen modificacions normatives:**

12. Cal redoblar els esforços sobre l'educació en l'estalvi energètic i estudiar la inclusió en l'en-

senyament secundari obligatori d'un mòdul d'educació en l'estalvi energètic domèstic.

13. Cal que el Govern de la Generalitat prioritzi l'adopció de mesures davant de l'Administració general de l'Estat per establir un preu social per al gas butà.

14. Cal valorar les modificacions legislatives adequades que permetin aplicar les bonificacions socials a qui ha de satisfer la factura del subministrament d'electricitat o d'aigua, encara que no sigui el titular de la pòlissa, sinó que sigui el consumidor i disposi d'un títol de lloguer.

15. Cal valorar l'establiment d'una treva hivernal que determini la no-interrupció dels subministraments per impagament durant el període hivernal per a les persones en situació de pobresa energètica o la limitació de la interrupció dels subministraments a les persones o unitats familiars amb uns ingressos inferiors a l'IRSC (Indicador de renda de suficiència de Catalunya).

16. Cal impulsar una modificació normativa que faci responsable cadascun dels actors en joc en el subministrament d'aigua de les conseqüències dels impagaments de les factures per part de persones que es troben en situació de vulnerabilitat i, especialment, cal que l'ACA assumeixi la gestió del deute corresponent al cànon de l'aigua i adopti les mesures oportunes per fer-ho tenint en consideració les situacions de pobresa energètica.

17. Cal apostar per l'establiment de tarifes d'aigua que siguin progressives, és a dir, en què el preu augmenti a mesura que s'incrementa el consum.

18. Cal modificar la normativa vigent perquè, amb relació a les despeses de reconeixió, es tingui en consideració la situació de vulnerabilitat energètica de les persones que han vist interromput el subministrament d'electricitat per aquesta causa.

## Quadre-resum de les propostes de modificació normativa

Proposta	Text de la proposta	Normativa afectada	Administració afectada
Proposta 12	Cal redoblar els esforços sobre l'educació en l'estalvi energètic i estudiar la inclusió en l'ensenyament secundari obligatori d'un mòdul d'educació en l'estalvi energètic domèstic.	Legislació educativa	Administració de l'Estat i Administració de la Generalitat
Proposta 13	Cal que el Govern de la Generalitat prioritzi l'adopció de mesures davant de l'Administració general de l'Estat per establir un preu social per al gas butà	Legislació d'hidrocarburs <sup>7</sup>	Administració de l'Estat
Proposta 14	Cal valorar les modificacions legislatives adequades que permetin aplicar les bonificacions socials a qui ha de satisfer la factura del subministrament d'electricitat o d'aigua, encara que no sigui el titular de la pòlissa, sinó que sigui el consumidor i disposi d'un títol de lloguer.	Legislació del sector elèctric <sup>8</sup>	Administració de l'Estat
		Legislació del cànon de l'aigua <sup>9</sup>	Administració de la Generalitat
Proposta 15	Cal valorar l'establiment d'una treva hivernal que determini la no-interrupció dels subministraments per impagament durant el període hivernal per a les persones en situació de pobresa energètica o la limitació de la interrupció dels subministraments a les persones o unitats familiars amb uns ingressos inferiors a l'IRSC (Indicador de renda de suficiència de Catalunya).	Legislació dels sectors elèctric i d'hidrocarburs	Administració de l'Estat
		Legislació de consum, de serveis socials o de qualitat del subministrament elèctric <sup>10</sup>	Administració de la Generalitat
		Ordenances municipals	Administracions locals
Proposta 16	Cal impulsar una modificació normativa que faci responsable cadascun dels actors en joc en el subministrament d'aigua de les conseqüències dels impagaments de les factures per part de persones que es troben en situació de vulnerabilitat i, especialment, cal que l'ACA assumeixi la gestió del deute corresponent al cànon de l'aigua i adopti les mesures oportunes per fer-ho tenint en consideració les situacions de pobresa energètica	Legislació del cànon de l'aigua	Administració de la Generalitat
Proposta 17	Cal apostar per l'establiment de tarifes d'aigua que siguin progressives, és a dir, en què el preu augmenti a mesura que s'incrementa el consum.	Ordenances municipals	Administracions locals
Proposta 18	Cal modificar la normativa vigent perquè, amb relació a les despeses de reconexió, es tingui en consideració la situació de vulnerabilitat energètica de les persones que han vist interromput el subministrament d'electricitat per aquesta causa.	Legislació del sector elèctric	Administració de l'Estat

<sup>7</sup> Llei 34/1998, de 7 d'octubre, del sector d'hidrocarburs.

<sup>8</sup> Llei 54/1997, de 27 de novembre, del sector elèctric.

<sup>9</sup> Decret legislatiu 3/2003, de 4 de novembre, pel qual s'aprova el Text refós de la legislació en matèria d'aigües de Catalunya.

<sup>10</sup> Llei 22/2010, de 20 de juliol, del Codi de consum de Catalunya; Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials, i Llei 18/2008, de 23 de desembre, de garantia i qualitat del subministrament elèctric.



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

