

# LA POBREZA ENERGÉTICA EN GIPUZKOA



Septiembre 2013



**Gipuzkoako  
Foru Aldundia**  
Ingurumeneko eta Lurralde  
Antolaketako Departamentua  
Departamento de Medio Ambiente  
y Ordenación del Territorio

**Siis**  
Centro de  
Documentación  
y Estudios  
Dokumentazio  
eta Ikerketa  
Zentroa  
Fundación Eguía-Careaga Fundazioa

# INDICE

<b>1. OBJETIVOS, ESTRUCTURA Y METODOLOGÍA DEL ESTUDIO .....</b>	<b>4</b>
1.1. Introducción .....	4
1.2. Objetivos del estudio .....	6
1.3. Estructura del informe .....	6
1.4. Metodología .....	7
<b>2. LA POBREZA ENERGÉTICA: DEFINICIÓN, CAUSAS Y CONSECUENCIAS.....</b>	<b>9</b>
2.1. ¿Qué es la pobreza energética? .....	9
2.2. Las causas de la pobreza energética.....	11
2.3. ¿Cuáles son los efectos de la pobreza energética?.....	13
2.3.1. Los efectos sobre la salud.....	13
2.3.2. Los efectos sobre la calidad de vida y bienestar .....	14
2.3.3. Los efectos sobre el medio ambiente .....	14
2.3.4. Los efectos sobre la degradación de los edificios .....	15
2.4. ¿Cómo se mide la pobreza energética? .....	15
2.4.1. Enfoque basado en la medición de la temperatura .....	15
2.4.2. Enfoque basado en el gasto de los hogares.....	16
2.4.5. Enfoque basado en las declaraciones y percepciones de los hogares .....	18
2.5. La pobreza energética: ¿a quiénes afecta más?.....	19
<b>3. LA POBREZA ENERGÉTICA EN GIPUZKOA .....</b>	<b>21</b>
3.1. Introducción .....	21
3.2. Algunos datos para contextualizar el problema de la pobreza energética en Gipuzkoa .....	25
3.2.1. Contexto de crisis económica: aumentan el paro y la pobreza y disminuye el nivel de ingresos.....	25
3.2.2. Se han dado avances importantes en la eficiencia energética pero aún hay margen de mejora .....	26
3.2.3. La escalada de precios de la energía aumenta el gasto de las familias pese a que el consumo doméstico se mantiene .....	28
3.3. La incidencia de la pobre energética en Gipuzkoa .....	32
3.3.1. El enfoque basado en los gastos de energía en el hogar .....	32
3.3.1.1. ¿Cuánto gastan en energía los hogares guipuzcoanos?.....	33
3.3.1.2. El peso de los gastos de la energía en el presupuesto de los hogares .....	34
3.3.2. El enfoque basado en las percepciones y declaraciones de los hogares .....	40
3.3.2.1. Los resultados del indicador sintético de pobreza energética .....	42
3.3.2.2. La capacidad para hacer frente al coste de mantener el hogar en condiciones óptimas de confort térmico.....	44
3.3.2.3. La existencia de retrasos en el pago de los recibos relacionados con la factura energética .....	48
3.3.2.4. La presencia en la vivienda de humedades, goteras y podredumbre .....	53
3.3.2.5. Los resultados de otras variables relacionadas con la pobreza energética.....	57
3.4. Comparación y ajuste de las tasas de pobreza energética obtenidas por los dos enfoques de estimación principales .....	64
3.5. Las características de los hogares más afectados por la pobreza energética .....	66

<b>4. PANORAMA INTERNACIONAL: POLÍTICAS Y MEDIDAS CON IMPACTO EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA ENERGÉTICA.....</b>	<b>71</b>
4.1. Introducción .....	71
4.2. Breve análisis por países .....	72
4.2.1. Países de la Unión Europea .....	72
4.2.1.1. Reino Unido .....	74
4.2.1.2. Irlanda .....	76
4.2.1.3. Francia .....	76
4.2.1.4. Bélgica .....	78
4.2.1.5. Holanda.....	79
4.2.1.6. Alemania.....	81
4.2.1.7. Países nórdicos .....	83
4.2.1.8. España .....	85
4.2.1.8.1. CAPV .....	87
4.2.1.8.2. Cataluña .....	87
4.2.1.9. Otros países europeos .....	88
4.2.1.9.1. Países del sur de Europa: el caso de Italia .....	88
4.2.1.9.2. Países del este de Europa: el caso de Hungría .....	91
4.2.2. Otros países .....	92
4.2.2.1. Estados Unidos .....	92
4.2.2.2. Canadá.....	94
4.2.2.3. Australia y Nueva Zelanda .....	95
4.3. Análisis de políticas y medidas con impacto en las tasas de pobreza energética .....	96
4.3.1. Medidas centradas en la eficiencia energética .....	98
4.3.2. Medidas centradas en la transferencia de rentas .....	99
4.3.3. Medidas centradas en las tarifas sociales .....	100
4.3.4. Otros tipos de medidas .....	101
4.4. Cuadro comparativo internacional de políticas y medidas con impacto en las tasas de Pobreza energética .....	96
<b>5. RESUMEN Y CONCLUSIONES .....</b>	<b>131</b>
<b>6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>142</b>

# 1. OBJETIVOS, ESTRUCTURA Y METODOLOGÍA DEL ESTUDIO

## 1.1. Introducción

El término de pobreza energética hace alusión a aquellas situaciones que sufren los hogares que o bien no pueden hacer frente al pago de una cantidad suficiente de servicios energéticos para mantener un nivel de confort térmico adecuado, o bien se ven obligados a destinar una parte excesiva de sus ingresos a pagar el gasto derivado de la energía consumida. Aunque frecuentemente tienden a asociarse pobreza energética y bajos ingresos, lo cierto es que ésta es una combinación de distintos factores entre los que han de considerarse también, además del nivel de recursos familiares, factores tales como las condiciones de eficiencia energética en los hogares o el precio de la energía.

A pesar de que actualmente no existe un sistema de medición único ni aceptado de manera general para medir la pobreza energética, los resultados del reciente informe de la Diputación Foral de Gipuzkoa sobre la pobreza y la exclusión social en nuestro territorio señalan que algo más de un 9% de los hogares guipuzcoanos podrían estar sufriendo situaciones de pobreza energética, bien porque destinan más del 10% de sus ingresos a pagar la factura energética (9,4%), bien porque no pueden mantener su vivienda a una temperatura adecuada en los meses fríos del año o han tenido retrasos en el pago de los recibos relacionados con el consumo energético. En efecto, lejos de lo que en un principio podría parecer un problema aislado o poco común, estos resultados ponen de manifiesto que la pobreza energética, un fenómeno con repercusiones negativas muy importantes, podría afectar a un sector nada desdeñable de nuestra sociedad. Aunque, en el marco europeo, la falta de estadísticas y estudios relevantes impide aportar datos precisos sobre el número de personas afectadas, se estima que en Europa hay entre 50 y 125 millones de personas que sufren

esta situación<sup>1</sup> y que su incidencia probablemente aumentará a causa de la crisis económica y de la escalada del precio de la energía.

La pobreza energética, que hasta hace relativamente poco tiempo era un concepto desconocido en muchos países, ha ido cobrando en los últimos años una creciente importancia como problema social y ambiental, lo que se ha plasmado en su paulatina incorporación en muchos países a la agenda política. También desde el ámbito de la investigación se han dado pasos muy importantes a la hora de delimitar este problema, analizar sus causas o medir su incidencia.

Dentro del panorama internacional, el Reino Unido es el país de referencia por varios motivos ya que es el primero en identificar este problema a finales de la década de los setenta, de analizarlo científicamente y de incorporarlo a su agenda política. A día de hoy es, además, de los pocos países que cuentan con una definición oficial, con sistemas de medición y seguimiento periódico a través de encuestas a la población y, sobre todo, con una estrategia definida de lucha contra la pobreza energética.

Si bien la investigación sobre esta materia se enfrenta todavía a dificultades importantes, como son, sobre todo, la ausencia de una definición común y de un sistema de medición consensuado, los resultados de buena parte de los estudios realizados en el ámbito europeo ponen de manifiesto, por una parte, que la pobreza energética afecta a un número considerable de hogares (entre un 10% y un 25% aproximadamente en los países de la UE-15) y, por otra, que sus implicaciones no son nada despreciables, en la medida en que se ha demostrado que la pobreza energética tiene un impacto negativo no sólo sobre las condiciones de vida y salud de las personas –en especial, las más vulnerables–, sino también sobre las condiciones y seguridad de las viviendas y sobre el medio ambiente, en la medida en que el sector doméstico es una de las fuentes de emisión más importantes de contaminantes atmosféricos.

Pese a estos hallazgos, la atención que la pobreza energética ha recibido por parte de las instituciones públicas todavía sigue siendo escasa. En Europa, por ejemplo, son muy pocos los países en los que se han definido actuaciones precisas para combatir la pobreza energética. Con todo, lo cierto es que existe una preocupación creciente sobre este problema y que cada vez son más los países que cuentan con políticas o medidas que, si bien no siempre son específicas, tienen un claro impacto sobre la pobreza energética. Entre las más fáciles de identificar se encuentran las tarifas especiales de la energía dirigidas a hogares con escasos recursos, pero también pueden enumerarse otras como la fijación de estándares de rendimiento energético en la normativa sobre construcción y rehabilitación de los edificios, las deducciones fiscales o créditos de bajo interés para la rehabilitación del parque de viviendas, las ayudas económicas especiales para contribuir al pago de la factura energética o los servicios de información y asesoramiento a los hogares para reducir el consumo energético y mejorar la eficiencia energética de las viviendas.

---

<sup>1</sup> García, M. et al.(2009) *Tackling Fuel Poverty in Europe. Recommendations Guide for Policy Makers*. EPEE Consortium.

## 1.2. Objetivos del estudio

A partir de lo señalado anteriormente los principales objetivos que se pretenden con este estudio sobre la pobreza energética en Gipuzkoa son los siguientes:

- Introducir el concepto de pobreza energética en nuestro territorio con el propósito de permitir un conocimiento más adecuado de este fenómeno, tanto en lo que respecta a sus principales causas e implicaciones en distintos ámbitos, como en lo relativo al origen del concepto y a los métodos y enfoques desarrollados para su medición.
- Conocer, a partir de los resultados de la Encuesta de Pobreza y Exclusión Social de Gipuzkoa (EPESG-2012), operación estadística que incluye una batería de preguntas relacionadas con la pobreza energética, la incidencia de este fenómeno en nuestro territorio, sus características, así como el perfil sociodemográfico y peculiaridades que presentan los hogares en mayor medida afectados por este problema.
- Ofrecer una panorámica internacional de las principales políticas y medidas desarrolladas en algunos de los principales países de nuestro entorno para reducir el impacto de la pobreza energética, con el fin de identificar aquellas actuaciones de mayor éxito a la hora de minimizar sus efectos.

## 1.3. Estructura del informe

El presente informe se organiza en seis capítulos. Su estructura y contenido es la siguiente:

- Este primer capítulo, de carácter introductorio, sirve de presentación del estudio. En él se detallan tanto los objetivos del mismo, como su estructura y la metodología empleada en su elaboración.
- Dado el carácter relativamente novedoso del concepto de pobreza energética en nuestro territorio, se proporcionan en el segundo capítulo las claves más importantes para comprender adecuadamente este problema. Con tal fin, se introduce en primer lugar el concepto de pobreza energética, considerando para ello tanto el contexto de su origen a finales de los años setenta, como su desarrollo posterior y los diferentes enfoques que existen para su medición. Este capítulo recoge también una explicación general de las causas o factores que en mayor medida inciden sobre este problema –fundamentalmente, el nivel de ingresos del hogar, la eficiencia energética de las viviendas y el coste del suministro energético– y de sus efectos en ámbitos tan diversos como la salud de las personas, la situación financiera de los hogares, el deterioro de las viviendas o las emisiones de gases de efecto invernadero.
- El tercer capítulo se centra fundamentalmente en el análisis de la incidencia del fenómeno de la pobreza energética en nuestro territorio a partir de una explotación específica de los datos de la Encuesta de Pobreza y Exclusión Social de Gipuzkoa (EPESG-2012). En él se

consideran, a partir de la información disponible, los diferentes enfoques que existen en el momento actual para su medición. Además de la extensión de las situaciones de pobreza energética en nuestro territorio, en este capítulo se analizan las características socioeconómicas de aquellos hogares más afectados. En él se presta una especial atención también a la relación existente entre la pobreza energética y otras variables relacionadas con la capacidad económica y financiera de los hogares para hacer frente a la factura energética (cuantía de las facturas de electricidad y/o gas y existencia de retrasos en el pago de recibos y reducción de los gastos energéticos debido a problemas económicos); las características de la vivienda (antigüedad, tamaño, tipo, instalaciones y equipamientos); y el alcance de diversos mecanismos para reducir el consumo energético en los hogares (pautas de uso de la calefacción, instalación de energías renovables en la vivienda, uso de dispositivos para ahorrar luz o agua).

- En el quinto capítulo se recogen, a partir de los resultados obtenidos Gipuzkoa en la EPESG-2012 y de la revisión del panorama internacional sobre las políticas y medidas que favorecen la reducción de la pobreza energética, un resumen del estudio y las principales conclusiones que pueden extraerse.
- Tras el análisis cuantitativo de los datos, el cuarto capítulo constituye el segundo gran eje de análisis de este estudio, centrado en el análisis de las políticas y medidas con impacto en la pobreza energética presentes en el momento actual en diversos países de nuestro entorno. Este análisis se acompaña de un cuadro en el que se incluyen, de manera ordenada en base a su distinta naturaleza, las principales medidas seleccionadas a partir de la revisión de las actuaciones existentes en torno a una decena de países.
- Por último, el sexto capítulo recoge las referencias bibliográficas utilizadas en la redacción de este informe.

#### 1.4. Metodología

La metodología que se ha seguido para la realización de este informe es la siguiente:

- La introducción teórica recogida en el capítulo segundo de este informe se ha realizado a partir de una revisión de la literatura científica y técnica existente sobre esta materia. Para la búsqueda y el análisis de los documentos utilizados se ha recurrido fundamentalmente a la Base de Datos bibliográfica sobre Servicios y Políticas Sociales del SIIS Centro de Documentación y Estudios. Esta revisión se ha completado con una búsqueda en internet, principalmente, en las páginas web de instituciones y organismos relacionados con el tema objeto de estudio.
- El análisis de los datos estadísticos se ha realizado a partir de la Encuesta de Pobreza y Exclusión Social de Gipuzkoa (EPESG-2012), realizada entre los meses de octubre y noviembre de 2012 a una muestra representativa compuesta por 1.193 hogares. Si bien esta operación estadística no constituye una encuesta específica sobre la pobreza energética,

en ella, en la medida en que se trata de una herramienta que aborda las situaciones de pobreza y exclusión social desde una perspectiva multidimensional, se incluyen diferentes cuestiones relacionadas esta cuestión y, también y desde un punto de vista más amplio, con las pautas de uso de energía de los hogares en la vivienda. La encuesta, que fue promovida por el Departamento de Política Social de la Diputación Foral de Gipuzkoa, se basó en una muestra probabilística estratificada. Tanto las principales características técnicas y metodológicas de la operación, como los resultados generales de la encuesta, pueden ser consultados en el informe de resultados publicado este mismo año por la Diputación Foral de Gipuzkoa.

- Para el análisis y la descripción de las políticas y medidas con impacto sobre la pobreza energética, se ha recurrido fundamentalmente a una revisión de la base de datos documental del SIIS-Centro de Documentación y Estudios, especializada en política social, con el fin de localizar la documentación de mayor interés publicada en torno al tema. Esta búsqueda se ha completado mediante una revisión de la información ofrecida tanto por las administraciones públicas como por los organismos privados implicados en la acción frente a la pobreza energética en cada uno de los países analizados. En aquellos casos en que la información extraída de las fuentes en línea de dichos agentes no ha resultado suficientemente completa, se ha procedido a contactar directamente con las entidades responsables de las ayudas, con el fin de obtener una descripción lo más detallada posible de cada una de las medidas. La búsqueda se ha centrado tanto en los documentos oficiales como en la literatura científica producida en torno al tema de la pobreza energética.



## 2. LA POBREZA ENERGÉTICA: DEFINICIÓN, CAUSAS E IMPLICACIONES

### 2.1. ¿Qué es la pobreza energética?

La pobreza energética puede definirse como aquella situación que sufren los hogares que no pueden permitirse unos servicios energéticos suficientes para satisfacer sus necesidades domésticas y/o se ven obligados a dedicar una parte excesiva de sus ingresos a pagar la factura energética de sus viviendas.

Aunque originalmente el concepto de pobreza energética se desarrolló para definir la incapacidad de los hogares para mantener una temperatura adecuada en la vivienda, actualmente tienden a considerarse también, además de la calefacción, el resto de necesidades energéticas (iluminación, agua caliente, refrigeración, cocina, electrodomésticos, etc.). Esta definición más amplia no incluye, sin embargo, el uso de combustible para vehículos, ni en general cualquier consumo energético destinado a un uso no doméstico.

El término de pobreza energética (en inglés, *fuel poverty* o *energy poverty*) surge en el Reino Unido, en la década de los setenta, en un período en el que los hogares, con un nivel de renta comparativamente menor al actual, tenían que hacer frente a unos costes energéticos mayores, en parte como consecuencia de la crisis del petróleo pero, también, debido a la escasa eficiencia energética de las viviendas.

Entre finales de los años setenta y la década de los ochenta diversos autores abordan esta cuestión y proponen distintas definiciones; sin embargo, no es hasta 1991, cuando Brenda Boardman publica el que es considerado su trabajo más influyente<sup>2</sup> y en el que plantea una definición satisfactoria. Según Boardman la pobreza energética podía definirse como “la incapacidad [de un hogar] para satisfacer una temperatura adecuada debido a la ineficiencia energética del hogar”. En este libro, Boardman propone además un método para su medición al determinar que podían considerarse en situación de pobreza energética todos aquellos hogares con un gasto energético superior al 10% de sus ingresos disponibles.

A pesar de que el libro de Boardman se publicó en 1991, el concepto de pobreza energética no tuvo su reflejo normativo hasta la aprobación en el año 2000 del *Warm Homes and Energy Conservation Act*. En dicha norma se exigía al gobierno británico que implantara una estrategia para la reducción de la pobreza energética y fijara los objetivos para su aplicación. El resultado de todo ello fue la publicación en noviembre de 2001 del primer Plan contra la Pobreza Energética. Según la definición oficial adoptada, un hogar se encontraría en situación de pobreza energética si para alcanzar un estándar térmico adecuado necesita gastar en energía más del 10% de sus ingresos. En lo que respecta al estándar térmico esta definición adoptó las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud, 20°C para la sala de estar y 18°C para el resto de habitaciones, pero, además, en ella se introdujo un cambio fundamental. En efecto, en lugar de considerar como hasta ahora el gasto real de los hogares para determinar la pobreza energética, se opta por utilizar el dato del gasto energético teórico necesario para garantizar una temperatura adecuada. Actualmente, a pesar de que ésta sigue siendo la definición oficial, el concepto de pobreza energética se encuentra después de más de dos décadas en pleno proceso de revisión en el Reino Unido.

Además del Reino Unido, sólo dos países más, Irlanda y Francia, cuentan en el marco de la Unión Europea con definiciones estandarizadas de la pobreza energética. En el caso de Irlanda la definición más utilizada de pobreza energética es la que recogen tanto el actual Libro Blanco de la Energía, como el Plan de Acción Nacional para la Inclusión Social 2007-2016, según la cual la pobreza energética haría referencia a “la situación de aquellos hogares que no pueden permitirse mantener una temperatura adecuada en el hogar, o bien son incapaces de conseguir una temperatura adecuada a causa de la eficiencia energética del hogar”. En el caso de Francia, la pobreza energética es definida por primera vez en la ley sobre el compromiso nacional con el medio ambiente aprobada en 2010, llamada Grenelle II. En ella la pobreza energética se define como la situación en que se halla una persona que tiene dificultades para disponer en su vivienda del suministro energético necesario para satisfacer sus necesidades elementales debido a la inadecuación de sus ingresos o a las características de su vivienda.

La falta de una definición común a nivel europeo ha sido, de hecho, uno de los problemas detectados a la hora de identificar y evaluar adecuadamente este problema en un reciente Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema<sup>3</sup>. En este Dictamen se propone además una definición de carácter general para su utilización en el marco de la Unión Europea

---

<sup>2</sup> BOARDMAN, B. (1991) *Fuel Poverty: From Cold Homes to Affordable Warmth*. London: Belhaven Press.

<sup>3</sup> COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO (2011). *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)*. Bruselas: Diario Oficial de la Unión Europea, 2011/C 44/09.

según la cual pobreza energética es: “la dificultad o la incapacidad de mantener la vivienda en unas condiciones adecuadas de temperatura (...) 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”.

Así pues, y como conclusión, cabe señalar que a pesar de que actualmente conviven definiciones diversas de lo que es pobreza energética, en general, todas ellas centran el problema en el ámbito doméstico y hacen alusión a aquellas situaciones en las que los hogares no pueden permitirse pagar la energía necesaria para alcanzar un nivel de confort adecuado, o bien, para conseguirlo o acercarse a él se ven obligadas a realizar un gasto importante.

## 2.2. Las causas de la pobreza energética

Aunque la pobreza energética es un fenómeno multicausal, como lo son también desde una perspectiva más amplia la pobreza y la exclusión social, existe un amplio consenso a la hora de identificar tres factores –ingresos económicos escasos, baja eficiencia energética de las viviendas y elevados precios de la energía– como las principales causas de la pobreza energética.

- **Los bajos ingresos.** Actualmente, la electricidad, el agua caliente o la calefacción forman parte de las necesidades esenciales de todos los hogares. Por este motivo, disponer de bajos ingresos y, en su caso, no poder afrontar de manera satisfactoria el coste que representa la factura energética, constituye uno de los principales determinantes de este problema. Así lo han puesto de manifiesto diversos estudios que señalan que los grupos o colectivos sociales más vulnerables frente a la pobreza energética coinciden habitualmente con los de menor nivel de ingresos (personas desempleadas, receptoras de prestaciones sociales, trabajadoras a tiempo parcial, etc.)
- **La baja eficiencia energética de las viviendas y sus equipamientos.** La calidad de las viviendas y sus equipamientos, en lo que se refiere a su eficiencia en el consumo de energía, constituyen otro de los componentes principales de la pobreza energética. En lo que respecta al sector doméstico, la eficiencia energética se refiere a la utilización de la menor cantidad posible de energía (electricidad, gas, etc.) para conseguir satisfacer una serie de necesidades esenciales. En este sentido, existe un gran número de componentes como son, por ejemplo, la existencia de deficiencias en la envolvente térmica de los edificios, la instalación de sistemas de calefacción de bajo rendimiento o el uso de electrodomésticos poco eficientes, que pueden suponer un excesivo consumo energético y, por tanto, conllevar facturas muy elevadas, lo que incrementa de manera notable el riesgo de pobreza energética.
- **El precio de la energía.** Dentro del marco de la pobreza energética, y de un contexto global de crecimiento constante de los precios de la energía, este factor alude al coste que representa para los hogares satisfacer sus necesidades energéticas. La relación entre la pobreza energética y el precio de la energía es clara, ya que un encarecimiento de las

tarifas energéticas implica de forma directa un aumento de las dificultades de los hogares para poder satisfacer sus necesidades energéticas. En la medida en que los precios de la energía han experimentado en los últimos años un incremento muy importante –según se desprende de las estadísticas de Eurostat<sup>4</sup>, de 2008 a 2012, el precio de la electricidad para consumidores domésticos (sin considerar los impuestos) se incrementó en España un 57% y, el del gas natural casi un 16%– cabe pensar que también se haya producido un aumento del número de consumidores vulnerables.

A pesar de que la pobreza energética es fundamentalmente el resultado de la acción combinada de estos tres factores que pueden entenderse, en un sentido amplio, como las causas directas de la pobreza energética, pueden extraerse también de la literatura científica otros elementos con capacidad suficiente para incidir de manera más o menos directa sobre este problema. Entre los principales factores adicionales que a menudo se citan en la literatura especializada destacan los siguientes:

- Las condiciones climáticas. El clima es claramente un condicionante de la pobreza energética al que suele aludirse siempre que se realizan análisis comparados entre distintos países o diferentes regiones dentro un mismo país. Obviamente, en aquellos países o regiones en mayor medida afectados por condiciones climáticas extremas el consumo de energía necesario para mantener una temperatura adecuada será mayor que en otros donde el clima es templado.
- El hábitat. Diversos estudios realizados en el Reino Unido destacan que la pobreza energética es un problema que afecta particularmente a las zonas rurales. Las características de la viviendas –se trata generalmente de viviendas más grandes y antiguas y, por lo tanto, con mayores necesidades de consumo y también más problemas de eficiencia energética–, unido a las dificultades de acceso a la red de gas natural y la utilización de otros combustibles, generalmente más caros y menos eficientes, se encuentran entre las causas de las mayores tasas de pobreza energética registradas en las zonas rurales frente a las urbanas.
- La falta de información. A pesar de que cada vez existe una mayor preocupación social por el ahorro y la eficiencia energética, la pobreza energética sigue siendo a día de hoy un problema de escasa visibilidad y todavía sigue existiendo, en buena parte de los consumidores, una falta de información importante no sólo sobre las diferentes medidas existentes para mejorar la eficiencia energética en el hogar (ayudas públicas para la rehabilitación de la vivienda, subvenciones para la compra de electrodomésticos más eficientes, cambio de hábitos, etc.), sino también sobre el impacto preciso de las mismas en la factura energética.
- También aparecen a menudo mencionados otros factores que, si bien se relacionan con la pobreza energética, harían alusión, sobre todo, a las condiciones de eficiencia energética de las viviendas, como son el tipo de combustible utilizado, el tamaño de las viviendas y su ocupación, el tipo de aislamiento empleado en la construcción de la vivienda, etc.

---

<sup>4</sup> <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/energy/introduction>

### 2.3. ¿Cuáles son los efectos de la pobreza energética?

La pobreza energética es un problema con graves implicaciones en ámbitos tan importantes como son la salud, la calidad de vida o el medio ambiente.

#### 2.3.1. Los efectos sobre la salud

Los problemas de salud constituyen una de las consecuencias más graves de la pobreza energética. Se ha comprobado que habitar de forma continuada en viviendas sometidas a temperaturas inadecuadas tiene un impacto negativo sobre la salud, especialmente, en el caso de las personas más vulnerables, como son los niños y adolescentes, las personas mayores o aquellas personas con determinadas enfermedades crónicas.

Las principales conclusiones que, sin ánimo de exhaustividad, pueden extraerse de los diferentes estudios llevados a cabo sobre el impacto en la salud de la pobreza energética son las siguientes<sup>5,6</sup>:

- Estar sometido de forma prolongada a temperaturas frías dentro del hogar puede llevar a situaciones de estrés térmico y afectar no sólo al sistema inmune (mayor riesgo de catarros y gripes), sino, también, al cardiovascular, incrementando la probabilidad de padecer enfermedades cardiovasculares e infartos<sup>7</sup>.
- Vivir en una vivienda con temperaturas inadecuadas durante los meses fríos del año puede conllevar también un empeoramiento de enfermedades osteoarticulares –como, por ejemplo, la artritis–, o reumatológicas.
- Habitar en casas frías, puede conllevar también problemas de humedades (moho, mal olor) o ácaros, lo que puede entrañar un agravamiento de determinadas enfermedades respiratorias –como, por ejemplo, el asma– o alérgicas.
- Vivir en viviendas húmedas y frías puede afectar también a la salud mental de las personas, particularmente, en lo que respecta a sufrir ansiedad, depresión o aislamiento social.
- Asimismo, se ha comprado también que las personas que están sometidas de manera continuada a temperaturas frías dentro del hogar tienen una probabilidad considerablemente mayor de utilizar los servicios médicos<sup>8</sup> y que, particularmente, en el caso de los niños vivir en hogares que sufren pobreza energética aumenta en un 30% el riesgo de acudir al ambulatorio o a un hospital<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> MARMOT REVIEW TEAM (2011) *The Health Impacts of Cold Homes and Fuel Poverty*. London: Friends of the Earth/ Marmot Review Team.

<sup>6</sup> LIDDELL, C. y C. MORRIS (2010) “Fuel poverty and human health: A review of recent evidence”, *Energy Policy*, nº 38, 2987–2997.

<sup>7</sup> DEPARTMENT OF TRADE AND INDUSTRY (DTI) (2001). *UK Fuel Poverty Strategy*. London: HMSO.

<sup>8</sup> EVANS, J. et al. (2000) “An epidemiological study of the relative importance of damp housing in relation to adult health”, *Journal of Epidemiology and Community Health*, nº 54, páginas 677–686.

<sup>9</sup> LIDDELL, C. (2008) *The impact of Fuel Poverty on Children*. Belfast: Save the Children

Además de estar relacionada con un mayor riesgo a padecer determinadas enfermedades, o con el agravamiento de otras, sin duda, la consecuencia más grave que se le atribuyen a la pobreza energética es el aumento de la mortalidad debido a unas condiciones térmicas inadecuadas, ya sea por exceso de frío o calor. En este sentido, se ha demostrado que mantener el hogar a baja temperatura está relacionado con la mortalidad adicional en invierno y que alrededor de un 10%<sup>10</sup> aproximadamente del exceso de mortalidad invernal puede deberse a la pobreza energética. Concretamente, en el caso de España, un estudio reciente ha estimado que la pobreza energética podría ser la responsable de al menos 2.300 muertes prematuras al año<sup>11</sup>. Si se aplicara la misma metodología<sup>12</sup> que se emplea en este estudio a Gipuzkoa los resultados indicarían que en este territorio el promedio de la tasa relativa de mortalidad adicional de invierno (TMAI) para el período 1997-2010 habría sido del 21,6%, cifra ligeramente superior a la media española para ese mismo período (20,5%). A partir de aquí, y asumiendo las estimaciones más conservadoras que cifran en un 10% el exceso de mortalidad invernal atribuible a la pobreza energética, se obtendría que cada año este problema podría estar causando en nuestro territorio alrededor de 40 muertes prematuras.

### 2.3.2. Los efectos sobre la calidad de vida y bienestar

La pobreza energética supone un importante menoscabo del bienestar y la calidad de vida de los hogares. Habitualmente, los hogares en situación de pobreza energética presentan un riesgo mayor de vivir en viviendas con temperaturas inadecuadas, humedades, hongos, ruidos u otros problemas. Asimismo, y como consecuencia del consumo ineficiente de energía en el hogar, estos hogares presentan mayores probabilidades de tener que hacer frente a una elevada factura energética en relación a los ingresos, lo que puede traducirse en la reducción del gasto destinado al consumo de otros bienes y servicios básicos (alimentación, calzado, transporte, etc.), en problemas de impago y acumulación de deudas o, incluso, en la desconexión del suministro. Todas estas consecuencias pueden provocar a su vez un agravamiento de las condiciones de pobreza y exclusión social de los hogares que sufren la pobreza energética.

### 2.3.3. Los efectos sobre el medio ambiente

El consumo de energía del sector doméstico es una de las principales fuentes de emisión de gases con efecto directo sobre el calentamiento atmosférico (efecto invernadero) y otros contaminantes. En el Estado español, por ejemplo, se estima que el sector residencial, siendo responsable de un 17% del consumo de energía final concentra el 33% de las emisiones de gases de efecto invernadero<sup>13</sup>. Si bien no puede afirmarse que la contaminación medioambiental sea una consecuencia directa de la

<sup>10</sup> HILLS, J. (2003) *Getting the measure of fuel poverty. Final Report of the Fuel Poverty Review*. CASE report 72. London: Centre for Analysis of Social Exclusion. London School of Economics.

<sup>11</sup> TIRADO HERRERO, S. (dir.) (2012) *Pobreza Energética en España. Potencial de Generación de empleo derivado de la rehabilitación energética de viviendas*. Madrid: Asociación de Ciencias Ambientales.

<sup>12</sup> Se trata de la metodología que emplea el Reino Unido en sus estadísticas oficiales. Para medir el número de muertes prematuras se emplea la tasa de mortalidad adicional de invierno (TMAI) que consiste, básicamente, en comparar el número de muertes ocurridas entre los meses de diciembre a marzo con las ocurridas en los cuatrimestres anterior y posterior, respectivamente, a este período.

<sup>13</sup> WWF/ADENA (2012) *Retos y oportunidades de financiación para la rehabilitación energética de viviendas en España*. Madrid: WWF/ADENA.

pobreza energética, lo cierto es que la baja eficiencia energética de las viviendas hace incrementar el consumo de energía, incrementando también las emisiones de gases contaminantes a la atmósfera. En el sector doméstico, estas emisiones provienen, principalmente, de la combustión de las calderas de calefacción y calentamiento del agua. Generalmente estas emisiones dependen del tipo de caldera, del consumo de combustible, del tipo de combustible, de la tecnología de combustión y de la eficiencia energética de la caldera.

Los principales contaminantes emitidos por este sector son dióxido de azufre (SO<sub>2</sub>), óxidos de nitrógeno (NO<sub>x</sub>), monóxido de carbono (CO), compuestos orgánicos volátiles, partículas (PM), metales pesados, hidrocarburos aromáticos policíclicos (PAH), dioxinas y furanos (PCDD/PCDF) y hexaclorobenceno (HCB). Generalmente las emisiones están causadas por las combustiones incompletas.

#### 2.3.4. Los efectos sobre la degradación de los edificios

En muchos casos, los hogares que se encuentran en situación de pobreza energética viven en viviendas de peor calidad y presentan un riesgo mayor de sufrir problemas de humedades de forma permanente, hecho que repercute en un proceso acelerado de deterioro y alteración de las propiedades de paredes, puertas o ventanas. De este modo, se considera que uno de los eventuales efectos de la pobreza energética, en aquellas viviendas que están sometidas de forma continuada a determinadas condiciones negativas, es la degradación de los edificios y, con ella, un empeoramiento de las situaciones de pobreza energética.

#### 2.4. ¿Cómo se mide la pobreza energética?

La pobreza energética no es un fenómeno fácilmente cuantificable. De hecho, y a pesar de las tres décadas que abarca la investigación en este campo, aún no se dispone de un sistema de medición completamente fiable para medir el número de hogares incapaces de satisfacer adecuadamente sus necesidades de servicios energéticos para alcanzar un nivel de confort adecuado. Prueba de ello es que no existe aún una única metodología para medir la pobreza energética y que todos los enfoques actualmente existentes para su medición adolecen, en mayor o menor medida, de ciertas limitaciones teóricas y metodológicas.

Los enfoques actualmente existentes para medir la pobreza energética son los siguientes:

##### 2.4.1. Enfoque basado en la medición de la temperatura

Esta perspectiva comenzó a utilizarse en los primeros estudios realizados en el Reino Unido en la década de los ochenta, cuando el concepto de pobreza energética se encontraba fundamentalmente ligado a la idea de la incapacidad de los hogares para satisfacer una temperatura adecuada.

Este enfoque consiste en la medición de la temperatura media de los hogares para determinar, en base a la fijación de un umbral térmico, si un hogar se encuentra en situación de pobreza energética. A pesar de que, en apariencia, era un enfoque sencillo, enseguida se comprobó que se hallaba sujeto a diferentes problemas de tipo teórico y metodológico.

La primera dificultad que se encontró para hacer efectivo este enfoque fue la de la inexistencia de un consenso científico o técnico sobre cuál es la temperatura adecuada en términos de salud y confort. Así, por ejemplo, la Organización Mundial de la Salud fija, en el caso de personas especialmente vulnerables como mayores y personas con discapacidad, una temperatura de referencia situada en los 21°C, mientras que la literatura médica se refiere a un mínimo de 16°C para personas sanas pero recomienda una temperatura de 18°C, en el caso de las actividades sedentarias, y de 21°C para personas vulnerables.

Al margen del desacuerdo existente sobre la determinación de un estándar térmico, aparecieron otras dificultades de tipo metodológico a la hora de aplicar este enfoque. Se descubrió así que su aplicación planteaba en la práctica multitud de interrogantes (¿cuántas y/o qué tipo de habitaciones deben medirse?, ¿qué debe considerarse en aquellos casos en los que la temperatura existente en las diferentes estancias de una casa es muy desigual?) y, que además del dato térmico objetivo necesariamente habían de tenerse en cuenta otra serie de factores como, por ejemplo, el nivel de ocupación o la ocupación horaria y espacial de las viviendas.

Actualmente este es un enfoque escasamente empleado en los estudios de pobreza energética, por lo que raramente se encuentran estimaciones de tasas de pobreza energética basadas en él.

#### 2.4.2. Enfoque basado en el gasto de los hogares

Este enfoque, desarrollado principalmente en Reino Unido e Irlanda, se basa en la relación que existe entre el gasto asociado a las necesidades de consumo energético y los ingresos netos de los hogares. Para su aplicación esta metodología requiere de la fijación de un umbral de gasto sobre los ingresos a partir del cual poder discriminar qué hogares en situación de pobreza energética.

Las bases metodológicas de este enfoque pueden buscarse en un estudio realizado por Clinch y Healy sobre la pobreza energética en Irlanda a finales de la década de los noventa<sup>14</sup>. En él descubrieron que los hogares con bajos niveles de renta gastaban, en proporción a sus ingresos, tres veces más en energía que los hogares de rentas altas. A partir de este hallazgo se determinó que podía fijarse un umbral de pobreza energética según el cual un hogar se considerara afectado si su gasto energético suponía una proporción determinada de sus ingresos. Posteriormente, este umbral, fue fijado en un 10% de los ingresos (excluyendo los costes de alojamiento) a partir de la propuesta de Brenda Boardman en base a un estudio realizado en el Reino Unido<sup>15</sup>. En el momento en el que se realizó ese estudio, el umbral del 10%, que ha sido utilizado tradicionalmente en este

---

<sup>14</sup> CLINCH, J.P. and HEALY, J.D. (1999) Housing standards and excess winter mortality in Ireland. Environmental Studies Research Series (ESRS). Working paper 99/02. Dublin: Department of Environmental Studies. University College.

<sup>15</sup> BOARDMAN B. (1991) Fuel Poverty: From Cold Homes to Affordable Warmth. London: Belhaven Press.



país, representaba dos veces el gasto energético mediano de los hogares, así como el gasto realizado por el 30% de los hogares con ingresos más bajos.

Entre las críticas más frecuentes que ha recibido este enfoque y, concretamente, la determinación de ese umbral preciso, destaca aquella que lo tacha de carecer de base científica. En este sentido, habría incluso estudios que indican que ese umbral, fijado como inamovible, no se ha mantenido estable a lo largo del tiempo. Por otra parte, también se señala como una limitación clara de este enfoque el hecho de que al considerar el gasto realizado, encubra la situación de aquellos hogares que no dedican más del 10% de sus ingresos a pagar la factura energética, simplemente, porque no pueden. Con todo, y a pesar del carácter relativamente arbitrario de esta medida, este indicador sigue siendo de gran utilidad a la hora de reflejar el esfuerzo económico de los hogares para pagar la factura energética. Asimismo, también ha sido destacado su valor como indicador para medir la vulnerabilidad potencial de los hogares dentro de un escenario de crecimiento de los precios de la energía.

Éste ha sido el enfoque tradicional utilizado en el Reino Unido para medir la pobreza energética. A partir de la propuesta de Brenda Boardman en 1991 y, dentro de su primer Plan contra la Pobreza Energética iniciado en 2001 el gobierno de este país desarrolló una definición oficial de pobreza energética. Según esa definición, que sigue vigente en la actualidad, un hogar está en pobreza cuando necesita destinar más de un 10% de sus ingresos a alcanzar un nivel térmico aceptable, que, según la Organización Mundial de la Salud, es de 21°C en la sala de estar y de 18°C en el resto de habitaciones de la casa. Es preciso hacer hincapié en el hecho de que esta definición, tal y como ha sido desarrollada en este país, no tiene en cuenta el gasto real de los hogares, sino el gasto energético teórico necesario para mantener en el hogar una temperatura adecuada, medida que se obtiene a partir de un modelo de cálculo preciso en el que se consideran distintos elementos como son, entre otros, el tamaño de la vivienda, el número de personas que viven en ella o su eficiencia energética.

Actualmente esta definición se encuentra en proceso de revisión. De hecho, en 2011 el gobierno de este país encargó a un prestigioso investigador de la *London School of Economics* un estudio de revisión sobre la medición de la pobreza energética entre cuyos objetivos se encontraba una revisión tanto de la definición de este concepto como de la metodología empleada para medirlo y evaluarlo. Este estudio fue publicado en el año 2012<sup>16</sup> y en el su autor, John Hills, propone la adopción de un nuevo indicador para medir la incidencia de la pobreza energética, según el cual un hogar se consideraría en situación de pobreza energética si se cumplen los siguientes criterios: a) que su nivel de gasto para obtener un nivel de confort térmico adecuado se sitúe por encima de la mediana y b) que, si tuviera que realizar ese gasto, el nivel de renta disponible de ese hogar, una vez deducidos los gastos de vivienda distintos a los de energía, se situara por debajo del umbral de pobreza disponible (fijado en el 60% de los ingresos medianos equivalentes). El principal cambio conceptual de esta propuesta es que la pobreza energética quedaría definida así como la combinación entre la necesidad de destinar a la factura energética un gasto elevado y disponer de bajos ingresos. Además de este nuevo indicador, que mediría la extensión del problema de la pobreza energética, Hills propone otra medida para medir su intensidad (se trataría del “fuel

---

<sup>16</sup> HILLS, J. (2003) *Getting the measure of fuel poverty. Final Report of the Fuel Poverty Review*. CASE report 72. London: Centre for Analysis of Social Exclusion. London School of Economics.

poverty gap” o brecha de la pobreza energética), que expresaría, en términos económicos, la reducción necesaria sobre el gasto energético que realizan los hogares en situación de pobreza energética para salir de esta situación.

### 2.4.3. Enfoque basado en las declaraciones y percepciones de los hogares

Este enfoque consiste en la medición de la pobreza energética a partir de una serie de indicadores basados en las percepciones y declaraciones de los hogares. Este enfoque, basado en las aportaciones de Peter Townsend o David Gordon sobre la pobreza y la exclusión social en general, asocia la pobreza energética a un fenómeno de privación de los hogares de determinados bienes y servicios considerados socialmente necesarios.

Este enfoque fue inicialmente propuesto por los investigadores irlandeses John D. Healy y Peter Clinch<sup>17</sup> en el estudio *Fuel Fuel poverty in Europe: A cross-country analysis using a new composite measure*, publicado en 2002. A través de la metodología empleada en este estudio pretendían, por un parte, superar el enfoque basado en el gasto de los hogares, ya que se trataba, a su juicio, de un enfoque limitado y carente de la suficiente base científica; y, por otra, facilitar la comparación entre países de la Unión Europea a partir de la utilización de los datos extraídos del Panel de Hogares de la UE, que contaba, por entonces, con una serie estadística relativamente dilatada en el tiempo. En este estudio longitudinal se analizó la pobreza energética en 14 países europeos a través del diseño de seis indicadores sintéticos elaborados a partir de una serie de variables objetivas y subjetivas:

- No poder permitirse tener una calefacción adecuada.
- Tener dificultades económicas para pagar los recibos de la luz, agua o electricidad.
- No contar con una instalación adecuada de calefacción.
- No disponer de calefacción central.
- Presencia de humedades en la vivienda,
- Presencia de podredumbre en suelos o ventanas de madera.

Posteriormente, estos mismos autores propusieron, en 2004, un único indicador compuesto, más sencillo, construido a partir de las tres variables que demostraron tener un mayor peso en la determinación de la pobreza energética. Las tres variables utilizadas para la elaboración de este indicador se extrajeron de Las Estadísticas de la Unión Europea sobre la Renta y las Condiciones de Vida (EU-SILC) y eran las siguientes: no poder permitirse mantener la vivienda con una temperatura adecuada durante los meses fríos; haber tenido retrasos en el último año debido a dificultades económicas en el pago de los recibos relaciones con el mantenimiento de la vivienda principal (agua, gas, electricidad, comunidad, etc.); y sufrir la vivienda situaciones de goteras, humedades en paredes, suelos, techos o cimientos, o podredumbre en suelos, marcos de ventanas o puertas. Actualmente, este es el indicador de referencia que se utiliza para medir la pobreza energética desde este enfoque basado en las declaraciones de los hogares o consensual, como suele llamarse en la literatura anglosajona.

---

<sup>17</sup> HEALY, J. D. y P. CLINCH (2002) *Fuel poverty in Europe: A cross-country analysis using a new composite measure*. Environmental Studies Research Series, University College Dublin.

En general, siempre que se alude a la precisión de este tipo de enfoques, suele destacarse el hecho de que en buena medida se sostiene a partir de respuestas de tipo subjetivo. En este caso, es lo que ocurre, por ejemplo, con la pregunta relativa a la capacidad de mantener la vivienda con una temperatura adecuada. En efecto, a la hora de considerar cuál la temperatura adecuada no todos los hogares tienen por qué pensar en la misma temperatura. No obstante, el indicador sintético propuesto presenta dos claras ventajas desde el punto de vista metodológico: en primer lugar, se trata de un indicador en el que se combina la influencia de tres variables y, por tanto, se vincula en mayor medida con la idea de que la pobreza energética se refleja de distintas formas en los hogares pero, también, se trata del único indicador de pobreza energética propuesto que permite comparar, a partir de la base de datos de Eurostat, el alcance de la pobreza energética entre países de la Unión Europea.

## 2.5. La pobreza energética: ¿a quiénes afecta más?

A partir de los numerosos estudios realizados hasta el momento sobre la pobreza energética, se desprende que existen una serie de factores de vulnerabilidad que pueden incrementar el riesgo de sufrir pobreza energética por parte de los hogares. Entre los principales factores señalados –parte de los cuales se encuentran estrechamente relacionados– pueden enumerarse los siguientes:

- Los bajos ingresos: es uno de los factores determinantes de la pobreza energética y así lo han puesto de manifiesto diferentes estudios que señalan que su incidencia es particularmente elevada en aquellos hogares con recursos escasos, sobre todo, en los integrados por personas desempleadas o beneficiarias de ayudas o prestaciones sociales.
- El tamaño: se ha detectado que los hogares unipersonales, especialmente los compuestos por personas mayores solas, tienen un riesgo mayor de sufrir pobreza energética, lo que puede ser debido a una combinación entre tener bajos ingresos y necesitar comparativamente de una mayor cantidad de energía para conseguir una temperatura confortable en el hogar.
- La composición de los hogares: se ha demostrado también que la incidencia de la pobreza energética tiende a ser significativamente mayor entre las familias monoparentales, especialmente aquellas con hijos menores de 16 años, y las formadas por pensionistas, y también entre las personas separadas o divorciadas y viudas.
- La antigüedad de las viviendas: en general la pobreza energética tiene una incidencia mucho mayor entre aquellos hogares que viven en edificios o viviendas construidos antes de los años setenta.
- El régimen de tenencia de la vivienda: se ha comprobado que la incidencia de la pobreza energética es mayor en el caso de aquellos hogares que viven en viviendas alquiladas, frente a aquellos otros con una vivienda en régimen de propiedad.
- El hábitat: vivir en zonas rurales frente a, por ejemplo, zonas semiurbanas aumenta el riesgo de padecer pobreza energética.

Desde otra perspectiva, dos de los más importantes estudios comparativos a nivel europeo realizados sobre el alcance de la pobreza energética han demostrado también que este problema no afecta por igual a todos los países. A pesar de que cuentan climas más templados, la pobreza energética presenta, en general, una incidencia mayor en los países del sur (Portugal, Grecia, España e Italia) que en los del norte de Europa (como, por ejemplo, Alemania, Holanda o Austria). Si bien, países como Francia, Bélgica, Reino Unido o Irlanda, pese a no llegar a los niveles del sur de Europa, presentan también una incidencia elevada<sup>18</sup>. Con carácter más reciente también se ha demostrado que en algunos países del este de Europa como, por ejemplo, Bulgaria, Chipre o Rumania la incidencia de este problema es muy elevada<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> HEALY, J. D. y P. CLINCH (2002) Fuel poverty in Europe: A cross-country analysis using a new composite measure. Environmental Studies Research Series, University College Dublin.

<sup>19</sup> THOMSON, H. y C. SNELL (2013) Quantifying the prevalence of fuel poverty across the European Union. *Energy Policy*, N° 52, 563-572.

## 3. LA POBREZA ENERGÉTICA EN GIPUZKOA

### 3.1. Introducción

A pesar de los avances que se han producido en el campo de la investigación sobre la pobreza energética, la inexistencia de una metodología específica y precisa, además de una definición común, continúan siendo a día de hoy los principales problemas para medir la pobreza energética. Ello no impide, en cualquier caso, que este problema pueda ser medido desde diferentes enfoques o perspectivas, siempre que se disponga de las fuentes de información adecuadas.

En el caso de Gipuzkoa, la Encuesta de Pobreza y Exclusión Social, realizada en 2012 por el Departamento de Política Social de la Diputación Foral, proporciona una magnífica oportunidad para el análisis de la pobreza energética, ya que en ella se introducen las principales variables que se utilizan actualmente para medir su incidencia.

El objetivo principal de este capítulo es, por tanto, ofrecer, a partir de los datos de esta encuesta, una primera visión de este problema y, concretamente, un análisis sobre su incidencia general en nuestro territorio y sobre su presencia en determinados hogares. Para ello, este análisis se sostiene sobre los dos enfoques más reconocidos que existen actualmente para su medición: el enfoque basado en los gastos de energía en el hogar y el basado en las percepciones de los hogares.

En este análisis se han utilizado más de una veintena de variables relacionadas, por una parte, con los indicadores que se utilizan para medir la pobreza y, por otra, con los principales rasgos sociodemográficos y socioeconómicos de los hogares, así como con algunos aspectos relativos a las condiciones materiales de las viviendas. En la tabla que se expone a continuación se resumen las principales características de las variables utilizadas.

Tabla 1. Variables de la Encuesta de Pobreza y Exclusión Social de Gipuzkoa (EPESG-2012) utilizadas para el análisis de la pobreza energética.

Nombre de la variable	Categorías	Características
Capacidad de pago para mantener el hogar a una temperatura adecuada	1= Sí 2=No	Esta variable se obtiene a partir de la siguiente pregunta: “ <i>Dígame si el hogar puede permitirse: (...) Mantener su vivienda con una temperatura adecuada durante los meses fríos.</i> ” Se trata de uno de los indicadores más utilizados para medir la pobreza energética desde el enfoque basado en las percepciones y declaraciones de los hogares. Este indicador tiene un componente subjetivo muy importante, con todo, se considera una medida fundamental para evaluar la percepción que los hogares tienen de su capacidad para asumir el coste que supone mantener la casa caliente durante el invierno.
Atrasos en el pago de facturas relacionadas con la energía en los últimos 12 meses	1= Sí 2=No	Esta variable mide la existencia de dificultades financieras a la hora de pagar puntualmente las facturas relacionadas con la energía. Los resultados de esta variable se obtienen a partir de la siguiente pregunta: “ <i>¿En los últimos 12 meses y debido a dificultades económicas este hogar ha tenido retrasos en el pago de los recibos relacionados con el mantenimiento de la vivienda principal (agua, gas, electricidad, comunidad, etc.)</i> ” Es también una de las principales variables que se utilizan para medir la pobreza energética desde el enfoque basado en las declaraciones de los hogares. Presenta la limitación de que en su formulación la pregunta incluye también los gastos de comunidad.
Presencia de humedades, goteras y podredumbre en la vivienda	1= Sí 2=No	Esta variable se extrae de la siguiente pregunta: “ <i>¿Su vivienda sufre alguna de las siguientes situaciones? [...] Goteras, humedades en paredes, suelos, techos o cimientos, o podredumbre en suelos, marcos de ventanas o puertas.</i> ” Se considera que la presencia en la vivienda de humedades y goteras se da habitualmente a causa de un mal aislamiento, lo que se considera un problema importante de ineficiencia energética.
Reducción de los gastos energéticos del hogar	1= Sí 2=No	Esta variable no se considera como un indicador de pobreza energética como tal pero permite evaluar el impacto que la crisis económica está teniendo en las pautas de consumo de energía de los hogares. Se obtiene a partir de la siguiente pregunta: “ <i>Señala si por problemas económicos se han visto ustedes obligados en el último año a enfrentarse con alguno de los siguientes problemas: (...) Tener que reducir los gastos energéticos de la casa (recibos de electricidad, agua, gas, calefacción...)</i> ”
Temperatura declarada de la calefacción	1= Menos de 19°C 2= Entre 19°C y 21°C 3= 22°C o más	Esta variable expresa la temperatura declarada de la calefacción dentro de los hogares. La pregunta que se emplea para obtener esta información es la siguiente: “ <i>Durante el día, cuando tienen la calefacción encendida, ¿a qué temperatura mantienen su vivienda cuando están en ella?</i> ”. Evidentemente una de las limitaciones patentes de esta pregunta radica en el hecho de que los datos obtenidos son el resultado de las declaraciones obtenidas por parte de los hogares y no de mediciones reales de temperatura en las viviendas. Existen varias opiniones respecto a cuál es la mejor temperatura para el hogar. La Organización Mundial de la Salud considera temperatura de confort los 21°C en la sala de estar y los 18°C en el resto de estancias. A partir de esta definición y dado que sólo se ha preguntado por la temperatura media del hogar, se ha considerado como óptima la situada entre los 19°C y los 21°C.
Sexo de la persona principal	1= Hombre 2=Mujer	La persona principal es aquella que desde el punto de vista económico o de titularidad de la vivienda es considerada como principal por las personas que forman parte del hogar. En Gipuzkoa, uno de cada diez hogares cuenta con una mujer como persona principal del hogar (el 29,6%). Frente a los encabezados por un hombre, estos hogares presentan mayores tasas de pobreza y exclusión social. Prácticamente el 70% de estos hogares lo componen hogares unipersonales y familias monoparentales.
Edad de la persona principal	1= <45 años 2= 45-64 años 3= 65 y más años	Se ha dividido esta variable en tres grandes grupos en función de la edad de la persona principal del hogar. Los grupos resultan relativamente homogéneos en relación a su tamaño: en el 30,1% de los casos se trata de hogares encabezados por una persona relativamente joven (menor de 45 años); en el 37,2% de personas con una edad comprendida entre los 45 y 64 años; y, finalmente, en el 32,5% de los casos, de personas mayores de 64 años.
Lugar de nacimiento de la persona principal	1= País Vasco 2=UE 3=Fuera de la UE	Se han clasificado los hogares en tres grupos según el lugar de nacimiento de la persona principal. Dentro de la categoría “País Vasco” se incluyen las personas nacidas en Gipuzkoa, Bizkaia, Álava y Navarra. En la categoría “UE” se incluye a las personas nacidas en la Unión Europea que no hayan nacido en el País Vasco. Por último, en la categoría “Fuera de la UE” se incluyen las personas nacidas fuera de la Unión Europea. En Gipuzkoa, el 71,9% de los hogares tiene a una persona nacida en Gipuzkoa, Bizkaia, Álava o Navarra como persona principal del hogar, el 22% a una persona nacida en el resto de la Unión Europea y un 6,1% a una persona nacida fuera de la UE-28.

[Continúa]

[Continuación]

Nombre de la variable	Categorías	Características
Tipo de grupo familiar	1= Unipersonal 2= Matrimonio o pareja si hijos/as 3= Matrimonio o pareja con hijos/as 4= Padre o madre con hijos/as 5= Otras situaciones	En esta variable los grupos familiares existentes dentro del hogar se dividen en cinco grupos, según las categorías mencionadas.
Participación en el mercado laboral	1= Todos los activos ocupados 2= Algún activo ocupado 3= Ningún activo ocupado 4= Ningún activo	Se han clasificado los hogares en función de la participación de sus miembros en el mercado laboral. Para ello, se han identificado en primer lugar las personas activas, es decir, aquellas están ocupadas o paradas de las inactivas. Posteriormente se han diferenciado los hogares con ninguna persona activa del resto. Entre estos últimos se han diferenciado los hogares con todas las personas activas ocupadas de aquellos otros con un nivel de ocupación inferior.
Discapacidad ó problemas graves de salud	1= Alguna persona en el hogar 2= Ninguna persona en el hogar	A través de esta variable indica si existe o no en el hogar alguna persona con algún tipo de discapacidad, enfermedad crónica o problemas graves de salud que le impida o le cree dificultades para realizar las actividades básicas de la vida diaria –comer, lavarse, vestirse, desplazarse, comunicarse con los demás o ir al baño– en iguales condiciones que cualquier persona de la misma edad.
Personas menores de 18 años	1= Alguna persona en el hogar 2= Ninguna persona en el hogar	A través de esta variable los hogares se dividen entre los que cuentan con alguna persona menor de 18 años y los que se componen únicamente por personas mayores de edad.
Personas de 65 y más años	1= Alguna persona en el hogar 2= Ninguna persona en el hogar	Esta variable indica la presencia o ausencia de personas de 65 y más años en el hogar.
Pobreza severa (Eurostat)	1= Sí 2= No	La tasa de pobreza severa refleja la proporción de personas que viven en hogares cuya renta neta equivalente es inferior al 40% de la renta mediana equivalente por unidad de consumo de las personas. La mediana es el valor que, ordenando a todos los individuos de menor a mayor ingreso, deja una mitad de los mismos por debajo de dicho valor y a la otra mitad por encima. La conversión de la renta del hogar a renta personal se realiza utilizando la escala de equivalencia de la OCDE corregida que pondera a la primera persona adulta del hogar con 1, al resto de personas adultas con 0,5 y a las menores de 14 años con 0,3. Según la Encuesta de Pobreza y Exclusión Social de Gipuzkoa, en 2012 se encontraban en esta situación el 4% de los hogares. Este indicador mide la pobreza relativa desde un enfoque monetario y está consolidado en el ámbito de la Unión Europea como un indicador asociado a situaciones de pobreza grave.
Exclusión social (FOESSA)	1= Integración 2= Exclusión	Esta variable distribuye los hogares según su nivel de integración y exclusión social a partir de un indicador sintético que expresa, por medio de la agregación de 35 indicadores que miden situaciones carenciales, la distribución de hogares o personas ante la exclusión social. Este método para medir la exclusión social ha sido diseñado por la Fundación FOESSA y en él se tienen en cuenta no sólo los aspectos económicos y materiales, sino también, el resto de las dimensiones (salud, vivienda, participación política, relaciones sociales, etc.) que inciden en la exclusión social. Se han incluido en la categoría “Integración” las situaciones de integración plena y precaria y en la categoría de “Exclusión” las de exclusión moderada y severa. De acuerdo con esta clasificación en 2012 el 86,8% de los hogares guipuzcoanos se encuentran en una situación de integración y el 13,2%, restante, en una situación de exclusión social.
Ocupación de la vivienda	1= 1 persona 2= 2 personas 3= 3 personas 4= Más de 3 personas	Esta variable expresa el número de personas que residen en la vivienda. Se sabe que cuanto menor es el número de personas ocupantes dentro del hogar, las necesidades energéticas por persona tienden a ser mayores. Según la EPESG-2012, el tamaño medio de los hogares guipuzcoanos es de 2,6 personas.

[Continúa]

[Continuación]

Nombre de la variable	Categorías	Características
Superficie útil de la vivienda	1= Menos de 70 m <sup>2</sup> 2=Entre 70 y 89 m <sup>2</sup> 3= 90 o más m <sup>2</sup>	A través de esta variable se divide a los hogares en función de la superficie útil de la vivienda. Se entiende por superficie útil habitable la comprendida dentro de los muros de la vivienda, excluidos los espacios comunes. Esta variable distribuye a los hogares en tramos de superficie útil relativamente homogéneos. En Gipuzkoa, el 24,9% de los hogares vive en viviendas con una superficie útil menor de 70m <sup>2</sup> ; el 38,5% tienen una superficie que se sitúa entre los 70 y los 89 m <sup>2</sup> ; y un 36,6% reside en casas de 90 o más metros cuadrados. Habitualmente se considera que cuanto mayor es la superficie de la vivienda, mayores son, en general, las necesidades energéticas del hogar.
Año de construcción de la vivienda	1= Antes del año 1979 2=Después de esta fecha (incluido 1979)	El 58,9% de los hogares, según la EPESG-2012, residen en viviendas construidas antes de 1979; el 35,2% en viviendas que se construyeron entre 1979 y 2005; y un 5,8% en edificaciones que se terminaron de construir después del año 2005. A partir de estos resultados, se ha elaborado una variable integrada por dos categorías para determinar el posible impacto que sobre la pobreza energética pudiera tener la Norma Básica de la Edificación, aprobada en 1979, en cuanto a la fijación como obligatorias de determinadas prestaciones térmicas.
Régimen de tenencia de la vivienda	1= En propiedad 2= En alquiler (o cedida)	Los hogares guipuzcoanos se dividen por medio de esta variable en dos grupos: aquellos que residen en viviendas alquiladas y los que viven en viviendas propias. Se ha señalado en algunos estudios internacionales que los hogares con viviendas en alquiler sufren en mayor medida la pobreza energética ya que tienen un nivel de control más limitado para decidir de qué instalaciones o equipamientos se van a dotar. En el caso de Gipuzkoa también cabe pensar que pudiera incidir sobre la mayor presencia de pobreza energética en estos hogares el hecho de que, en general, el nivel de ingresos de estos hogares es inferior. De hecho la tasa de bajos ingresos o de pobreza relativa (considerando como umbral el 60% de los ingresos medianos equivalentes) es en estos hogares del 38,5%, frente al 14,5% de los hogares que residen en una vivienda propia.
Tipo de vivienda	1= Unifamiliar 2= Pisos y apartamentos	Según la Encuesta de Pobreza y exclusión social de Gipuzkoa el 91,6% de los hogares guipuzcoanos reside en viviendas compuestas de pisos y apartamentos. El resto, un 8,4% habita en viviendas de tipo unifamiliar, ya sea en caseríos (3,1%) o en viviendas adosadas, villas o chalets (5,3%).
Presencia de calefacción	1= Sí 2=No	Por medio de esta variable se dividen los hogares que cuentan con sistemas de calefacción (ya sea central, en el edificio, o individual, dentro la propia vivienda) de los que no tienen esta instalación. Sólo un 10% de los hogares guipuzcoanos declaran que no tienen calefacción. El 57% de todos ellos, afirma que no dispone de esta instalación porque no puede permitírselo, de lo que puede deducirse que la ausencia de calefacción se encuentra, en buena medida, asociada a situaciones de privación material.
Instalación de gas natural	1= Sí 2=No	Se disocian a través de esta variable los hogares que tienen instalación de gas natural en la vivienda y los que no. A la hora de interpretar los resultados de esta variable es preciso considerar, por una parte, que los sistemas de calefacción de gas natural son más baratos que los eléctricos; y, por otra, que la carencia de esta instalación está relacionada, en buena medida, con situaciones de privación material. El 29,7% de los hogares declara que no dispone de gas natural y de ellos el 152% explica que es porque no pueden permitírselo.
Sector	1= Este 2=Oeste	Esta variable distribuye territorialmente los hogares guipuzcoanos en dos grupos. El Sector Este agrupa las comarcas de Bidasoa, Oarsoaldea, Donostia y Buruntzaldea, es decir, la zona más urbana del Territorio Histórico de Gipuzkoa y el Sector Oeste, las comarcas de Alto y Bajo Deba, Goierri, Tolosaldea y Urola Costa.

Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta de Pobreza y Exclusión Social de Gipuzkoa (EPESG-2012).



### 3.2. Algunos datos para contextualizar el problema de la pobreza energética en Gipuzkoa

Se describen en este apartado, como paso previo al análisis de los resultados sobre la extensión de la pobreza energética en Gipuzkoa, los principales factores a considerar en la incidencia de este problema en nuestro territorio. Este apartado, que está estructurado en función de las tres causas principales de la pobreza energética descritas en el apartado anterior, tiene como objetivo contextualizar este fenómeno dentro de un territorio concreto, el guipuzcoano, que presenta ciertas especificidades.

#### 3.2.1. Contexto de crisis económica: aumentan el paro y la pobreza y disminuye el nivel de ingresos

- Según la Encuesta de Pobreza y Exclusión Social de Gipuzkoa (EPESG), en 2012, un 16,8% de la población guipuzcoana está en una situación de riesgo de pobreza o pobreza relativa (utilizando el indicador del 60% de la mediana de los ingresos equivalentes), lo que implica casi 120.000 personas afectadas. Si en lugar de tomar como referencia esta medida, que podría considerarse en realidad un indicador de ausencia de bienestar o de bajos ingresos, se considera el indicador de pobreza severa, es decir, la proporción de personas con una renta equivalente inferior al 40% de los ingresos medianos disponibles, el resultado es que ésta afectaría a un 4,3% de la población guipuzcoana.
- Si bien es cierto que estas tasas se sitúan muy por debajo de las que se obtienen para este mismo año en el conjunto del Estado –donde la tasa de pobreza relativa se sitúa en el 21,1% y la de pobreza severa en un 10,1%<sup>20</sup>–, y que son inferiores también a las tasas medias que se obtienen en el conjunto de la UE-27 –el 16,9% y 5,7%<sup>21</sup>, respectivamente–, todo apunta a que se ha producido un deterioro muy importante en el nivel de ingresos de las familias guipuzcoanas, como consecuencia, fundamentalmente, del aumento de la tasa de paro –entre 2008 y 2012 ésta ha pasado del 3,3% al 9%<sup>22</sup>– y de la creciente pérdida de poder adquisitivo de los salarios.
- De hecho, desde una perspectiva evolutiva, los resultados de la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales 2012 (EPDS) ponen de manifiesto que la crisis económica se ha traducido en un aumento de las dificultades de los hogares para hacer frente a sus obligaciones y gastos habituales sin precedentes desde 1996 y, por tanto, en un aumento de las situaciones de riesgo de pobreza y precariedad ligadas a la insuficiencia de recursos. Según esta encuesta, desde el inicio de la crisis económica, la pobreza real habría pasado en Gipuzkoa del 2,5% en 2008 al 3,8% en 2012.
- Unido a este creciente deterioro de la situación económica de los hogares y la consecuente merma en la capacidad de gasto, se ha producido un hecho destacado, como es el creciente peso relativo de la factura energética sobre el gasto total en bienes y servicios de consumo

<sup>20</sup> INE (2012). *Encuesta de Condiciones de Vida (ECV)*.

<sup>21</sup> EUROSTAT (2011). *European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC)*.

<sup>22</sup> EUSTAT (2012). *Encuesta de Población en Relación con la Actividad (PRA)*.

final de los hogares guipuzcoanos. Efectivamente, tal y como se desprende de la Encuesta de Gasto Familiar de Eustat, en tan solo seis años (entre 2006 y 2012), el gasto medio de los hogares vascos en electricidad, gas y otros combustibles ha pasado de suponer el 2,3% del gasto total en bienes y servicios de consumo final a representar un 3,5%.

### 3.2.2. Se han dado avances importantes en la eficiencia energética pero aún hay margen de mejora

Además del nivel de ingresos de los hogares, el grado de eficiencia energética en las instalaciones y el equipamiento de los edificios y las viviendas es otra de las causas fundamentales de la pobreza energética. A continuación se proporcionan algunas claves y datos básicos que deben tenerse en cuenta a la hora de comprender la incidencia de este problema en nuestro territorio:

- La vivienda familiar media guipuzcoana tiene una antigüedad media de 40,3 años, lo que sitúa al parque de viviendas guipuzcoanas ligeramente por encima del parque de viviendas vascas (39,7 años) en cuanto a antigüedad<sup>23</sup>. Actualmente casi el 59% de las viviendas familiares en Gipuzkoa datan de antes de 1979<sup>24</sup>, es decir, fueron construidas antes de que se aprobara la Norma Básica de la Edificación y, por tanto, con exigencias muy escasas en materia de aislamientos térmicos de cubiertas, fachadas, puertas o ventanas. Según los datos que proporciona el Ente Vasco de la Energía, se estima que un edificio construido antes de 1979 sin reformar presenta una demanda en calefacción alrededor de 2,8 veces superior que otro construido después de 2007, año en el entró en vigor el Código Técnico de la Edificación, una norma más exigente que la anterior en lo que respecta a la configuración de la envolvente térmica.
- A pesar de que una parte de los hogares han acometido ya obras de mejora de las condiciones de sus viviendas, existe un amplio campo para la rehabilitación. Según la Encuesta de Necesidades y Demanda de Vivienda, un 10,6% de los hogares guipuzcoanos, alrededor de unos 29.000, precisaría rehabilitación de diferentes tipos<sup>25</sup>. Entre las necesidades de rehabilitación manifestadas por las familias, se encuentran el cambio de puertas y ventanas (28%) y la rehabilitación de fachadas (22%)<sup>26</sup>.
- Actualmente el Ente Vasco de la Energía estima que existe un potencial medio de reducción del 40% del consumo en calefacción por mejoras estructurales reformando las viviendas anteriores a 2007. Hasta el momento los estudios realizados en edificios de distinta antigüedad señalan que las cubiertas, seguidas de las ventanas y las fachadas, son los elementos estructurales con mayor potencial de ahorro energético.

<sup>23</sup> EUSTAT (2011). *Censo de Población y Vivienda (CPV)*.

<sup>24</sup> DEPARTAMENTO DE POLÍTICA SOCIAL DE LA DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA (2012). *Encuesta de Pobreza y Exclusión Social de Gipuzkoa (EPESG)*.

<sup>25</sup> DEPARTAMENTO DE VIVIENDA, OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES (2011). *Encuesta de Necesidades y Demanda de Vivienda*.

<sup>26</sup> Los porcentajes sobre tipos de necesidades manifestadas corresponden al conjunto de hogares vascos que precisan rehabilitación. Es decir, no se refieren concretamente a Gipuzkoa.

- Por otra parte, en los últimos 20 años el parque de viviendas en Gipuzkoa ha experimentado una notable mejora en lo que respecta a la presencia de distintos elementos. En 1991, por ejemplo, sólo un 28,9% de las viviendas principales disponía de calefacción y, en 1996, sólo el 37,3% disponían de la instalación de gas por tubería en la vivienda<sup>27</sup>. Actualmente, estos dos son elementos mayoritarios: el gas por tubería se encuentra en un 61,1% de los hogares y una mayoría de viviendas en Gipuzkoa (91%) dispone de algún sistema de calefacción, que puede ser de tipo central, individual o puntual<sup>28</sup>.
- En lo que respecta a la calefacción, en Gipuzkoa se utiliza fundamentalmente la calefacción de gas canalizado (57,5%), seguida de las calefacciones eléctricas –principalmente, radiadores y acumuladores– (31,9%) y de gasóleo (7,1%). En general, puede hablarse de un uso relativamente eficiente de la calefacción. Cuando la regulación de la calefacción se efectúa por medio de un termostato (en el 73,3% de los casos), los hogares guipuzcoanos eligen por término medio una temperatura diurna de 20°C (la temperatura considerada idónea para una vivienda suele situarse entre 20°C y 21°C). Sólo un 11% de los hogares guipuzcoanos que emplean un termostato en la calefacción fijan una temperatura superior a 21°C<sup>29</sup>, si bien se estima que por cada grado de más, el consumo aumenta innecesariamente un 7%<sup>30</sup>. Alrededor del 77% de los hogares guipuzcoanos con calefacción suelen apagarla por la noche y su utilización se limita mayoritariamente a entre 3 y 6 meses al año<sup>31</sup>. El Ente Vasco de la Energía estima que en La CAPV, alrededor del 40% del consumo energético de los hogares corresponde a la calefacción.
- Por lo que respecta al aislamiento térmico de las ventanas, la Encuesta de Medio Ambiente-Familias de Eustat realizada en 2008, señala que el 95,9% de las viviendas principales guipuzcoanas cuenta con persianas o contraventanas, el 69% con ventanas de doble cristal y un 36,6% con el sistema de rotura de puente térmico. Además el 66% de las viviendas guipuzcoanas dispone de bombillas de bajo consumo<sup>32</sup>. Esta proporción habría aumentado considerablemente en los últimos años ya que, como puede desprenderse de la Encuesta de Pobreza y Exclusión Social de Gipuzkoa, en 2012, más de las tres cuartas partes de los hogares (el 77,8%) disponen de estas bombillas o lámparas de bajo consumo, que requieren de hasta un 80% menos de energía que las bombillas incandescentes y las halógenas<sup>33</sup>. Asimismo, y a partir de esta misma fuente, se sabe también que algo más de una tercera parte de los hogares guipuzcoanos (el 35,7%) han cambiado alguna vez las ventanas de la vivienda con el fin de ahorrar energía.
- Todos estos cambios, deben ser entendidos en un contexto en el que las Administraciones han llevado a cabo numerosas actuaciones con el objetivo de reducir el consumo de energía y mejorar la eficiencia energética del parque de viviendas, como pueden ser las campañas de concienciación; las ayudas a la renovación de las viviendas y/o sus componentes (rehabilitación,

---

<sup>27</sup> EUSTAT (2011). *Censo de Población y Vivienda (CPV)*.

<sup>28</sup> EVE (2013) *Claves energéticas del sector domésticos en Euskadi*. Ente Vasco de la Energía. Marzo 2013.

<sup>29</sup> EUSTAT (2008). *Encuesta de Medio Ambiente-Familias*.

<sup>30</sup> EVE (2007). *La energía en el hogar*. Vitoria-Gasteiz: Eusko Jaurlaritza-Gobierno Vasco.

<sup>31</sup> DEPARTAMENTO DE POLÍTICA SOCIAL DE LA DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA (2012). *Encuesta de Pobreza y Exclusión Social de Gipuzkoa (EPESG)*.

<sup>32</sup> EUSTAT (2008). *Encuesta de Medio Ambiente-Familias*.

<sup>33</sup> EVE (2007). *La energía en el hogar*. Vitoria-Gasteiz: Eusko Jaurlaritza-Gobierno Vasco.

cambio de ventanas, sustitución de electrodomésticos, etc.) o la adaptación de la normativa para que los edificios nuevos o rehabilitados sean más eficientes<sup>34</sup>.

### 3.2.3. La escalada de precios de la energía aumenta el gasto de las familias pese a que el consumo doméstico se mantiene

Los elevados precios de la energía son, junto a los bajos ingresos y la limitada eficiencia energética de los edificios, una de las causas fundamentales de la pobreza energética. A continuación se enumeran una serie de hechos relacionados no sólo con el precio de la factura energética, sino, también, con la utilización de la energía y el surgimiento de pautas de consumo responsable.

- En La CAPV, el consumo energético del sector residencial representa un 8% de la demanda energética vasca y el 15% de la factura, es decir, unos 856 millones de euros<sup>35</sup>, lo que representa en 2011 alrededor de un 1,3% de su PIB<sup>36</sup>.
- La energía es, sin lugar a dudas, esencial para nuestras vidas. La energía eléctrica está presente en el 100% de las viviendas ocupadas en Gipuzkoa y, además, un 62,5% dispone de gas canalizado. Mucho menor resulta la utilización de gases licuados del petróleo, como el butano o el propano (el 17,7%), el uso de combustibles líquidos como el gasóleo (el 7,2%) y el empleo de madera (4,7%)<sup>37</sup>. Las energías renovables ocupan todavía un espacio muy pequeño (aunque creciente) en el sector doméstico guipuzcoano, ya que sólo un 1,8% de los hogares guipuzcoanos dispone en su vivienda de alguna instalación de energías renovables<sup>38</sup>.
- A pesar de las mejoras en la eficiencia energética, la evolución de los hábitos de vida y consumo de la sociedad vasca han favorecido el aumento del consumo energético de las viviendas. A ello han contribuido el hecho de que las unidades familiares sean cada vez más pequeñas o de que se haya producido una creciente demanda de confort.
- Los grandes electrodomésticos esenciales están presentes en la mayoría de los hogares guipuzcoanos: frigorífico (100%), lavadora (99,8%), cocina (99,7%), horno (97,5%) o campana extractora (92,5%). La extensión del lavavajillas es menor pero se encuentra presente en un 51% de las viviendas guipuzcoanas<sup>39</sup>. Asimismo, sólo un 3,9% de los hogares guipuzcoanos dispondría de algún tipo de instalación de aire acondicionado<sup>40</sup>. Por otra parte, más de un 80% de los hogares dispone también de “pequeños” electrodomésticos como la plancha para la ropa (96,7%), el microondas (88,9%), el secador de pelo (87,8%), la batidora (87,5%) o el aspirador (83,7%). A estos electrodomésticos habría que añadir ciertos dispositivos

<sup>34</sup> EVE (2013) *Claves energéticas del sector doméstico en Euskadi. Ente Vasco de la Energía*. Marzo 2013.

<sup>35</sup> EVE (2013) *Claves energéticas del sector doméstico en Euskadi. Ente Vasco de la Energía*. Marzo 2013.

<sup>36</sup> EUSTAT (2011). Cuentas Económicas.

<sup>37</sup> EUSTAT (2008). Encuesta de Medio Ambiente-Familias.

<sup>38</sup> DEPARTAMENTO DE POLÍTICA SOCIAL DE LA DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA (2012). Encuesta de Pobreza y Exclusión Social de Gipuzkoa (EPESG).

<sup>39</sup> EUSTAT (2008). Encuesta de Medio Ambiente-Familias.

<sup>40</sup> DEPARTAMENTO DE POLÍTICA SOCIAL DE LA DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA (2012). Encuesta de Pobreza y Exclusión Social de Gipuzkoa (EPESG).

- audiovisuales básicos muy generalizados como el televisor (99,8%), el DVD (69,2%), el ordenador (62,1%) o la cadena de música (60%)<sup>41</sup>.
- Es muy posible que en los últimos años haya aumentado considerablemente en nuestra sociedad la conciencia del ahorro energético, a lo que no puede resultar ajeno el creciente precio de la energía y la sensibilización social sobre su impacto medioambiental (el consumo energético asociado al uso residencial es responsable de la emisión de 3,6 millones de toneladas de CO<sub>2</sub> en la Comunidad Autónoma del País Vasco<sup>42</sup>). En este sentido, y de acuerdo con la Encuesta de Pobreza y Exclusión Social de Gipuzkoa, en 2012, la mitad de los hogares guipuzcoanos (el 50,9%) manifiesta que ha tenido en cuenta la etiqueta energética a la hora de comprar algún electrodoméstico y un 15,7% sostiene que tiene instalado en su vivienda algún elemento con el fin de ahorrar luz, como por ejemplo, controles de intensidad de luz o detectores de presencia.
  - Según la Encuesta de Medio Ambiente realizada por Eustat en 2008, más de las tres cuartas partes de la población guipuzcoana de 16 y más años (el 74,8%) se muestran muy preocupadas por el medio ambiente y el 76,8% señalan que están al tanto de las campañas de sensibilización relativas al ahorro de agua y energía o al reciclaje. En general, buena parte de la población guipuzcoana apoya la adopción de determinadas medidas a favor del medio ambiente, como restringir el consumo abusivo de agua en cada vivienda (69,6%), establecer un impuesto ambiental a los combustibles más contaminantes (el 67,3%) o de instalar parques de energía renovable (el 61,7%). Sin embargo, sólo un 21,8% se mostraría favorable de pagar más por el uso de energías alternativas.
  - Tal y como se desprende de la Estadística de Gasto Familiar de Eustat, en 2012 el gasto medio por hogar en agua, electricidad, gas y otros combustibles se situó en Gipuzkoa en los 1.145 euros. Desde 2006 este gasto ha crecido un 49,2%, sin embargo, el gasto medio total de las familias guipuzcoanas en bienes y servicios de consumo final no ha variado y, por ejemplo ha disminuido el gasto medio en productos alimenticios (-3,4%), así como el gasto destinado a la adquisición de artículos de vestir (-24,8%). También han disminuido considerablemente los gastos corrientes de mantenimiento y reparación de la vivienda (-47,5%), así como el gasto en aparatos de calefacción y de cocina, frigoríficos, lavadoras y otros grandes electrodomésticos (-22,2%)<sup>43</sup>.
  - El consumo medio anual de electricidad y gas natural por vivienda en Gipuzkoa fue de 3.370 y 6.100 kWh, respectivamente, en el año 2011<sup>44</sup>. En lo que respecta a la electricidad, la media de consumo en Gipuzkoa es ligeramente superior a la de Álava (3.100 kWh de media anual) pero inferior a la de Bizkaia (3.500 kWh) y a la del Estado (3.487 kWh)<sup>45</sup>. Por lo que respecta al gas natural, el consumo guipuzcoano se sitúa también entre el vizcaíno (5.130 kWh) y el alavés (8.020 kWh).

---

<sup>41</sup> EUSTAT (2008). *Encuesta de Medio Ambiente-Familias*.

<sup>42</sup> EVE et. al. (2006). *Guía de edificación sostenible para la vivienda en la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Vitoria-Gasteiz: Eusko Jaurlaritz-Gobierno Vasco.

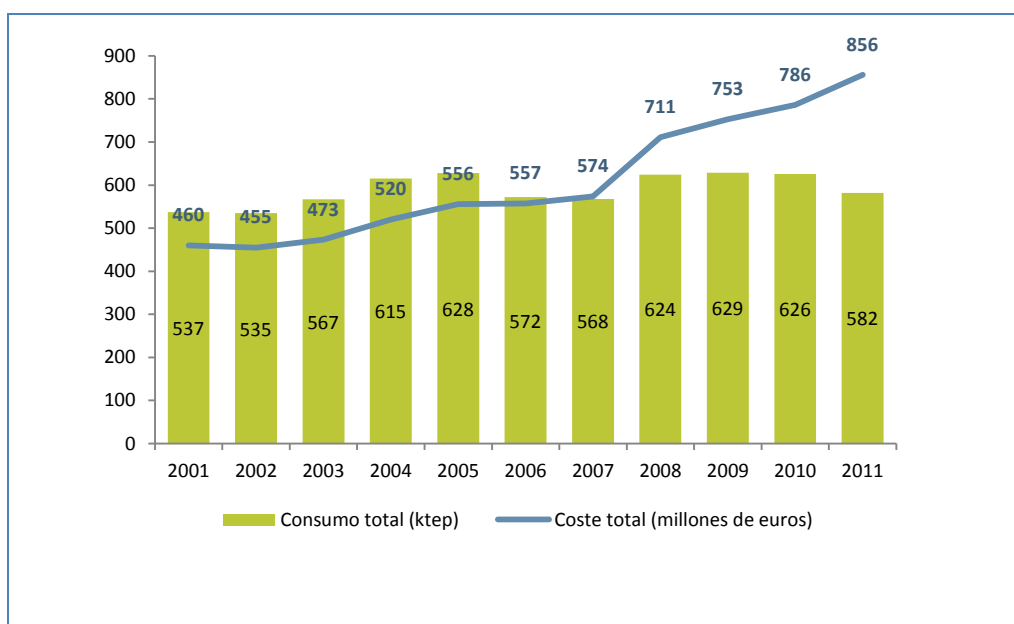
<sup>43</sup> EUSTAT (2012). *Estadística de Gasto Familiar (EGF)*. Datos provisionales.

<sup>44</sup> EVE (2013). *Claves energéticas del sector domésticos en Euskadi*. Ente Vasco de la Energía. Marzo 2013.

<sup>45</sup> IDAE (2011). *Proyecto SECH-SPAHOUSEC. Análisis del consumo energético del sector residencial en España. Informe Final*.

- En los últimos seis años se ha producido un hecho muy destacado y es que el consumo energético en los hogares se ha mantenido e, incluso, ha descendido, mientras que el coste energético del conjunto de las viviendas vascas ha aumentado. La causa de este hecho se debe a la fuerte subida en el coste de las principales fuentes de energía consumidas en las viviendas vascas.

**Gráfico 1. Evolución del consumo y de la factura energética del sector residencial vasco (2001-2011)**



Fuente: Ente Vasco de la Energía (EVE).

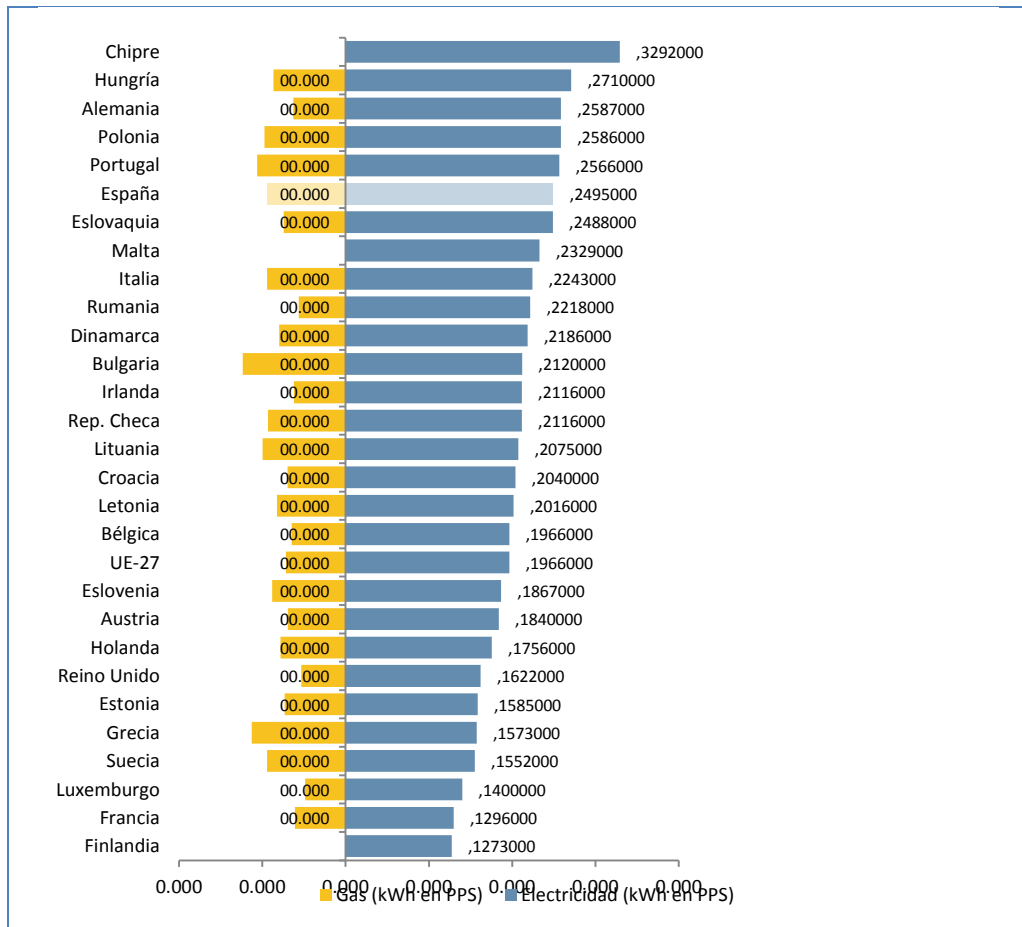
- Según los datos que proporcionan las Estadísticas de Energía de Eurostat para el conjunto del Estado, en estos últimos cuatro años el crecimiento de los precios de la electricidad y el gas en el sector del consumo doméstico ha sido espectacular. En lo que respecta a la electricidad, entre 2008 y 2012 el precio<sup>46</sup> para el consumidor medio doméstico ha aumentado un 46,1%, pasando desde los 0,1557 euros/kWh en el segundo semestre de 2008 hasta los 0,2275 euros/kWh en el último semestre de 2012. En el caso del gas natural el incremento ha sido también considerable, si bien algo menor. En el mismo período su precio se ha incrementado en un 32,2%<sup>47</sup>, pasando desde los 0,0653 euros/kWh en 2008 hasta los 0,0863 euros/kWh en 2012. Desde un punto de vista comparativo puede señalarse además que el ritmo de crecimiento de los precios de electricidad y gas natural en España ha sido muy superior al del conjunto de la UE-27, donde el incremento medio registrado ha sido del 17,9% y 13,7% para la electricidad y el gas, respectivamente. A día de hoy España se sitúa además dentro de los países que tienen unos precios finales más elevados. Si se comparan los precios de los distintos

<sup>46</sup> Se ha considerado en este cálculo el precio final de la electricidad, es decir, incluyendo los impuestos y otras tasas. Asimismo los datos se refieren a aquellos consumos que se sitúan entre los 2.500 y los 5.000 kWh/año.

<sup>47</sup> Al igual que en el caso de la electricidad, se ha tenido en cuenta aquí también el precio final para el consumidor. Los datos corresponden en este caso a los consumos que se sitúan entre los 20 y 200 GJ, que se corresponde con la banda denominada D2.

países de la UE-27 en PPS (paridad de poder adquisitivo) el Estado español se sitúa en 2012 como el sexto país con la electricidad más cara y el octavo en lo que respecta al precio del gas natural. Es importante recordar, con todo, que estos datos no recogen los incrementos en las tarifas energéticas que se han experimentado a lo largo de 2013.

**Gráfico 2. Precios de la electricidad y del gas natural (kWh en PPS) por países de la Unión Europea. Segundo semestre de 2012**



Fuente: Eurostat. Estadísticas de la Energía. (2012)

- Son muy diversas las causas que explican esta creciente subida de los precios de la energía y aunque no es el objetivo de este estudio profundizar en ellas pueden destacarse, a modo de ejemplo, las siguientes: el déficit tarifario eléctrico, la casi total dependencia energética exterior (en La CAPV es del 94,2% en 2011)<sup>48</sup> o el alto nivel de concentración en la oferta del mercado mayorista tanto del gas, como de la electricidad<sup>49</sup>.

<sup>48</sup> EVE (2013). Euskadi Energía 2011. Bilbao: Ente Vasco de la Energía.

<sup>49</sup> COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO (2011) "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)". Bruselas: Diario Oficial de la Unión Europea, 2011/C 44/09.

### 3.3. La incidencia de la pobreza energética en Gipuzkoa

#### 3.3.1. El enfoque basado en los gastos de energía en el hogar

El enfoque basado en los gastos energéticos del hogar es una de las perspectivas más utilizadas actualmente para medir la incidencia de la pobreza energética. Este enfoque parte de la premisa de que un hogar se encuentra en esta situación cuando tiene que realizar un esfuerzo económico “excesivo” para poder hacer frente a las necesidades energéticas de la vivienda, y consiste, fundamentalmente, en evaluar la relación que existe entre el gasto asociado a las necesidades de consumo energético y los ingresos netos de los hogares. Para su aplicación, esta metodología requiere de la fijación de un umbral de gasto a partir del cual poder discriminar qué hogares en situación de pobreza energética. Actualmente, este es el enfoque utilizado en el Reino Unido de manera oficial para medir la pobreza energética, y también el empleado en otros países para determinar el alcance de este problema.

Durante algo más de una década, la forma de medir la pobreza energética adoptada oficialmente por el gobierno británico ha consistido en considerar en esta situación a todos aquellos hogares que necesitaban destinar más del 10% de sus ingresos a conseguir mantener la vivienda a una temperatura adecuada. La adopción en 2001 del umbral del 10% y no de otro se hizo a propuesta de la investigadora Brenda Boardman, que en un estudio realizado a partir de la Encuesta de Gasto de los Hogares en el Reino Unido, con datos de 1988, halló que este valor representaba dos veces la mediana de los costes de energía domésticos<sup>50</sup>.

Una de las principales características de esta definición, tal y como ha sido formulada en este país, ha sido, a la hora de medir la pobreza energética, considerar el dato del gasto energético necesario, y por tanto, teórico, en lugar del gasto real. Es decir, un hogar sufre pobreza energética, según esta definición, no porque gaste mucho en calefacción sino porque si gastara lo que realmente necesita para mantener una temperatura adecuada sus gastos energéticos serían excesivos en relación a sus ingresos. Esta idea, que parece sencilla, implica en la práctica la utilización de un modelo de gasto teórico, en el que para determinar tanto el precio como el consumo hipotético de cada hogar se tienen en cuenta una gran cantidad de factores como son, entre otros, la composición del hogar, el tipo de combustible utilizado, las características de la vivienda, etc. Se trata, en efecto, de la aplicación de un modelo de gasto relativamente complejo, por lo que, fuera del Reino Unido, se ha tendido a utilizar este indicador a partir de los datos de gasto real de los hogares.

Tal y como se ha mencionado en el capítulo previo, esta definición oficial, que lleva utilizándose en el Reino Unido desde el año 2001, ha sido recientemente revisada<sup>51, 52</sup> por el gobierno británico sobre la base de las aportaciones del investigador John Hills<sup>53</sup>. La nueva definición de pobreza energética, que ya ha comenzado a aplicarse este verano a las estadísticas de pobreza energética en este país, considera que un hogar se encuentra en situación de pobreza energética si:

<sup>50</sup> WALKER, R. et al. (2013) *Fuel Poverty. 1991-2012. Commemorating 21 years of action, policy and research*. University of Ulster.

<sup>51</sup> DEPARTMENT OF ENERGY AND CLIMATE CHANGE (2013) “The Fuel Poverty Statistics Methodology and User Manual”. Series: *Fuel poverty statistics*. DECC.

<sup>52</sup> DEPARTMENT OF ENERGY AND CLIMATE CHANGE (2013) “Fuel poverty report: annual report on statistics 2013”. Series: *Fuel poverty statistics*. DECC.

<sup>53</sup> HILLS, J. (2012) “Getting the measure of fuel poverty”, *Case Report*, nº 72. Londres: Centre for Analysis of Social Exclusion.



- Necesita realizar un gasto energético superior al gasto mediano que corresponde al conjunto de hogares (este gasto energético necesario es para cada hogar un valor distinto que se estima a partir de un modelo teórico de costes en el que se consideran diversos factores relacionados con las necesidades de energía de cada hogar y los precios. Se trata asimismo de una medida ajustada de acuerdo con la composición del hogar); y
- en el caso de que ese hogar efectivamente gastara esa cantidad, le quedarían unos ingresos disponibles por debajo del umbral de pobreza (este umbral se calcula de la siguiente manera: en primer lugar se calcula el valor correspondiente al 60% de los ingresos medianos equivalentes una vez descontados los gastos asociados a la vivienda, para después, añadir a ese valor, que es único para todos los hogares, la cantidad correspondiente al gasto energético que cada hogar necesitaría realizar para alcanzar un nivel de confort adecuado).

Obviamente, no se trata aquí de simular la forma de medir la pobreza energética adoptada en el Reino Unido, entre otras cosas, porque, como se ha visto, su aplicación requiere de un modelo de gasto energético teórico, que rebasa ampliamente los objetivos de este análisis. Sin embargo, sí se propondrán en este apartado diversas medidas para calcular el impacto de la pobreza energética en los hogares guipuzcoanos a partir de este enfoque global.

### 3.3.1.1. ¿Cuánto gastan en energía los hogares guipuzcoanos?

Según la Encuesta de Pobreza y Exclusión Social, el gasto medio anual en electricidad de los hogares guipuzcoanos asciende en 2012 a 750,4 euros, mientras que el gasto en gas u otros combustibles alcanza los 549,8 euros. En total, considerando conjuntamente ambos gastos, los hogares guipuzcoanos realizan un desembolso en energía de 1.300 euros al año, lo que implica un gasto medio mensual de 108,3 euros.

Para poder determinar las cuantías que cada hogar destina a pagar la factura energética se introdujeron en el cuestionario dos preguntas muy concretas: “¿Podría indicarme el gasto de los últimos doce meses de su hogar en electricidad?” y “¿Podría indicarme el gasto de los últimos doce meses de su hogar en gas o cualquier otro combustible que utilice?”. En ambos casos, y para facilitar la respuesta, se solicitaba a la persona encuestada que, en el caso de no saber exactamente la cantidad, indicara un valor aproximado.

Si bien la metodología empleada para la obtención de estos datos no resulta tan precisa como la que utilizan otras operaciones estadísticas específicamente diseñadas para conocer con detalle el gasto que realizan las familias –tal es el caso, por ejemplo, de la Estadística de Gasto Familiar de Eustat o de la Encuesta de Presupuestos Familiares que realiza el INE, en las que se solicita a los hogares la presentación de facturas–, los resultados obtenidos para Gipuzkoa se encuentran en sintonía con los que presentan otras estadísticas.

**Tabla 2. Gasto medio anual en energía de los hogares. Gipuzkoa, La CAPV y España. 2012**

	EPESG-2012	EGF-2012	EPF-2012
	Gipuzkoa	CAPV	España
Electricidad	750,4	--	796,9
Gas u otros combustibles	549,8	--	402,2
Electricidad, gas y otros combustibles	1.300,1	1.145	1.199,1

Fuentes: Encuesta de Pobreza y Exclusión Social de Gipuzkoa 2012; Eustat. Estadística de Gasto Familiar (EGF). Datos de 2012 provisionales; INE. Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF).

Los resultados sobre el gasto medio de la factura energética obtenidos para Gipuzkoa (1.300,1 euros/año) resultan un 13,5% y un 8,4% superiores a los obtenidos para La CAPV (1.145 euros) y España (1.199,1 euros), respectivamente. A la vista de estos resultados, puede pensarse que, en la medida en que el redondeo efectuado por las personas entrevistadas haya podido tener un efecto de sobrestimación en las cuantías referidas, los datos de Gipuzkoa presenten un cierto sesgo. Con todo, no puede descartarse el hecho de que el gasto familiar guipuzcoano en energía sea en efecto mayor que el que se realiza en el conjunto del Estado o en La CAPV. Por ejemplo, para el año 2011, el Ente Vasco de la Energía, señalaba que el gasto medio en energía de una familia en Gipuzkoa (1.066 euros) era prácticamente un 6% mayor que el gasto medio en La CAPV (1.008 euros anuales).

### 3.3.1.2. El peso de los gastos de energía en el presupuesto de los hogares

¿Cuál es el peso específico de los gastos en energía sobre los ingresos totales de los hogares guipuzcoanos? A partir de este enfoque basado en los gastos energéticos, los datos de la Encuesta de Pobreza y Exclusión Social ponen de manifiesto que, por término medio, los hogares guipuzcoanos destinan un 5,3% de sus ingresos netos totales a pagar los recibos de la electricidad, el gas natural o cualquier otro combustible utilizado en el ámbito doméstico. Si bien, de los resultados también se desprende que la mitad de los hogares que menor proporción de sus ingresos destinan al pago de la factura energética dedican el 4,4% o menos de su presupuesto a estas obligaciones.

En términos generales puede afirmarse que la mayor parte de los hogares guipuzcoanos –prácticamente seis de cada diez– destinan a la factura energética una proporción “relativamente” pequeña de su presupuesto (el 5% o menos), y que, de hecho, una cuarta parte de los hogares (el 25,5%) destina el 3% o menos. No obstante, los datos ponen también de manifiesto que algo menos de 1 de cada diez hogares (el 9,5%) tienen un gasto energético superior al 10% de sus ingresos, lo que implica la existencia de alrededor de 25.600 hogares con un gasto de energía, a todas luces, desproporcionado si se consideran sus ingresos. Esta tasa, con todo, sería algo inferior a la registrada, por ejemplo, en el conjunto del Estado, que en 2010 alcanzaba ya el 12,4%<sup>54</sup>.

<sup>54</sup> TIRADO HERRERO, S. (dir.) (2012) Pobreza Energética en España. Potencial de Generación de empleo derivado de la rehabilitación energética de viviendas. Madrid: Asociación de Ciencias Ambientales.

**Tabla 3. Relación entre los gastos en energía y los ingresos totales del hogar. Gipuzkoa 2012.**

	Hogares		Personas	
	Tasa (%)	Nº	Tasa (%)	Nº
Gasto energético ≤3% ingresos totales	25,5	68.420	28,4	201.198
Gasto energético ≤5% ingresos totales	59,8	160.502	65,8	465.704
Gasto energético ≤10% ingresos totales	90,5	242.636	93,0	658.099
Gasto energético >10% ingresos totales	9,5	25.599	7,0	49.177
Gasto energético >13% ingresos totales	4,0	10.797	2,7	18.755
% medio de gasto sobre los ingresos totales	5,3	--	--	--
% mediano de gasto sobre los ingresos totales	4,4	--	--	--
Gasto energético >8,8%* ingresos totales	12,5	33.441	9,4	66.666

\*Se trata del valor correspondiente al doble del promedio mediano de gasto en energía sobre los ingresos.

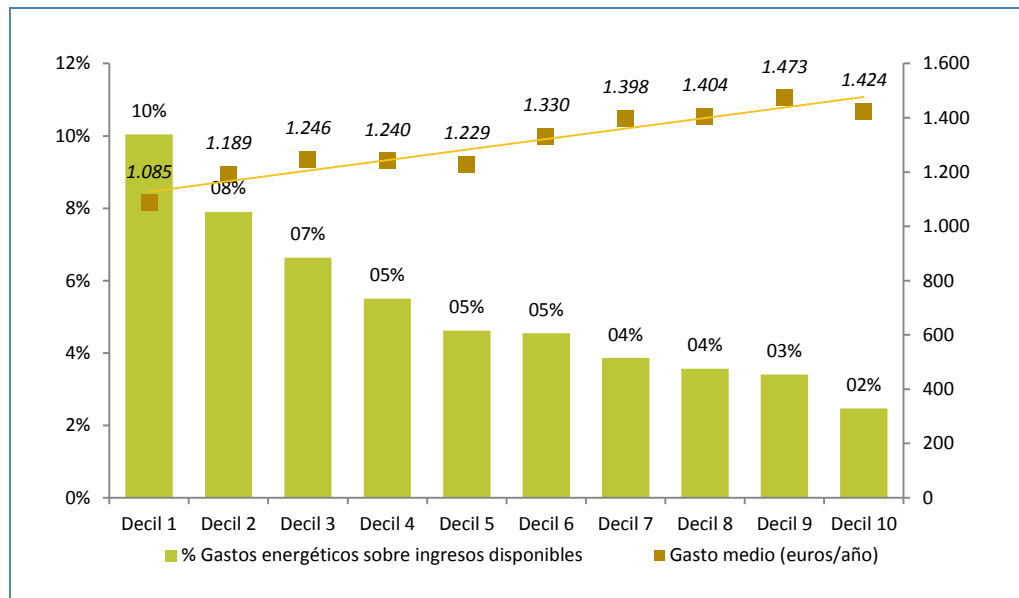
Fuente: Encuesta de Pobreza y Exclusión Social de Gipuzkoa 2012.

Tal y como pusieron de manifiesto los primeros estudios sobre pobreza energética en el Reino Unido, los hogares con menos ingresos tienen que hacer un esfuerzo comparativamente muy superior a otros que se encuentran en una posición más acomodada. La principal razón es que los hogares con bajos ingresos cuentan con un presupuesto más limitado y el consumo energético se considera una necesidad básica y por tanto, poco elástica (es decir, es un gasto que no se puede obviar; se puede en todo caso reducir, aunque no drásticamente debido a que puede implicar un deterioro grave de la calidad de vida). También cabría mencionar otras razones relacionadas no con los ingresos sino con los gastos, que asocian la necesidad de un mayor gasto energético con la ineficiencia energética y con el hecho de que las casas de las personas con bajos ingresos se encuentran a menudo peor acondicionadas y equipadas y, por tanto, unas necesidades energéticas mayores.

Los datos del gráfico que se presenta a continuación muestran, en línea con lo mencionado, el esfuerzo económico en energía que realizan los hogares guipuzcoanos en función de la distribución por deciles de sus ingresos disponibles equivalentes. Tal y como puede observarse, el gráfico prueba claramente una relación inversa entre el nivel de ingresos familiar y el esfuerzo económico en energía que realizan los hogares, expresado éste como la proporción de los ingresos totales de un hogar que se destinan a pagar la factura energética. Los datos son muy reveladores e indican que los hogares que se sitúan en el primer decil de ingresos (es decir entre el 10% de los hogares con un ingreso equivalente más bajo) realizan un esfuerzo económico en energía cuatro veces mayor que el que corresponde al 10% de los hogares con los ingresos más altos.

Además del comparativamente mayor esfuerzo de los hogares con menos ingresos frente a los más ricos, otra de las conclusiones que pueden extraerse de este mismo gráfico es la referida al gasto medio de los hogares. Como puede observarse, en líneas generales, el gasto medio de los hogares en energía aumenta a medida que aumentan también los ingresos de los hogares. Sin embargo, en este caso, las diferencias que se observan entre los hogares de acuerdo con su nivel de ingresos resultan mucho menores, de tal forma que entre los hogares con unos ingresos más bajos (decil 1) y los que disponen de los ingresos más altos (decil 10) la diferencia que existe entre sus facturas energéticas es de 339 euros anuales. Es decir, la factura energética de los hogares más pobres es tan solo un 23,8% menor que la de los hogares con los ingresos más altos

**Gráfico 3. Proporción de los ingresos disponibles del hogar destinados a la factura energética y gasto medio de los hogares en energía, por deciles de ingresos equivalentes de los hogares. Gipuzkoa 2012**



Fuente: Encuesta de Pobreza y Exclusión Social de Gipuzkoa 2012.

A continuación se analiza la incidencia de la pobreza energética medida a partir del enfoque basado en los gastos en energía, en función de diversas variables relacionadas con la composición sociodemográfica y la situación económica de los hogares, por una parte, y, por otra, con determinadas características de las viviendas como son su tamaño, antigüedad, etc..

En este análisis se ha optado por utilizar el umbral de pobreza energética del 10%, es decir, considerar pobres a aquellos hogares cuyo gasto en energía doméstica supera el 10% de sus ingresos netos totales. En Gipuzkoa, el 9,5% de los hogares y un 7% de toda la población se encontraría, si se considera esta definición, en esta situación. Se trata, ciertamente, de una decisión arbitraria. Igualmente, podría haberse escogido el umbral que resulta de multiplicar por dos el porcentaje mediano de gastos en energía sobre ingresos. En ese caso, la línea de la pobreza energética quedaría fijada en el 8,8%, y la proporción tanto de hogares como de personas afectadas se situaría en un 12,5% y un 9,4%, respectivamente. Se ha optado, con todo, por este indicador algo más restrictivo debido a que es el que más se utiliza en los estudios existentes sobre pobreza energética que adoptan este enfoque y, por tanto, para permitir la comparación de los resultados obtenidos en Gipuzkoa con los de otros territorios.

¿En qué medida se relaciona la pobreza energética –medida a partir del enfoque basado en los gastos– con los principales rasgos sociodemográficos y socioeconómicos de los hogares? Una primera consideración que debe hacerse antes de pasar a analizar los datos concretos es que, en la medida en que este indicador se encuentra particularmente extendido entre los hogares con bajos ingresos, resulta razonable pensar que las relaciones que puedan existir entre las principales

características de los hogares y la pobreza energética así medida se encuentren en buena parte mediatizadas por esta circunstancia.

**Tabla 4. Proporción de hogares que destinan más del 10% de sus ingresos a hacer frente a los gastos energéticos de la vivienda, según diversas características. Gipuzkoa 2012**

		Tasa (%)	Distribución vertical (%)	Nº	Gasto medio por persona (euros/año)
Sexo de la persona principal	Hombre	5,1	37,3	9.546	458,1
	Mujer	20,2	62,7	16.053	613,9
Edad de la persona principal	<45 años	5,5	17,2	4.406	425,7
	45-64 años	7,0	27,3	6.977	463,5
	65 y más años	16,3	55,5	14.216	627,6
Lugar de nacimiento de la persona principal	País Vasco	7,7	58,0	14.836	497,6
	Resto de la UE	14,9	34,3	8.771	532,5
	Fuera de la UE	12,1	7,8	1.992	320,6
Tipo de grupo familiar	Unipersonal	21,4	44,6	11.411	1.009,5
	Matrimonio o pareja sin hijos/as	7,9	19,2	4.916	614,2
	Matrimonio o pareja con hijos/as	3,3	14,6	3.742	391,6
	Padre o madre con hijos/as	23,4	21,2	5.439	528,8
	Otras situaciones	0,5	0,4	92	425,7
Participación en el mercado laboral	Todos los activos ocupados	3,0	16,2	4.135	458,3
	Con algún activo ocupado	6,8	9,9	2.535	405,4
	Con ningún activo ocupado	26,4	22,4	5.730	454,0
	Con ningún activo	18,3	51,6	13.199	729,5
Discapacidad ó problemas salud	Alguna persona	13,1	7,0	1.782	650,1
	Ninguna persona	9,4	93,0	23.817	486,8
Personas menores de 18 años	Alguna persona	5,7	17,2	4.393	379,5
	Ninguna persona	11,1	82,8	21.206	572,5
Personas de 65 y más años	Alguna persona	15,1	56,7	14.508	591,7
	Ninguna persona	6,4	43,3	11.092	449,9
Pobreza severa (Eurostat)	Existencia pobreza severa	57,5	24,3	6.213	345,2
	Ausencia pobreza severa	7,5	75,7	19.386	499,8
Exclusión social (FOESSA)	Integración	7,6	69,5	17.799	499,7
	Exclusión	22,0	30,5	7.801	446,6
Total		9,5	100,0	25.599	493,1

Fuente: Encuesta de Pobreza y Exclusión Social de Gipuzkoa 2012.

Efectivamente, los datos obtenidos para Gipuzkoa en 2012 ponen de manifiesto que entre los hogares afectados por la pobreza severa –situados, por tanto, por debajo del umbral del 40% de los ingresos medianos equivalentes– la proporción de aquellos que se encuentran en situación de pobreza energética es del 57,5%. En la misma línea de lo apuntado anteriormente, también se observa que, al igual que ocurre con la pobreza en general, la pobreza energética así medida afecta particularmente a los hogares en los que ninguna persona activa se encuentra ocupada (el 26,4% de estos hogares gastan en energía más del 10% de sus ingresos), a los monoparentales (23,4%), a los que se encuentran en situación de exclusión social (el 22%) y a los que están encabezados por una mujer (el 20,2%).

Debe señalarse, en todo caso, que la ecuación no es perfecta, es decir, no todos los tipos hogares que sufren en mayor medida la pobreza monetaria presentan una incidencia más alta de pobreza energética.

Este es el caso, por ejemplo, de los hogares encabezados por una persona mayor. La tasa de pobreza severa en estos hogares es del 2,6%, frente a una tasa del 4,7% de los hogares encabezados por personas de 45 a 64 años y del 4,8% de los que cuentan con una persona menor de 45 años como persona principal. Sin embargo, su tasa de pobreza energética es, según este enfoque, prácticamente el triple que la de los hogares encabezados por personas menores de 45 años y más del doble que la de los hogares con personas al frente de entre 45 y 64 años. De estos datos puede deducirse, por tanto, que estos hogares realizan un gasto comparativamente mayor que el resto en energía. De hecho, cuando se consideran los datos sobre gasto medio por persona en energía se obtiene que los hogares encabezados por personas de 65 y más años realizan un gasto medio por persona (627,6 euros) que supera en un 40% al resto de los hogares, donde el gasto medio se sitúa en 447,3 euros al año. Obviamente, en la interpretación de estos datos ha de tenerse en cuenta que los hogares unipersonales (en los que el gasto medio en energía es comparativamente mayor) son más frecuentes en este tipo de hogares. Sin embargo, también cabe considerar que, en efecto, en este tipo de hogares se esté realizando un gasto mayor.

Los hogares encabezados por personas nacidas fuera del País Vasco presentan también una tasa de pobreza energética mayor. Este es el caso de los hogares encabezados tanto por personas nacidas fuera de la Unión Europea (el 12,1%), como por personas nacidas en el resto de la UE (el 14,9%). Los hogares que cuentan con una persona nacida fuera de la UE realizan, sin embargo, un gasto en energía mucho menor que el resto de los hogares: en 2012 su gasto medio anual por persona fue un 35% inferior al del conjunto de hogares guipuzcoanos.

También es importante señalar, en cualquier caso, que el perfil mayoritario de los hogares que experimentan situaciones de pobreza energética no corresponde con el perfil de la pobreza general. En efecto, y pese a esas mayores tasas de prevalencia que se acaban de señalar, lo cierto es que el 75,7% de los hogares en situación de pobreza energética no son pobres desde el punto de vista de los ingresos. ¿Qué rasgos definen entonces a los hogares que viven en una situación de pobreza energética? Fundamentalmente, el sexo de la persona principal y la edad, además de la nacionalidad: casi dos de cada tres familias en esta situación están encabezadas por mujeres, el 44,6% son personas que viven solas y el 55,5% son hogares encabezados por personas mayores de 64 años. Mujer, autóctona, mayor y sola es por tanto el perfil más habitual de las personas que sufren esta problemática.

Si en lugar de considerar los rasgos sociodemográficos de los hogares se atiende a las características de las viviendas, puede observarse también que existe una relación muy clara entre el nivel de ocupación de las viviendas y la pobreza energética. En este sentido, puede señalarse que entre los hogares compuestos por una persona el riesgo de padecer pobreza energética es más del doble que el que se observa para el conjunto de los hogares guipuzcoanos.

Parece, por otra parte, clara también, aunque menos intensa, la relación entre la pobreza energética y la superficie útil y el año de construcción de la vivienda. De este modo se observa que las viviendas más antiguas y las más reducidas tienen unas tasas mayores de pobreza energética. También resulta más elevada la presencia de este problema entre las viviendas en alquiler (12,4%) y entre aquellas que no disponen de una instalación de calefacción (12,6%).

**Tabla 5. Proporción y número de hogares y personas que destinan más del 10% de sus ingresos a hacer frente a los gastos energéticos de la vivienda, según diversas características de la vivienda. Gipuzkoa 2012**

		Hogares			Personas		
		Tasa (%)	% Vertical	Nº	Tasa (%)	% Vertical	Nº
Ocupación de la vivienda	1 persona	21,4	44,6	11.411	21,4	23,2	11.411
	2 personas	10,9	34,9	8.942	11,1	36,4	17.884
	3 personas	5,6	12,2	3.135	5,7	19,1	9.406
	Más de 3 personas	2,7	8,2	2.111	3,2	21,3	10.476
Superficie útil	Menos de 70 m <sup>2</sup>	11,7	30,6	7.830	7,7	23,7	11.646
	Entre 70 y 89 m <sup>2</sup>	10,7	43,2	11.072	9,1	48,8	23.980
	90 m <sup>2</sup> o más	6,8	26,2	6.697	4,6	27,6	13.551
Año de construcción	Antes de 1979	10,7	66,2	16.935	7,9	63,5	31.233
	A partir de 1979	7,9	33,8	8.664	5,8	36,5	17.944
Régimen de tenencia	En propiedad	9,0	80,5	20.600	9,0	41,9	20.600
	En alquiler	12,4	19,5	5.000	6,0	58,1	28.577
Tipo de vivienda	Unifamiliar	7,6	6,7	1.705	3,9	5,6	2.748
	Pisos y apartamentos	9,7	93,3	23.895	7,3	94,4	46.429
Presencia de calefacción	Tiene	9,2	86,7	22.201	6,5	84,7	41.660
	No tiene	12,6	13,3	3.399	12,2	15,3	7.516
Instalación de gas natural	Tiene	9,3	68,7	17.583	6,4	66,4	32.656
	No tiene	10,1	31,3	8.016	8,4	33,6	16.521
Sector	Este	10,3	63,0	16.119	7,5	61,0	30.000
	Oeste	8,5	37,0	9.481	6,2	39,0	19.176
Total		9,5	100,0	25.599	7,0	100,0	49.177

Fuente: Encuesta de Pobreza y Exclusión Social de Gipuzkoa 2012.

Antes de finalizar con este epígrafe merece la pena hacer una última consideración acerca de una de las principales limitaciones que presenta la medición de la pobreza energética basada en el indicador que se ha utilizado. Se trata, en efecto, de un indicador relativamente objetivo que en base a los gastos e ingresos del hogar recogidos puede pensarse que identifica adecuadamente a aquellos hogares que están realizando un gasto en energía “excesivo” para el nivel de ingresos del que disponen. No obstante, presenta, a nuestro modo de ver, una limitación muy importante. Ésta tiene que ver con el hecho de que este método de medición estaría excluyendo a aquellos hogares que no realizan un gasto “excesivo” en energía no porque no se encuentren en una situación de precariedad energética, sino, simplemente, porque no pueden y se ven obligados a consumir menos. Por ejemplo, entre los hogares que según este enfoque han quedado fuera de una situación de pobreza energética (aproximadamente 242.600 hogares) todavía hay un 6,1% que manifiesta que no pueden permitirse mantener su vivienda con una temperatura adecuada durante los meses fríos y un 21,6% que declara que por problemas económicos se han visto obligados en el último año a reducir los gastos energéticos de la casa.

A continuación se presenta un enfoque alternativo a la hora de medir la pobreza energética que precisamente tiene en cuenta estos otros aspectos subjetivos o declarados que no considera el enfoque basado en los gastos en energía del hogar.

### 3.3.2. El enfoque basado en las percepciones y declaraciones de los hogares

Este enfoque consiste en la medición de la pobreza energética a partir de una serie de indicadores que, basados en las percepciones y declaraciones de los hogares, pretenden reflejar algunas de las consecuencias o rasgos más llamativos de este problema como son, por ejemplo, no poder permitirse mantener la casa caliente en invierno o haberse retrasado, debido a dificultades económicas, en el pago de las facturas del gas o la electricidad.

Dentro de este enfoque la principal medida para evaluar la incidencia de la pobreza energética consiste en la elaboración de un indicador sintético en el que son consideradas diversas variables. Habitualmente, las variables que se tienen en cuenta son tres: la incapacidad para mantener la vivienda con una temperatura adecuada durante los meses fríos, la existencia de algún retraso en el pago de los recibos de agua, gas, calefacción y electricidad y la presencia en la vivienda de problemas de goteras o humedades.

Dado que este enfoque fue diseñado originalmente –no sólo pero también– para permitir comparar la prevalencia de la pobreza energética entre distintos países europeos, las variables mencionadas coinciden con tres de las preguntas contenidas en el cuestionario común de las Estadísticas de la Unión Europea sobre la Renta y las Condiciones de vida, también conocidas por sus siglas en inglés, EU-SILC (*Statistics on Income and Living Conditions*). Esta operación estadística, armonizada para todos los países de la Unión Europea (más Islandia y Noruega) se puso en funcionamiento en el año 2004, en sustitución del antiguo Panel de Hogares de la Unión Europea (POGUE), y proporciona a día de hoy una dilatada serie sobre las condiciones y calidad de vida de los hogares europeos en ámbitos muy diversos.

Tal y como se ha comentado en el segundo capítulo de este estudio, dos de los precursores de este enfoque fueron los investigadores irlandeses Jonathan D. Healy y John Linch. En el año 2002 ambos publicaron un estudio<sup>55</sup> sobre la pobreza energética en 14 países de la Unión Europea –el primero sobre la incidencia de este problema en Europa– en el que, basándose en el Panel de Hogares de la Unión Europea, exploraban el alcance de este fenómeno a partir de la elaboración de seis indicadores compuestos a partir de la combinación de una serie de variables objetivas y subjetivas. No obstante, esta propuesta metodológica se vio alterada muy pronto debido, fundamentalmente, a que el Panel de Hogares de la Unión Europea fue sustituido en 2004 por las Estadísticas de la Unión Europea sobre la Renta y las Condiciones de vida (EU-SILC), lo que supuso un cambio en las preguntas que habían servido como base para la elaboración de los indicadores.

Actualmente existe un consenso relativamente generalizado a la hora de considerar las tres variables antes mencionadas (incapacidad para mantener la vivienda caliente en invierno, retrasos en el pago de la factura energética y presencia de humedades y goteras en la vivienda) en la medición de la pobreza energética. Así lo han hecho al menos todos los estudios académicos recientes<sup>56,57,58,59,60,61</sup> que analizan esta cuestión en el marco de la Unión Europea. No obstante,

---

<sup>55</sup> HEALY, J. D. y P. CLINCH (2002) *Fuel poverty in Europe: A cross-country analysis using a new composite measure*. Environmental Studies Research Series, University College Dublin.

<sup>56</sup> EPEE (2009) Evaluación de la pobreza energética en Bélgica, España, Francia, Italia y Reino Unido. European Fuel Poverty and Energy Efficiency.



existen diferencias importantes entre unos y otros estudios, ya que si bien todos utilizan estas tres variables en su análisis, la consideración que dan a cada una de ellas difiere. Es decir, no todos los estudios mencionados otorgan a cada variable el mismo peso específico a la hora de elaborar un indicador compuesto.

En este estudio, nos hemos decantado –ante la diversidad de propuestas planteadas y la necesidad de ofrecer una medida sintética– por el diseño de un indicador compuesto de pobreza energética basado en la suma ponderada de los porcentajes que arrojan las tres variables mencionadas, con la única particularidad que, en la fórmula planteada, la incapacidad para satisfacer una temperatura adecuada en la vivienda tiene el doble de peso que los otros dos indicadores.

$$\text{Pobreza energética} = (X + 0,5*Y + 0,5*Z) * 100$$

Siendo:

X=Proporción de hogares o personas en hogares que no pueden mantener la vivienda con una temperatura adecuada durante los meses fríos.

Y=Proporción de hogares o personas en hogares que debido a dificultades económicas han tenido retrasos en el pago de recibos de agua, gas, electricidad, comunidad, etc.

Z=Proporción de hogares o personas en hogares cuya vivienda presenta problemas de goteras, humedades en paredes, suelos, techos o cimientos, o podredumbre en suelos, marcos de ventanas o puertas.

Este modo específico de medir la pobreza energética a partir de un indicador sintético basado en las tres variables que habitualmente se utilizan, es el mismo que emplea Sergio Tirado en el estudio sobre la Pobreza Energética en España, y se corresponde, también, con uno de los cuatro escenarios para medir la pobreza energética que plantean Harriet Thomson y Carolyn Snell en su último trabajo. La razón de esa elección obedece fundamentalmente al convencimiento de que de las tres variables consideradas la más importante, porque alude directamente a la expresión más clara de la pobreza energética, es la que tiene que ver con aquellos hogares que no pueden permitirse mantener la vivienda caliente durante el invierno.

<sup>57</sup> TIRADO HERRERO y D. ÜRGE-VORSATZ, D. (2010) Fuel Poverty in Hungary. A First Assessment. Budapest: Center for Climate Change and Sustainable Energy Policy.

<sup>58</sup> THOMSON, H.R. (2011) Qualifying and quantifying fuel poverty across the European Union using consensual indicators. Department of Social Policy and Social Work. University of York.

<sup>59</sup> BOUZAROVSKI, S. (2011) Energy poverty in the EU: a review of the evidence. School of Geography, Earth and Environmental Sciences. University of Birmingham.

<sup>60</sup> TIRADO HERRERO, S. (dir.) (2012) Pobreza Energética en España. Potencial de Generación de empleo derivado de la rehabilitación energética de viviendas. Madrid: Asociación de Ciencias Ambientales.

<sup>61</sup> THOMSON, H. y C. SNELL (2013) “Quantifying the prevalence of fuel poverty across the European Union”. Energy Policy, nº 52, páginas 563-572.

### 3.3.2.1. Los resultados del indicador sintético de pobreza energética

Los resultados de la Encuesta de Pobreza y Exclusión Social de Gipuzkoa ponen de manifiesto que, en 2012, alrededor de 20.000 hogares (el 7,4% de todos ellos) declaran que no pueden permitirse durante los meses fríos mantener su vivienda a una temperatura adecuada y que cerca de 11.000 (el 4,1%) han tenido algún retraso durante el último año en el pago de los recibos relacionados con la energía. Además, en torno a 24.700 hogares en Gipuzkoa (el 9,2% de todos los hogares) señalan que sus viviendas padecen algún tipo de desperfecto en paredes, suelos o techos causado por humedades o goteras.

Sólo algo más de 1.000 hogares en Gipuzkoa (el 0,5%) declaran que padecen simultáneamente las tres circunstancias referidas, sin embargo, la presencia de al menos uno de los tres ítems analizados se da en el 17,2% de los hogares, lo que supone alrededor de 46.100 hogares afectados por alguno de los factores que en este tipo de estudios se utilizan para medir la pobreza energética.

**Tabla 6. Incidencia de la pobreza energética en los hogares y la población, según el enfoque basado en las percepciones y declaraciones de los hogares. Gipuzkoa 2012**

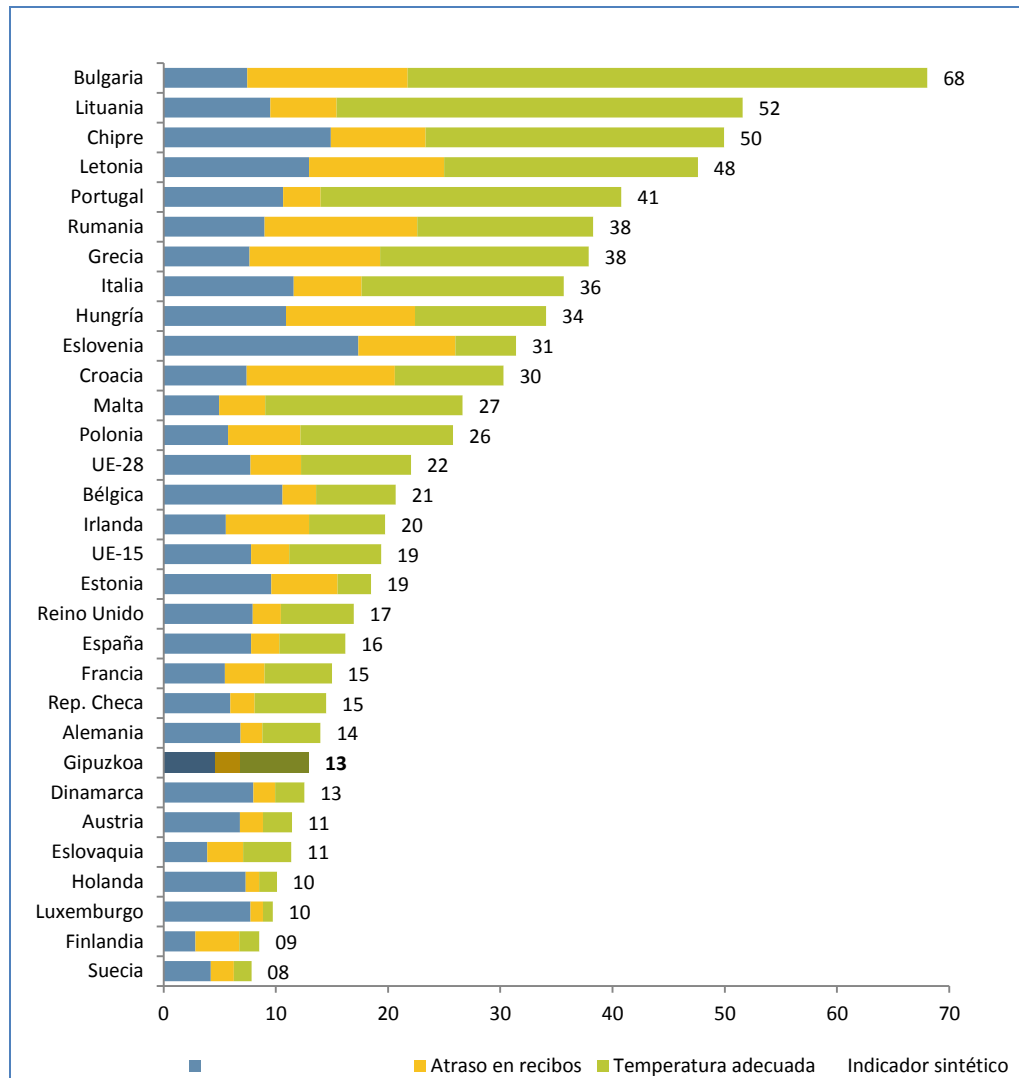
	Hogares		Personas	
	Tasa (%)	Nº	Tasa (%)	Nº
[1] Incapacidad mantener temperatura adecuada	7,4	19.819	6,1	43.489
[2] Retrasos recibos energía	4,1	10.899	4,5	31.909
[3] Humedades	9,2	24.642	9,1	64.638
Presencia de los 3 ítems	0,5	1.236	0,4	2.652
Presencia de al menos 2 ítems	3,0	8.023	3,5	24.248
Presencia de al menos 1 ítem	17,2	46.101	16,0	113.136
Presencia de los ítems [1] ó [2]	9,5	25.416	8,4	59.619
Ausencia de los 3 ítems	82,8	222.134	84,0	594.140
■ <b>Indicador sintético de pobreza energética</b>	<b>14,0</b>	--	<b>13,0</b>	--

Fuente: Encuesta de Pobreza y Exclusión Social de Gipuzkoa 2012.

A partir de estos tres indicadores, el indicador compuesto de pobreza energética arroja para Gipuzkoa un valor de 14 en el caso de los hogares, y de 13 en el de las personas. Es preciso advertir que los resultados de este indicador sintético no son una medida que pueda expresarse en porcentajes y que, por tanto, no reflejan propiamente una tasa o prevalencia (es decir, no puede afirmarse que en Gipuzkoa el 13% de las personas sufren pobreza energética), sino un valor cuya principal cualidad consiste en su poder comparativo.

¿Cuál es la situación relativa de Gipuzkoa respecto a Europa en lo que respecta a la incidencia de la pobreza energética así calculada? Si se toman como referencia los datos más recientes correspondientes a los países de la UE-28 extraídos de Eurostat, puede observarse que el valor que este indicador compuesto presenta para el caso de Gipuzkoa (13) resulta comparativamente menor que el registrado en el conjunto de países de la UE-28 (22,1). También es algo menor que el observado para España (16,2) y muy similar al que presentan países como Alemania (14) o Dinamarca (12,6).

**Gráfico 4. Resultados del índice de pobreza energética, por países de la UE-28 (2011/2012)**



Fuente: Eurostat. EU-SILC (2011) y Encuesta de Pobreza y Exclusión Social de Gipuzkoa 2012.

En general, los resultados de este gráfico ponen de manifiesto que los países más afectados por la pobreza energética son los países del este y del sur de Europa. En el primer caso, destaca especialmente Bulgaria (68,1) en la medida en que su índice triplica al índice promedio de los países de la UE-28 (22,1). Salvo Eslovaquia (11,4) y Estonia (18,5), prácticamente todos los países que pertenecieron al bloque del este se encuentran situados en la parte alta del ranking. Por lo que respecta al sur de Europa, destacan particularmente, por sus elevados índices, Portugal (40,8), Grecia (37,9) e Italia (35,7). A distancia se encuentra España (16,2), con un resultado muy similar al que obtienen países como Francia (15) y Reino Unido (17).

### 3.3.2.2. La capacidad para hacer frente al coste de mantener el hogar en condiciones óptimas de confort térmico

La incapacidad declarada por parte de los hogares para mantener la casa caliente es un indicador que se obtiene de la siguiente pregunta: “Dígame si el hogar puede permitirse: (...) Mantener su vivienda con una temperatura adecuada durante los meses fríos”. Se trata, en efecto, como se ha señalado tantas veces, de un indicador enormemente subjetivo, con todo, suele considerarse una medida fundamental a la hora de evaluar la percepción que los hogares tienen de su capacidad para asumir el coste que supone mantener la casa caliente.

La tabla siguiente muestra la proporción de hogares guipuzcoanos, en función de diversas características, que en 2012 declaran que no pueden permitirse calentar la vivienda durante los meses fríos. Los resultados obtenidos ponen de manifiesto que, si bien la inmensa mayoría de los hogares de nuestro territorio no tienen problema alguno en este sentido (el 92,6%), la incidencia de esta situación aun siendo limitada desde un punto de vista general (el 7,4% de los hogares y 6,1% de todas las personas) resulta particularmente elevada en el caso de determinados hogares.

**Tabla 7. Proporción de hogares que no pueden permitirse mantener su vivienda con una temperatura adecuada durante los meses fríos, según diversas características. Gipuzkoa 2012**

		Tasa (%)	Distribución vertical (%)	Nº
Sexo de la persona principal	Hombre	5,5	52,5	10.405
	Mujer	11,8	47,5	9.414
Edad de la persona principal	<45 años	7,9	32,2	6.375
	45-64 años	7,3	37,0	7.330
	65 y más años	7,0	30,8	6.113
Lugar de nacimiento de la persona principal	País Vasco	5,4	52,5	10.408
	Resto de la UE	9,0	26,6	5.280
	Fuera de la UE	25,0	20,8	4.131
Tipo de grupo familiar	Unipersonal	11,9	32,0	6.340
	Matrimonio o pareja sin hijos/as	4,0	12,5	2.477
	Matrimonio o pareja con hijos/as	4,3	24,3	4.825
	Padre o madre con hijos/as	18,5	21,8	4.316
	Otras situaciones	10,9	9,4	1.860
Participación en el mercado laboral	Todos los activos ocupados	4,0	27,5	5.454
	Con algún activo ocupado	9,5	17,8	3.534
	Con ningún activo ocupado	22,6	24,8	4.907
	Con ningún activo	8,2	29,9	5.923
Discapacidad ó problemas salud	Alguna persona	8,0	5,5	1.089
	Ninguna persona	7,4	94,5	18.730
Personas menores de 18 años	Alguna persona	6,5	25,5	5.052
	Ninguna persona	7,7	74,5	14.767
Personas de 65 y más años	Alguna persona	6,6	32,0	6.336
	Ninguna persona	7,8	68,0	13.483
Pobreza severa (Eurostat)	Existencia pobreza severa	29,9	16,3	3.232
	Ausencia pobreza severa	6,4	83,7	16.587
Exclusión social (FOESSA)	Integración	4,0	46,6	9.245
	Exclusión	29,8	53,4	10.574
Total		7,4	100,0	19.819

Fuente: Encuesta de Pobreza y Exclusión Social de Gipuzkoa 2012.

El análisis de la incidencia de esta problemática en función de distintas variables socio-demográficas y económicas revela que la incapacidad financiera para poder afrontar el gasto que supone calentar la casa en invierno se encuentra muy relacionada con las situaciones de pobreza económica y exclusión social. Tal es así que esta problemática afecta a prácticamente 3 de cada diez hogares en situación de pobreza severa o en situación de exclusión social. También cabe señalar en cualquier caso, en sentido contrario, que el 70% de los hogares que viven en una situación de pobreza severa desde el punto de vista de sus ingresos no experimentan estas situaciones y que más de dos tercios de los hogares que sí las experimentan no son pobres. Así pues, debe insistirse que si bien se trata de una problemática mucho más frecuente entre los hogares pobres que entre los que no lo son, la pobreza energética –medida de este modo– no se circunscribe a los hogares pobres o en situación de exclusión social.

También existe una relación muy clara entre la situación de no poder afrontar el gasto derivado de calentar el hogar y el nivel de participación en el mercado laboral de los distintos miembros del hogar. En este sentido, puede afirmarse que los hogares en los que todos sus activos se encuentran parados tienen un riesgo 5,6 veces mayor de padecer esta situación que los hogares que cuentan con todas sus personas activas ocupadas. El lugar de nacimiento y el sexo de la persona principal del hogar guardan asimismo una estrecha relación con este indicador de pobreza energética. Tal y como puede observarse, los hogares encabezados por personas nacidas fuera de la UE presentan una incidencia de esta problemática (el 25%) notablemente mayor que los que cuentan con una persona nacida en el País Vasco (el 5,4%) o con una nacida en el resto de la UE (el 9%). Se observa aquí una diferencia importante con el indicador de gasto analizado previamente, según el cual la tasa de pobreza energética de los hogares encabezados por personas nacidas fuera de la UE no difería de forma tan clara, como en este caso, con la registrada para el conjunto de hogares existentes en Gipuzkoa.

Por otra parte, se observa también que entre los hogares encabezados por una mujer el riesgo de sufrir esta situación es dos veces mayor que entre los que cuentan con un varón como persona principal y que el riesgo de padecer este problema aumenta considerablemente en el caso de los hogares unipersonales (el 11,9%) y, especialmente, en el de los monoparentales (un 18,5%). Por último, no se observa una relación significativa entre la incapacidad para hacer frente al coste de calentar la vivienda y la edad de la persona principal del hogar. La relación tampoco es significativa cuando se considera la presencia de personas menores de edad en el hogar, la de personas de 65 y más años o la de aquellas otras con algún tipo de discapacidad o enfermedad grave.

La dificultad para mantener la vivienda caliente durante los meses en los que hace más frío, una de las expresiones más claras de los hogares que sufren pobreza energética, se encuentra también estrechamente ligada a ciertas características de las viviendas y sus equipamientos. Tal y como puede observarse en la siguiente tabla, las variables que en mayor medida se relacionan con esta problemática son la presencia de un sistema de calefacción en el hogar (ya sea éste individual o central) y el régimen de tenencia de la vivienda. De este modo, puede afirmarse que aquellos hogares que sufren en mayor medida el impacto de este problema son precisamente aquellos que no cuentan con un sistema de calefacción instalado (el 26,6%) y aquellos que disponen de una vivienda en régimen de alquiler (el 21,7%).

Por otra parte, los datos apuntan también a que esta problemática guarda una relación muy clara tanto con el nivel de ocupación de la vivienda como con su superficie útil. En este sentido, los resultados ponen de manifiesto que el riesgo a padecer este problema aumenta a medida que disminuye no sólo el número de personas en el hogar, sino también, el número de metros cuadrados de superficie útil. En otras palabras, los hogares con un mayor riesgo a experimentar problemas para mantener un estándar de confort térmico en el hogar se corresponden precisamente con aquellos que están compuestos por una única persona (el 11,9%) y con los de tamaño más reducido (10,3%). Aunque este último dato pudiera contradecir lo que, en teoría, muchas veces se afirma acerca de que las viviendas de mayor superficie, en la medida en que cuentan con más espacio que calentar, presentan un riesgo mayor de padecer pobreza energética, resulta fácil de explicar. Al menos en Gipuzkoa, los resultados de la Encuesta de Población y Exclusión Social sugieren que en general las personas con menos recursos económicos viven en viviendas más pequeñas y que éstas fueron construidas, en mucha mayor proporción que el resto, antes de 1979.

**Tabla 8. Proporción y número de hogares y personas que no pueden permitirse mantener su vivienda con una temperatura adecuada durante los meses fríos, según diversas características de la vivienda. Gipuzkoa 2012**

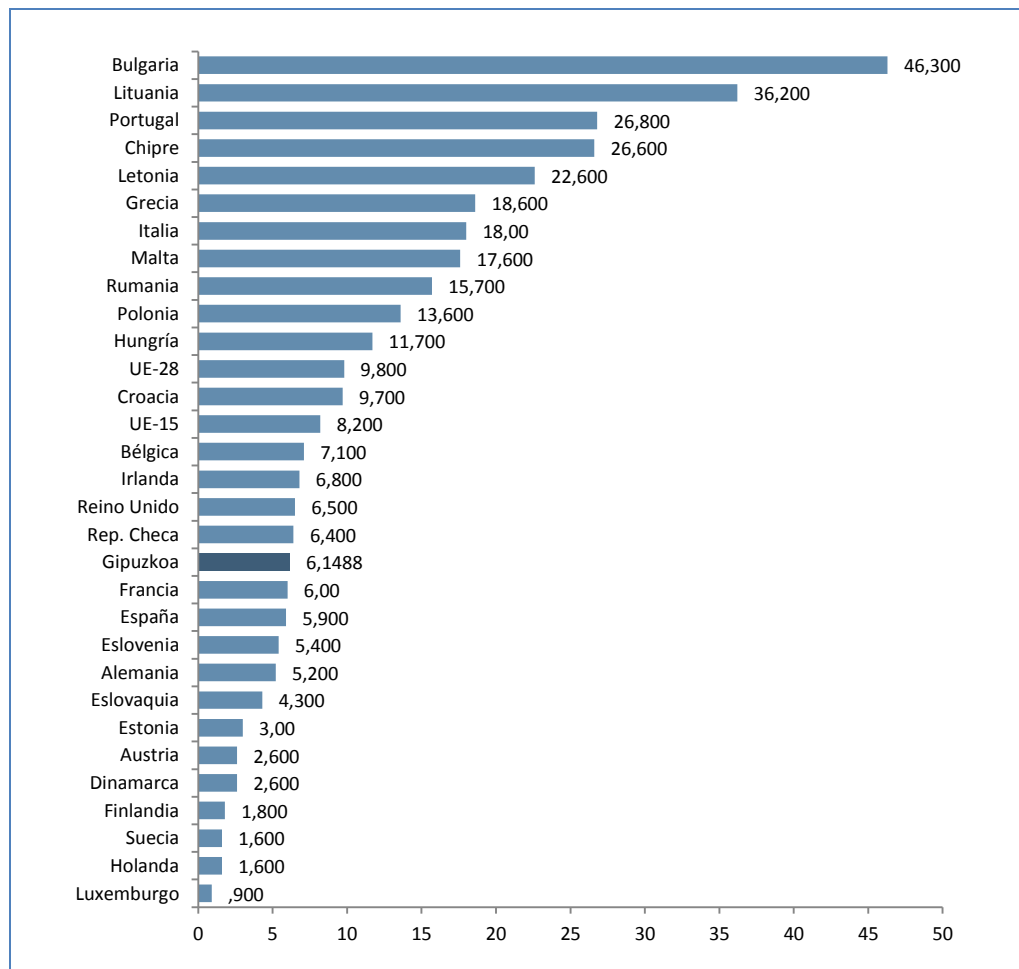
		Hogares		Personas	
		Tasa (%)	Nº	Tasa (%)	Nº
Ocupación de la vivienda	1 persona	11,9	6.340	11,9	6.340
	2 personas	8,2	6.737	8,1	13.049
	3 personas	6,3	3.531	5,8	9.589
	Más de 3 personas	4,2	3.210	4,4	14.510
Superficie útil	Menos de 70 m <sup>2</sup>	10,3	6.865	10,7	16.135
	Entre 70 y 89 m <sup>2</sup>	7,3	7.571	5,6	14.923
	90 m <sup>2</sup> o más	5,5	5.383	4,3	12.431
Año de construcción	Antes de 1979	9,7	15.319	8,6	34.125
	A partir de 1979	4,1	4.500	3,0	9.364
Régimen de tenencia	En propiedad	4,9	11.084	4,9	11.084
	En alquiler	21,7	8.735	6,8	32.406
Tipo de vivienda	Unifamiliar	8,1	1.812	4,5	3.214
	Pisos y apartamentos	7,3	18.007	6,3	40.275
Presencia de calefacción	Tiene	5,2	12.649	4,4	28.283
	No tiene	26,6	7.170	24,6	15.206
Instalación de gas natural	Tiene	5,0	9.392	3,5	17.780
	No tiene	13,1	10.427	13,0	25.709
Sector	Este	8,8	13.729	7,2	28.592
	Oeste	5,4	6.090	4,8	14.897
Total		7,4	19.819	6,1	43.489

Fuente: Encuesta de Pobreza y Exclusión Social de Gipuzkoa 2012.

La instalación de gas natural en la vivienda y el año de construcción son otros elementos que también pueden tenerse en cuenta a la hora de explicar la mayor incidencia de este problema en determinados hogares. Los datos muestran en este sentido que, entre los hogares que no disponen de instalación de calefacción, la proporción de hogares que no pueden permitirse mantener la casa caliente (el 13,1%) es casi el doble que la media y que los hogares en viviendas construidas antes de 1979 presentan una incidencia mayor (9,7%) de este problema que los que viven en viviendas edificadas con posterioridad.

Finalmente, cabe destacar una mayor proporción de hogares afectados por esta problemática en el sector este guipuzcoano (el 8,8%), que agruparía las comarcas de Bidasoa, Oarsoaldea, Donostia y Buruntzaldea, que en el oeste (el 5,4%) integrado por las comarcas de Alto y Bajo Deba, Goierri, Tolosaldea y Urola Costa; mientras que, en lo que respecta al tipo de vivienda, no se ha encontrado ninguna relación significativa con esta variable.

**Gráfico 5. Proporción de personas que no pueden permitirse mantener su vivienda con una temperatura adecuada durante los meses fríos, por países de la UE-28 (2011/2012)**



Fuente: Eurostat. EU-SILC (2011) y Encuesta de Pobreza y Exclusión Social de Gipuzkoa 2012.

Desde una perspectiva comparada, si se contrastan los resultados obtenidos en Gipuzkoa con los de los países de la Unión Europea, puede afirmarse que la incidencia de esta problemática, tan estrechamente vinculada a la pobreza energética, es, entre la población guipuzcoana, menor que la observada en el conjunto de países de la UE-28 (9,8%). Con todo, Gipuzkoa presentaría en 2012 una proporción de personas que no pueden permitirse calentar sus hogares mayor que la que se observa en 2011 en España (5,9%), así como en buena parte de los países del oeste europeo, como, por ejemplo, Austria, Francia, Alemania, Luxemburgo u Holanda. Destacan nuevamente, con los

mayores índices, la mayor parte de los países del antiguo bloque del este (Bulgaria, Lituania, Letonia, Rumanía, Polonia y Hungría) y de los de la Europa meridional (Portugal, Chipre, Grecia, Italia y Malta).

### 3.3.2.3. *La existencia de retrasos en el pago de los recibos relacionados con la factura energética*

La existencia de retrasos a la hora de hacer frente al pago de las facturas relacionadas con la energía constituye otra de las variables que habitualmente se consideran a la hora de analizar la incidencia de la pobreza energética. La importancia de este indicador radica en su utilidad a la hora de medir las dificultades financieras de los hogares a la hora de pagar por sus consumos de gas o electricidad.

Concretamente, este indicador se obtiene a partir de la siguiente pregunta: “¿En los últimos 12 meses y debido a dificultades económicas este hogar ha tenido retrasos en el pago de los recibos relacionados con el mantenimiento de la vivienda principal (agua, gas, electricidad, comunidad, etc.)?”. La pregunta se refiere, tal y como puede observarse, no sólo a las facturas de la energía (gas y electricidad), sino también al agua o a la comunidad. Esta es pues una de las principales limitaciones de este indicador, ya que si bien el agua presenta, por lo general, unos costes relativamente bajos, la cuota de comunidad sí presenta en el momento actual un gasto considerable. Con todo, puede pensarse que, pese a todo, los gastos de energía constituyan la partida más importante de estas categorías.

Tal y como se desprende de la Encuesta de Pobreza y Exclusión Social de Gipuzkoa, la incidencia de los impagos en los recibos de la luz o el gas es menor todavía que la de las dificultades para hacer frente al coste que implica mantener caliente la vivienda. En Gipuzkoa, algo menos de 11.000 hogares (el 4,1%) declaran retrasos en el pago de los recibos relacionados con la factura energética.

Al relacionar los retrasos en los recibos con diversas características sociales, económicas y demográficas de las familias se observa, lógicamente, que este indicador se encuentra estrechamente asociado tanto a las situaciones de pobreza monetaria, como a las de exclusión social, que, a su vez, afectan en mayor medida a los hogares encabezados por personas nacidas fuera de la Unión Europea y a aquellos en los que ninguna persona en situación de actividad se encuentra ocupada.

Los resultados obtenidos ponen de manifiesto también que la incidencia de este problema es ligeramente mayor en los hogares encabezados por una mujer (el 4,5%, frente a un 3,9% de los encabezados por un varón), así como que su prevalencia aumenta a medida que disminuye la edad de la persona principal del hogar. Es decir, los hogares que en mayor medida declaran impagos son aquellos encabezados por personas menores de 45 años (el 7,9%), mientras que la incidencia de este problema resulta mínima entre los hogares cuya persona principal tiene 65 o más años (el 1,2%). También resulta especialmente elevada la incidencia de este problema entre las familias monoparentales: el 11,7% de todas ellas declaran impagos y representan casi la cuarta parte de



todos los hogares con impagos en las facturas de electricidad y gas de Gipuzkoa, cuando su peso demográfico específico es del 8,7% de todos los hogares<sup>62</sup>. En línea con lo anterior, los resultados muestran también una mayor prevalencia de esta problemática entre los hogares con personas menores de edad entre sus miembros. No se observa en cambio una relación estadísticamente significativa entre la presencia de personas con discapacidad o enfermedad grave en el hogar y la declaración de retrasos en las facturas del gas o la electricidad.

**Tabla 9. Proporción de hogares que manifiestan retrasos en el pago de los recibos relacionados con la factura energética a lo largo del último año, según diversas características. Gipuzkoa 2012**

		Tasa (%)	Distribución vertical (%)	Nº
Sexo de la persona principal	Hombre	3,9	66,9	7.291
	Mujer	4,5	33,1	3.608
Edad de la persona principal	<45 años	7,9	58,8	6.409
	45-64 años	3,4	31,5	3.428
	65 y más años	1,2	9,7	1.061
Lugar de nacimiento de la persona principal	País Vasco	2,3	40,4	4.402
	Resto de la UE	4,2	22,7	2.476
	Fuera de la UE	24,4	36,9	4.021
Tipo de grupo familiar	Unipersonal	2,5	12,1	1.319
	Matrimonio o pareja sin hijos/as	1,4	8,2	891
	Matrimonio o pareja con hijos/as	4,9	50,1	5.457
	Padre o madre con hijos/as	11,7	24,9	2.716
	Otras situaciones	3,0	4,7	517
Participación en el mercado laboral	Todos los activos ocupados	2,7	33,4	3.644
	Con algún activo ocupado	8,3	28,4	3.099
	Con ningún activo ocupado	15,9	31,6	3.448
	Con ningún activo	1,0	6,5	708
Discapacidad ó problemas salud	Alguna persona	2,5	3,2	346
	Ninguna persona	4,1	96,8	10.553
Personas menores de 18 años	Alguna persona	8,6	60,7	6.617
	Ninguna persona	2,2	39,3	4.282
Personas de 65 y más años	Alguna persona	1,2	10,2	1.108
	Ninguna persona	5,7	89,8	9.791
Pobreza severa (Eurostat)	Existencia pobreza severa	16,2	16,1	1.752
	Ausencia pobreza severa	3,6	83,9	9.147
Exclusión social (FOESSA)	Integración	2,5	52,5	5.724
	Exclusión	14,6	47,5	5.175
Total		4,1	100,0	10.899

Fuente: Encuesta de Pobreza y Exclusión Social de Gipuzkoa 2012.

Cuando en lugar de analizar las tasas de prevalencia de esta situación se analiza el perfil mayoritario de los hogares que la sufren, se observa que prácticamente el 84% de los hogares que se han retrasado con los pagos no viven en una situación de pobreza severa, que el 36,9% son hogares encabezados por personas nacidas fuera de la Unión Europea –cuando representan apenas el 6,1% de todos los hogares– y que casi seis de cada diez son hogares encabezados por personas menores de 45 años.

<sup>62</sup> Es preciso advertir estos hogares presentan características sociodemográficas muy distintas entre sí. El 26,8% de todos ellos estarían encabezados en Gipuzkoa por una persona menor de 45 años, el 41,5% por una de entre 45 y 64 años y, el 31,7%, restante por una persona de 65 o más años. Prácticamente la mayoría de estos hogares se encuentran encabezados por mujeres (el 87%) pero solo en el 34,1% de los casos se trataría de hogares en los que hay menores de 18 años.

Si se analizan, por otra parte –tal y como se ha hecho en el epígrafe previo–, estos resultados en función de diversas características de las viviendas, pueden observarse también algunas tendencias significativas. Aquí las mayores diferencias se observan en relación al régimen de tenencia de la vivienda. La incidencia de esta problemática entre los hogares en alquiler (el 17,6%) es, tal y como puede comprobarse, mucho mayor que la de aquellos otros que disfrutaban de su vivienda en régimen de propiedad (el 1,7%).

También se observa una relación relativamente clara entre la declaración de retrasos en el pago de los recibos relacionados con la energía y determinadas situaciones de privación material. En aquellos hogares que carecen, bien sea de un sistema de calefacción, o, de la instalación en la vivienda de gas natural, el riesgo a padecer este problema es prácticamente el doble que en aquellos otros que cuentan con estos dispositivos.

Por otra parte, y al igual que se observaba en el caso de las dificultades de los hogares para mantener la casa caliente durante el invierno, la incidencia de retrasos en el pago de estos recibos resulta algo mayor entre los hogares que residen en las viviendas más antiguas y en las de menor superficie. Sin embargo, ocurre lo contrario cuando se analiza el nivel de ocupación de la vivienda. Tal y como puede observarse, en este caso, son precisamente los hogares compuestos por tres o más personas aquellos que en mayor medida declaran atrasos en el pago de recibos.

Finalmente, no se observa una relación estadísticamente significativa entre el sector territorial en el que se ubica la vivienda y la presencia de retrasos relacionados con la factura energética.

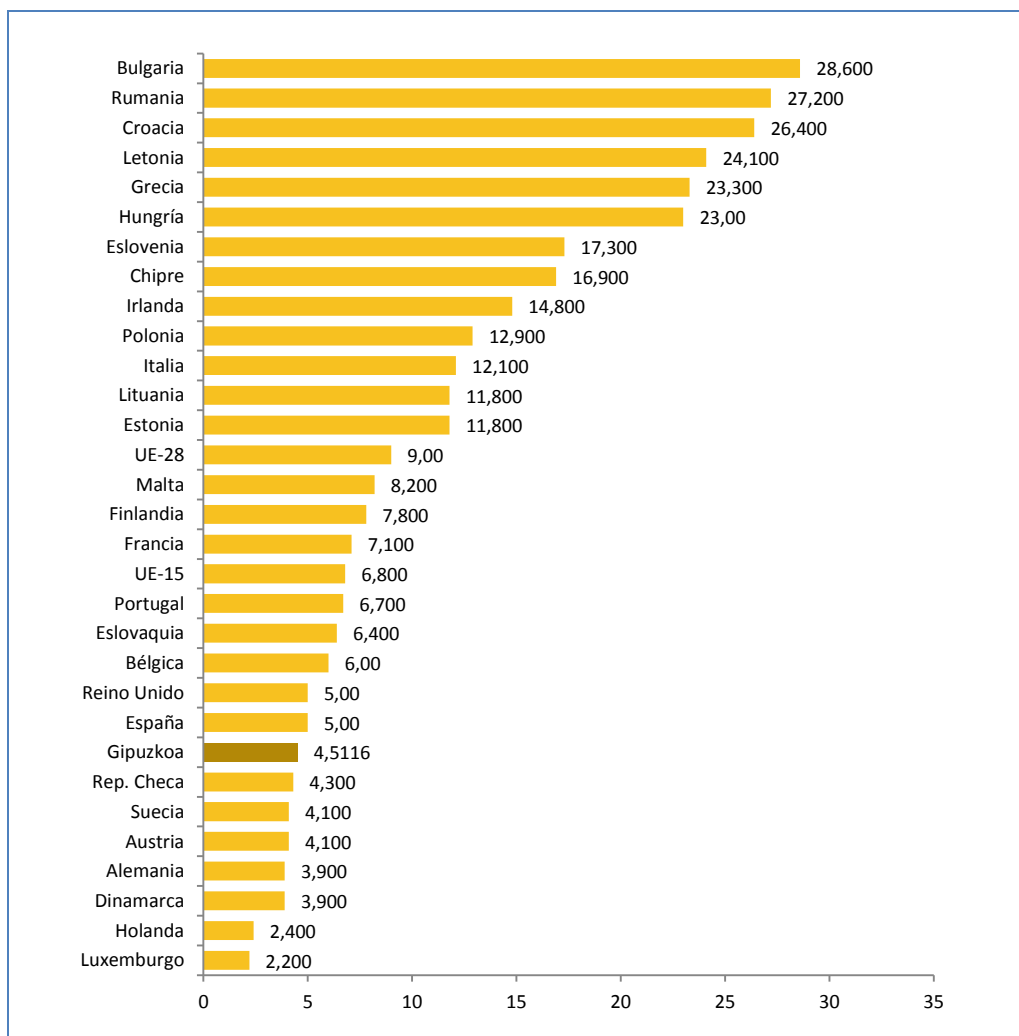
**Tabla 10. Proporción y número de hogares y personas que manifiestan retrasos en el pago de los recibos relacionados con la factura energética a lo largo del último año, según diversas características de la vivienda. Gipuzkoa 2012**

	Hogares		Personas		
	Tasa (%)	Nº	Tasa (%)	Nº	
Ocupación de la vivienda	1 persona	2,5	1.319	2,5	1.319
	2 personas	3,8	3.116	3,6	5.807
	3 personas	6,1	3.412	6,2	10.235
	Más de 3 personas	4,0	3.053	4,4	14.549
Superficie útil	Menos de 70 m <sup>2</sup>	6,7	4.480	9,0	13.498
	Entre 70 y 89 m <sup>2</sup>	4,7	4.824	4,7	12.536
	90 m <sup>2</sup> o más	1,6	1.596	2,0	5.875
Año de construcción	Antes de 1979	4,9	7.749	5,8	22.829
	A partir de 1979	2,9	3.150	2,9	9.080
Régimen de tenencia	En propiedad	1,7	3.832	1,7	3.832
	En alquiler	17,6	7.067	5,9	28.078
Tipo de vivienda	Unifamiliar	0,0	0	0,0	0
	Pisos y apartamentos	4,4	10.899	5,0	31.909
Presencia de calefacción	Tiene	3,7	8.879	3,9	25.495
	No tiene	7,5	2.020	10,4	6.415
Instalación de gas natural	Tiene	3,1	5.937	3,0	15.452
	No tiene	6,2	4.962	8,3	16.458
Sector	Este	4,5	6.993	5,1	20.370
	Oeste	3,5	3.906	3,7	11.539
Total		4,1	10.899	4,5	31.909

Fuente: Encuesta de Pobreza y Exclusión Social de Gipuzkoa 2012.

¿Puede considerarse elevada la incidencia entre los hogares de nuestro territorio de los retrasos en el pago de la factura energética? Si se comparan los resultados obtenidos en Gipuzkoa en 2012 con los de otros países europeos, para los que sólo existen datos disponibles de 2011, puede observarse que nuestro territorio presenta una incidencia de esta problemática comparativamente menor que la de la mayoría de países de la Unión Europea, donde el promedio de personas en hogares que manifiestan retrasos es del 9%. En este sentido, Gipuzkoa se situaría junto con los siete países de la UE-28 (entre los que se encuentran Luxemburgo, Holanda, Dinamarca, Alemania, Austria, Suecia y la República Checa) en los que la prevalencia de estos retrasos es inferior al 5% de la población.

**Gráfico 6. Proporción de personas que manifiestan retrasos en el pago de los recibos relacionados con la factura energética a lo largo del último año, por países de la UE-28 (2011/2012)**



Fuente: Eurostat. EU-SILC (2011) y Encuesta de Pobreza y Exclusión Social de Gipuzkoa 2012.

Este porcentaje es muy inferior, por ejemplo, al registrado en otros países del este de Europa (como Bulgaria, Rumanía o Croacia, donde más de una cuarta parte de la población declara

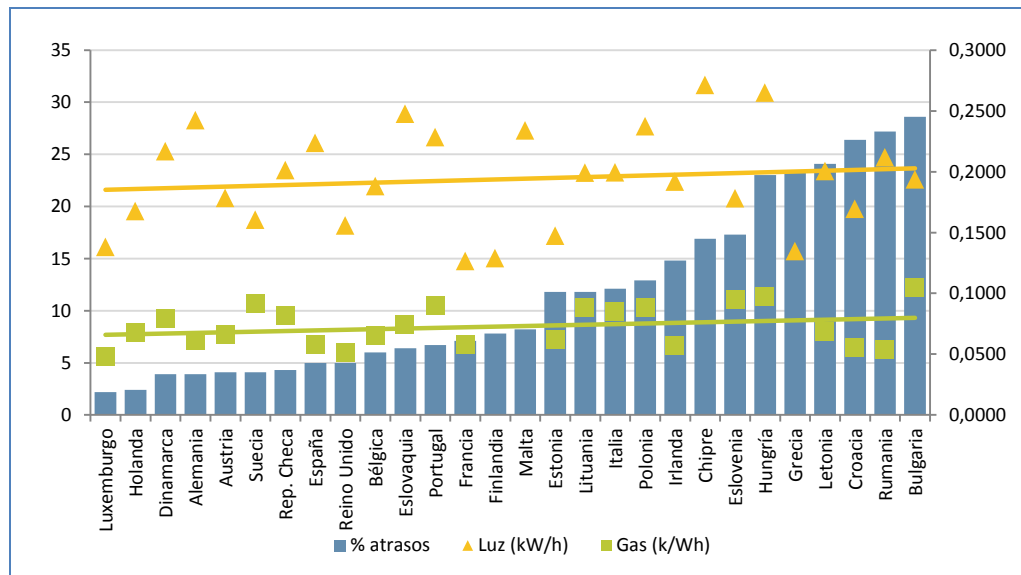
retrasos en la factura energética) y de Europa meridional, como Grecia (el 23,3% de la población), Chipre (el 16,9%) o Italia (el 12,1%).

En general, no puede establecerse una relación directa entre la incidencia de retrasos en la factura energética y el precio de la energía asociado al consumo doméstico. Tal y como puede observarse en el siguiente gráfico, no necesariamente los países con los precios energéticos más altos se corresponden con los que manifiestan en mayor proporción impagos. Para realizar esta comparación los precios de luz y gas están expresados en PPS (paridad de poder adquisitivo), lo que permite neutralizar las diferencias existentes entre los niveles adquisitivos de los distintos países.

En efecto, tal y como puede observarse, existen países donde los precios de la luz son particularmente elevados (como por ejemplo, Alemania, Eslovaquia o Portugal) y, sin embargo, el alcance de los retrasos entre la población es relativamente reducido; o, por ejemplo, países como Grecia con un precio muy bajo y una alta incidencia de esta problemática.

Con todo, y a pesar de que no pueden extraerse conclusiones definitivas en este sentido, los datos muestran también que el precio más alto del gas se da precisamente en el país con una mayor tasa de retrasos (Bulgaria), mientras que el precio más bajo se corresponde con el país (Luxemburgo) que se sitúa en el otro extremo en cuanto a la proporción de personas que declaran atrasos.

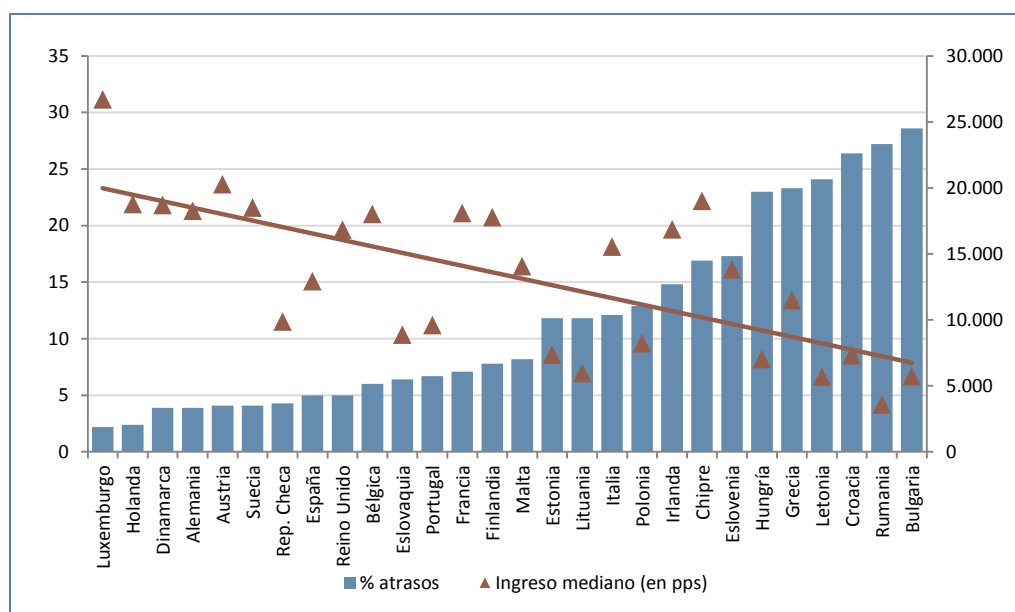
**Gráfico 7. Proporción de personas que manifiestan retrasos en el pago de los recibos relacionados con la factura energética a lo largo del último año y precio\* final de la electricidad y el gas para el consumidor doméstico, por países de la UE-28 (2011)**



\*Los datos de precio incluyen impuestos y tasas y están expresados en pps (paridad de poder adquisitivo). Fuente: Eurostat. EU-SILC (2011) y Energy statistics-prices (S2-2011).

Más que el precio de la energía, lo que parece tener una relación más clara con la tasa de retrasos es el nivel de ingresos. Cuando se consideran estas dos variables –en nuestro caso, proporción de personas que declaran impagos, por una parte, e ingreso mediano equivalente (en paridad de poder adquisitivo), por otra–, los resultados que se obtienen ponen de manifiesto que existe una correlación significativa entre ambas. Así puede afirmarse que entre los cuatro países que registran una incidencia mayor de retrasos asociados a la factura energética se encuentran tres de los países con unos ingresos medianos más bajos (Rumania, Letonia y Bulgaria); y que todos los países con menor tasa de atrasos superan ampliamente el nivel de ingresos promedio de la Unión Europea.

**Gráfico 8. Proporción de personas que manifiestan retrasos en el pago de los recibos relacionados con la factura energética a lo largo del último año e ingreso mediano equivalente\*, por países de la UE-28 (2011)**



\*Los ingresos de cada país están expresados en pps (paridad de poder adquisitivo).

Fuente: Eurostat. EU-SILC (2011) y Energy statistics – prices (S2-2011).

#### 3.3.2.4. La presencia en la vivienda de humedades, goteras y podredumbre

La presencia en la vivienda de humedades y goteras se da habitualmente a causa de un mal aislamiento. Las consecuencias directas son muy incómodas (mal olor, humedad en la ropa, moho, etc.) y sus efectos sobre el confort y la salud de los miembros del hogar, muy negativos. Además, si el problema no es tratado adecuadamente, la vivienda puede sufrir un rápido deterioro.

A lo hora de medir la incidencia de la pobreza energética ésta variable, relacionada directamente con la calidad de la vivienda, ha sido una de las tres variables seleccionadas por aquellos investigadores que utilizan el indicador compuesto. Concretamente, esta variable se obtiene a partir de la siguiente pregunta: “¿Su vivienda sufre alguna de las siguientes situaciones? (...) Goteras,

humedades en paredes, suelos, techos o cimientos, o podredumbre en suelos, marcos de ventanas o puertas?''.

Los resultados obtenidos para Gipuzkoa a partir de la Encuesta de Pobreza y Exclusión Social, ponen de manifiesto que un 9,2% de los hogares –lo que equivale a alrededor de 24.600 viviendas y 64.600 personas– se encuentran afectados en nuestro territorio por este problema. Se trata, por tanto, del indicador con una mayor prevalencia de los tres indicadores contemplados en este apartado.

Al igual que ocurre con las otras dos variables analizadas –la incapacidad de mantener la vivienda adecuada durante los meses fríos y la existencia de retrasos en el pago de recibos relacionados con el consumo energético–, esta variable presenta una incidencia desigual cuando se consideran diferentes características de los hogares.

**Tabla 11. Proporción de hogares que declaran habitar en viviendas con problemas de humedades, según diversas características. Gipuzkoa 2012**

		Tasa (%)	Distribución vertical (%)	Nº
Sexo de la persona principal	Hombre	8,9	68,0	16.747
	Mujer	9,9	32,0	7.895
Edad de la persona principal	<45 años	12,8	41,9	10.332
	45-64 años	9,5	38,7	9.526
	65 y más años	5,5	19,4	4.785
Lugar de nacimiento de la persona principal	País Vasco	8,8	68,9	16.978
	Resto de la UE	9,3	22,1	5.451
	Fuera de la UE	13,4	9,0	2.213
Tipo de grupo familiar	Unipersonal	7,1	15,4	3.800
	Matrimonio o pareja sin hijos/as	9,0	22,8	5.618
	Matrimonio o pareja con hijos/as	9,3	42,4	10.447
	Padre o madre con hijos/as	12,1	11,5	2.824
	Otras situaciones	11,4	7,9	1.953
Participación en el mercado laboral	Todos los activos ocupados	9,1	50,7	12.497
	Con algún activo ocupado	11,0	16,6	4.098
	Con ningún activo ocupado	22,6	19,9	4.912
	Con ningún activo	4,3	12,7	3.135
Discapacidad ó problemas salud	Alguna persona	8,4	4,6	1.137
	Ninguna persona	9,2	95,4	23.505
Personas menores de 18 años	Alguna persona	9,3	29,0	7.153
	Ninguna persona	9,2	71,0	17.489
Personas de 65 y más años	Alguna persona	7,3	28,6	7.050
	Ninguna persona	10,2	71,4	17.592
Pobreza severa (Eurostat)	Existencia pobreza severa	26,4	11,6	2.851
	Ausencia pobreza severa	8,5	88,4	21.792
Exclusión social (FOESSA)	Integración	7,0	66,5	16.377
	Exclusión	23,3	33,5	8.265
Total		9,2	100,0	24.642

Fuente: Encuesta de Pobreza y Exclusión Social de Gipuzkoa 2012.

En este caso, al igual que en los dos anteriores, se observa una relación clara entre la presencia de humedades, goteras y otros desperfectos asociados en la vivienda y las situaciones de pobreza monetaria y exclusión social. Los resultados sugieren en este sentido que entre los hogares que se

encuentran en situación de pobreza severa y entre aquellos otros que están en situación de exclusión social la prevalencia de humedades en la vivienda es 2,7 y 2,5 veces, respectivamente, mayor. Nuevamente es preciso insistir, en todo caso, en la idea de que el 88,4% de los hogares que tienen estas carencias en sus casas no son pobres y en que tres de cada cuatro familias pobres no experimentan estos problemas.

La presencia de humedades y goteras también resulta mayor entre aquellos hogares en los que ninguna de sus personas activas se encuentra ocupadas (el 22,6%) y en aquellos otros en los que la persona que encabeza el hogar es una persona menor de 45 años. En ambos casos se observa una relación estadísticamente significativa entre la presencia de humedades y goteras en la vivienda y la edad de la persona principal del hogar o el nivel de participación en el mercado laboral de los miembros del hogar.

En el resto de los casos analizados, la relación es menos clara, y si bien se observan algunas diferencias –la presencia de humedades es, por ejemplo, mayor entre los hogares encabezados por una persona nacida fuera de la UE (13,4%), los monoparentales (12,1%) y aquellos que no cuentan entre sus miembros con personas mayores de 65 años (el 10,2%)–, éstas no resultan en todo caso significativas desde un punto de vista estadístico.

**Tabla 12. Proporción y número de hogares y personas que declaran habitar en viviendas con problemas de humedades, según diversas características de la vivienda. Gipuzkoa 2012**

	Hogares		Personas		
	Tasa (%)	Nº	Tasa (%)	Nº	
Ocupación de la vivienda	1 persona	7,1	3.800	7,1	3.800
	2 personas	11,0	9.018	11,0	17.612
	3 personas	8,5	4.788	7,6	12.493
	Más de 3 personas	9,1	7.036	9,4	30.733
Superficie útil	Menos de 70 m <sup>2</sup>	13,7	9.175	14,3	21.503
	Entre 70 y 89 m <sup>2</sup>	8,4	8.623	8,9	23.439
	90 m <sup>2</sup> o más	7,0	6.845	6,7	19.695
Año de construcción	Antes de 1979	11,5	18.174	12,1	47.998
	A partir de 1979	5,9	6.468	5,3	16.640
Régimen de tenencia	En propiedad	9,1	20.665	9,1	20.665
	En alquiler	9,9	3.977	9,2	43.972
Tipo de vivienda	Unifamiliar	4,9	1.095	4,4	3.120
	Pisos y apartamentos	9,6	23.548	9,7	61.517
Presencia de calefacción	Tiene	8,7	20.895	8,6	55.202
	No tiene	13,9	3.747	15,3	9.436
Instalación de gas natural	Tiene	7,2	13.558	7,7	39.154
	No tiene	13,9	11.085	12,9	25.484
Sector	Este	10,1	15.744	9,5	38.028
	Oeste	8,0	8.898	8,6	26.609
Total		9,2	24.642	9,1	64.638

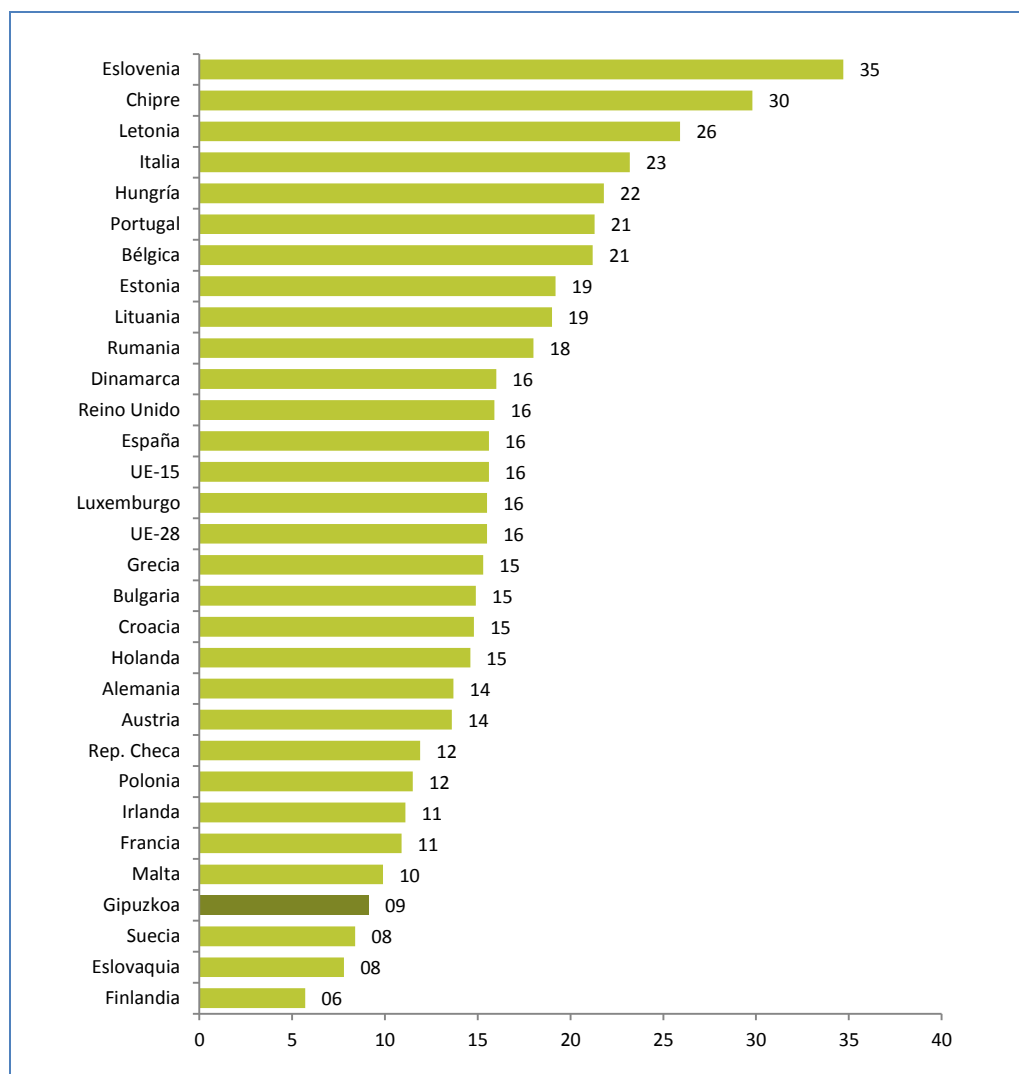
Fuente: Encuesta de Pobreza y Exclusión Social de Gipuzkoa 2012.

El análisis de la relación entre la presencia en la vivienda de humedades, goteras y otros desperfectos asociados y determinadas características de las viviendas y sus equipamientos pone de manifiesto también algunos hechos destacados. Al igual que ocurría con la incapacidad de los hogares para mantener la vivienda con una temperatura adecuada, en este caso también es muy clara la relación que existe entre la presencia de humedades en la vivienda, por una parte, y el año

de construcción y la instalación de calefacción y gas natural en el hogar, por otra. El sentido de esta asociación es también el mismo: son precisamente los hogares que habitan en las viviendas más antiguas, así como los que no disponen de calefacción o de instalación de gas natural aquellos que en mayor medida declaran la presencia de este problema. También cabe considerar como variable explicativa la relacionada con la superficie útil de la vivienda. Los resultados obtenidos indican que la incidencia de este problema aumenta a medida que disminuye la extensión de la vivienda.

No se observa, en cambio, relación alguna entre el problema de las humedades y el nivel de ocupación de la vivienda o su régimen de tenencia. Tampoco es muy clara en lo que respecta al resto de variables analizadas, si bien se observa una incidencia superior a la media en el caso de los pisos y apartamentos (el 9,6%, frente al 4,9% de las viviendas unifamiliares) y en el de las viviendas localizadas en la zona este guipuzcoana (el 10,1%, frente al 8% de la zona oeste).

**Gráfico 9. Proporción de personas que declaran habitar en viviendas con problemas de humedades, por países de la UE-28 (2011/2012)**



Fuente: Eurostat. EU-SILC (2011) y Encuesta de Pobreza y Exclusión Social de Gipuzkoa 2012.



Gipuzkoa presenta en 2012 en comparación con los países de la Unión Europea –para los que los datos disponibles actualmente datan de 2011– de una incidencia de la presencia de humedades y goteras en las viviendas particularmente baja. Mientras en Gipuzkoa este problema afecta al 9,1% de las personas (y al 9,2% de los hogares) en el Estado (el 15,6%), así como en el conjunto de la UE-28 (el 15,5%) esta proporción supera el 15%.

Debe destacarse, en cualquier caso, que nos encontramos ante un problema relativamente extendido en el ámbito europeo, ya que en siete de los veintiocho países de la UE –entre los que se encuentran Italia, Portugal o Bélgica, además de Eslovenia, Chipre, Letonia o Hungría– el problema de las humedades afecta en el momento actual a más de una quinta parte de la población.

### 3.3.2.5. Los resultados de otras variables relacionadas con la pobreza energética

Además de las variables analizadas hasta ahora, la Encuesta de Pobreza y Exclusión Social de Gipuzkoa (EPESG-2012) incluye otro tipo de preguntas que, desde un enfoque basado en las declaraciones de los hogares, presentan una notable utilidad a la hora de medir la incidencia del problema de la pobreza energética en nuestro territorio.

Concretamente, se analizan en este apartado dos cuestiones. Una, relacionada con uno más de los probables efectos de la crisis económica, como es la reducción de los gastos energéticos de la casa debido a dificultades económicas y, la otra, relacionada con una de las pautas más importantes de confort térmico, como es la temperatura a la que los hogares declaran poner la calefacción durante el día.

#### 3.3.2.5.1. La reducción del gasto energético de los hogares a causa de problemas económicos

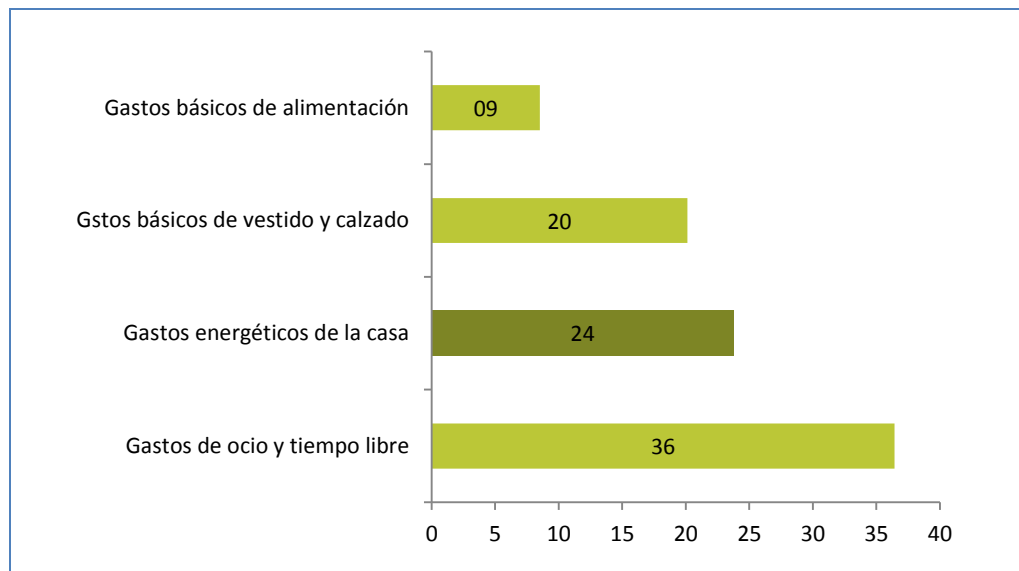
En este apartado se analiza una cuestión que, si bien no tiene por qué asociarse de manera automática con una situación real de pobreza energética, refleja, sin lugar a dudas, el impacto que la crisis económica está teniendo en las pautas de consumo energético de los hogares y puede ser entendida por tanto como una medida de riesgo o vulnerabilidad mayor frente a la pobreza energética.

En concreto, la pregunta correspondiente a esta variable de la Encuesta de Pobreza y Exclusión Social de Gipuzkoa es la siguiente: *“Señala si por problemas económicos se han visto ustedes obligados en el último año a enfrentarse con alguno de los siguientes problemas: (...) Tener que reducir los gastos energéticos de la casa (recibos de electricidad, agua, gas, calefacción...)”*.

Los resultados obtenidos para el año 2012 muestran que un 23,8% de los hogares guipuzcoanos afirma que, debido a problemas económicos, se han visto obligados a reducir los gastos energéticos de la casa, correspondientes a la electricidad, el agua, el gas o la calefacción. Estas declaraciones se producen en un contexto en el que un 8,5% de los hogares guipuzcoanos (casi 22.900) se han visto en la obligación de reducir sus gastos básicos de alimentación; alrededor de la

quinta parte (54.000 hogares), los correspondientes a la compra de vestido y calzado; y algo más de la tercera parte (el 36,4% de los hogares), los relativos al ocio y el tiempo libre.

**Gráfico 10. Proporción de hogares que se han visto obligados por problemas económicos en los últimos 12 meses a tener que reducir distintos gastos. Gipuzkoa 2012**



Fuente: Encuesta de Pobreza y Exclusión Social de Gipuzkoa 2012.

Resulta en todo caso muy claro el orden de prioridades que manifiestan los hogares guipuzcoanos a la hora de haber tenido que reducir determinados gastos del hogar. Este orden de prioridades se observa también muy claramente entre los hogares que manifiestan haberse visto en la obligación de tener que limitar la factura energética: el 86,3% de todos ellos manifiestan que han reducido sus gastos de ocio y tiempo libre y el 59,8% y el 29,2%, respectivamente, que han tenido que recortar los gastos de vestido y alimentación.

Si el análisis se centra específicamente en aquellos hogares que se han visto obligados a reducir los gastos energéticos, puede observarse que, como no podría ser de otra forma, este indicador se inserta claramente dentro de las situaciones generales de pobreza, bajos ingresos y, también, de las de exclusión social. Casi seis de cada diez hogares que se encuentran en situación de pobreza severa se han visto obligados a reducir los gastos energéticos, mientras que este cambio en los hábitos de gasto sólo se ha dado en el 22,3% de los hogares no pobres. Lógicamente, debido a la mayor incidencia de la pobreza y los bajos ingresos en determinados hogares, también se han visto afectados en mayor medida los hogares encabezados por personas nacidas fuera de la UE (el 58,3%), los que se encuentran en situación de exclusión (el 59,6%), aquellos con todas las personas activas en paro (el 55,4%) y los monoparentales (el 47%).

Asimismo, puede advertirse también una mayor incidencia de este cambio de pautas de gasto en aquellos hogares encabezados por un mujer (el 29,3%) y también entre los que cuentan con una persona menor de 45 años como persona principal (el 27,8%). Resulta, por otra parte, más probable

encontrarse con este problema en hogares con alguna persona menor de edad (24,7%), que en aquellos otros que cuentan con alguien mayor de 65 años entre sus miembros (el 19,4%). Finalmente, no se observa relación alguna entre la reducción de los gastos energéticos de la casa y la presencia en el hogar de personas con discapacidad o problemas graves de salud.

**Tabla 13. Proporción de hogares que declaran haberse visto obligados a reducir en el último año los gastos energéticos de la casa (recibos de electricidad, agua, gas, calefacción), según diversas características. Gipuzkoa 2012**

		Tasa (%)	Distribución vertical (%)	Nº
Sexo de la persona principal	Hombre	21,4	63,5	40.472
	Mujer	29,3	36,5	23.296
Edad de la persona principal	<45 años	27,8	35,2	22.438
	45-64 años	24,8	39,1	24.915
	65 y más años	18,8	25,7	16.415
Lugar de nacimiento de la persona principal	País Vasco	19,4	58,6	37.365
	Resto de la UE	28,5	26,3	16.776
	Fuera de la UE	58,3	15,1	9.627
Tipo de grupo familiar	Unipersonal	27,6	23,0	14.673
	Matrimonio o pareja sin hijos/as	16,1	15,7	10.006
	Matrimonio o pareja con hijos/as	21,9	38,5	24.559
	Padre o madre con hijos/as	47,0	17,2	10.945
Participación en el mercado laboral	Otras situaciones	21,0	5,6	3.586
	Todos los activos ocupados	18,2	39,0	24.880
	Con algún activo ocupado	33,0	19,2	12.270
	Con ningún activo ocupado	55,4	18,8	12.019
Discapacidad ó problemas salud	Con ningún activo	20,2	22,9	14.599
	Alguna persona	24,7	5,3	3.353
Personas menores de 18 años	Ninguna persona	23,7	94,7	60.415
	Alguna persona	29,2	35,3	22.535
Personas de 65 y más años	Ninguna persona	21,6	64,7	41.233
	Alguna persona	19,4	29,2	18.634
Pobreza severa (Eurostat)	Ninguna persona	26,2	70,8	45.133
	Existencia pobreza severa	59,5	10,1	6.433
Exclusión social (FOESSA)	Ausencia pobreza severa	22,3	89,9	57.335
	Integración	18,3	66,8	42.582
Total	Exclusión	59,6	33,2	21.186
		23,8	100,0	63.768

Fuente: Encuesta de Pobreza y Exclusión Social de Gipuzkoa 2012.

Por lo que respecta al resto de variables relacionadas con las características y los equipamientos de las viviendas cabe hacer también algunas consideraciones. Tal y como puede comprobarse en la siguiente tabla, la proporción de hogares que en los últimos años se han visto obligados a reducir los gastos de luz, gas o teléfono resulta particularmente elevada en el caso de aquellos hogares que viven en régimen de alquiler (el 50,3%).

Asimismo resulta pertinente señalar la asociación entre ésta variable y determinados indicadores que de privación material de los hogares, como son los relativos a la ausencia de un sistema de calefacción o de gas natural. También es clara la mayor incidencia de este cambio de pautas de consumo entre las viviendas con menos superficie y las más antiguas, que son, por otra parte, las que caracterizan en mayor medida a los hogares más pobres.

**Tabla 14. Proporción y número de hogares y personas que declaran haberse visto obligados a reducir en el último año los gastos energéticos de la casa (recibos de electricidad, agua, gas, calefacción), según diversas características de la vivienda. Gipuzkoa 2012**

		Hogares		Personas	
		Tasa (%)	Nº	Tasa (%)	Nº
Ocupación de la vivienda	1 persona	27,6	14.673	27,6	14.673
	2 personas	22,4	18.340	22,4	35.978
	3 personas	22,1	12.368	21,9	36.100
	Más de 3 personas	23,8	18.388	25,3	82.967
Superficie útil	Menos de 70 m <sup>2</sup>	30,1	20.134	34,7	52.240
	Entre 70 y 89 m <sup>2</sup>	25,5	26.373	26,3	69.423
	90 m <sup>2</sup> o más	17,6	17.260	16,5	48.055
Año de construcción	Antes de 1979	28,9	45.737	30,4	120.109
	A partir de 1979	16,4	18.031	15,9	49.609
Régimen de tenencia	En propiedad	19,1	43.556	19,1	43.556
	En alquiler	50,3	20.212	26,3	126.162
Tipo de vivienda	Unifamiliar	19,3	4.317	16,6	11.840
	Pisos y apartamentos	24,2	59.451	24,8	157.878
Presencia de calefacción	Tiene	22,1	53.256	22,3	143.956
	No tiene	38,9	10.512	41,7	25.761
Instalación de gas natural	Tiene	20,9	39.311	20,9	106.355
	No tiene	30,7	24.457	32,0	63.362
Sector	Este	24,0	37.577	24,5	97.922
	Oeste	23,4	26.191	23,3	71.796
Total		23,8	63.768	24,0	169.718

Fuente: Encuesta de Pobreza y Exclusión Social de Gipuzkoa 2012.

Finalmente, se observa también una cierta relación entre el menor nivel de ocupación de la vivienda y una mayor tendencia a tener que haber reducido el gasto energético (si se exceptúa el caso de los hogares compuestos de más de tres personas). Sin embargo, no puede decirse en cambio que la ubicación geográfica de la vivienda en las dos zonas territoriales identificadas (este y oeste) sea una variable explicativa útil a la hora de considerar esta circunstancia concreta.

### 3.3.2.5.2. La temperatura declarada en el hogar cuando está la calefacción encendida

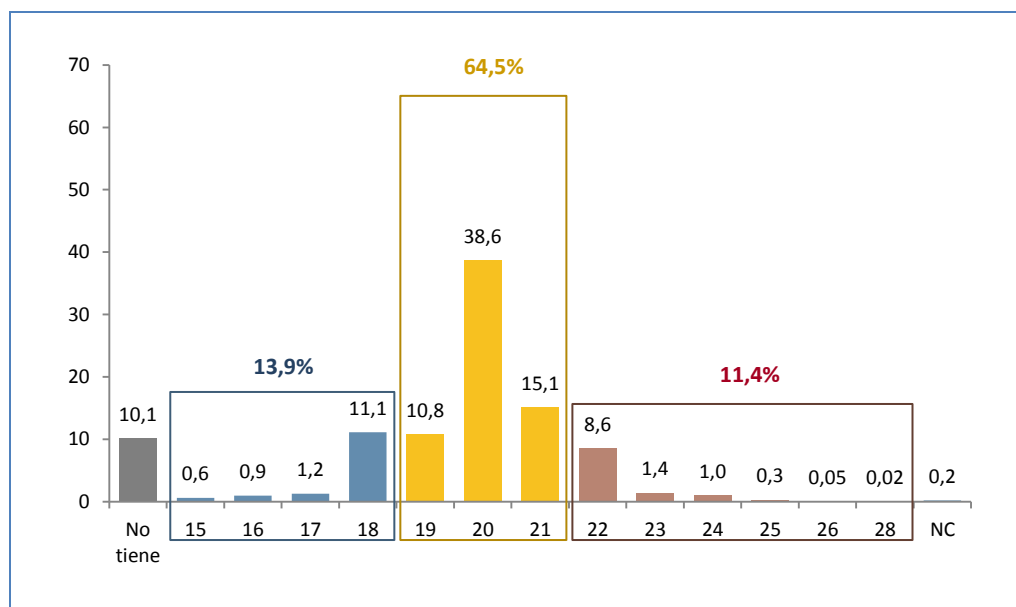
Se analizan en este epígrafe los resultados de la temperatura declarada de la calefacción de los hogares guipuzcoanos, en función de distintas características. La pregunta empleada en el cuestionario de Pobreza y Exclusión Social de Gipuzkoa es la misma que la contenida en la Encuesta de Hogares y Medio Ambiente en 2008 y está formulada en los siguientes términos: “Durante el día, cuando tienen la calefacción encendida, ¿a qué temperatura mantienen su vivienda cuando están en ella?”.

Evidentemente una de las limitaciones patentes de esta pregunta radica en el hecho de que los datos obtenidos son el resultado de las declaraciones obtenidas por parte de los hogares y no de mediciones reales de temperatura en las viviendas, tal y como se propone en uno de los tres enfoques que existen actualmente para medir la pobreza energética. Con todo, puede pensarse

que, aunque sea de manera aproximada, esta pregunta expresa una medida de gran utilidad a la hora de ubicar a los hogares en una escala de confort térmico.

Los resultados obtenidos para Gipuzkoa en 2012 señalan que alrededor de un 10,1% de los hogares no cuentan con sistema de calefacción y, que entre los que sí disponen de esta instalación, la temperatura promedio de la calefacción durante el día es de 20°C (19,99°C). Más de las dos terceras partes de todos los hogares guipuzcoanos (el 64,5%) declaran temperaturas entre los 19 y 21°C, lo que desde un punto de vista de confort térmico puede considerarse adecuado<sup>63</sup>. Adicionalmente habría un 13,9% de hogares guipuzcoanos que situarían su calefacción por debajo del umbral mínimo de los 19°C, y un 11,4% que declararía temperaturas superiores a los 21°C.

**Gráfico 11. Proporción de hogares que declaran tener una determinada temperatura de la calefacción durante el día cuando están en casa. Gipuzkoa 2012**



Fuente: Encuesta de Pobreza y Exclusión Social de Gipuzkoa 2012.

¿Existe algún tipo de relación entre la temperatura declarada de la calefacción y las variables socioeconómicas y demográficas seleccionadas? Los datos obtenidos ponen de manifiesto una vez más que existe una estrecha relación entre los indicadores de confort y las situaciones de pobreza monetaria y exclusión social. En este sentido, cabe destacar que el 38% de los hogares con calefacción que se encuentran afectados por la pobreza severa declaran una temperatura inferior a los 19°C y que esta proporción es del 23,2% en el de aquellos en situación de exclusión social. Esta proporción es muy similar en el caso los hogares encabezados por una persona nacida fuera de la UE (el 22,8%) y en el de aquellos que cuentan con todas las personas activas del hogar en paro (el

<sup>63</sup> Existen varias opiniones respecto a cuál es la mejor temperatura para el hogar. La Organización Mundial de la Salud considera temperatura de confort los 21°C en la sala de estar y los 18°C en el resto de estancias. A partir de esta definición y dado que sólo se ha preguntado por la temperatura media del hogar, se ha considerado que, desde un punto de vista amplio, el rango situado entre los 19°C y los 21°C podría considerarse adecuado. La temperatura media situada en este intervalo (los 20°C) es además la temperatura óptima en el hogar que recomienda habitualmente la comunidad médica.

26,2%). Estos cuatro grupos coinciden además con aquellos hogares entre los que se encuentra más extendida la ausencia de calefacción, con lo que podría afirmarse que proporciones muy amplias de estos hogares presentan un riesgo ciertamente elevado a padecer pobreza energética. De hecho, puede afirmarse que el 61,7% de los hogares en situación de pobreza severa y en torno la mitad de los que se encuentran en situación de exclusión social, encabezados por una persona nacida fuera de la UE o integrados por personas paradas no disponen de calefacción o bien cuentan con ella pero declaran una temperatura inferior a lo que podría considerarse un nivel de confort térmico adecuado.

**Tabla 15. Proporción de hogares que declaran tener una determinada temperatura de la calefacción durante el día cuando están en casa, según diversas características. Porcentajes horizontales. Gipuzkoa 2012**

		No tiene	Menos de 19°C	Entre 19-21°C	22°C o más	No contesta
		Sobre el total	Sobre el total de hogares con calefacción			
Sexo de la persona principal	Hombre	9,1	14,2	72,2	13,4	0,2
	Mujer	12,3	18,5	70,6	10,7	0,2
Edad de la persona principal	<45 años	8,8	16,8	71,5	11,6	0,0
	45-64 años	9,4	13,5	74,1	12,0	0,5
	65 y más años	12,0	16,6	69,1	14,4	0,0
Lugar de nacimiento de la persona principal	País Vasco	9,3	13,6	74,0	12,1	0,3
	Resto de la UE	8,9	16,3	70,4	13,3	0,0
	Fuera de la UE	22,8	37,1	46,2	16,7	0,0
Tipo de grupo familiar	Unipersonal	15,1	19,8	71,7	8,1	0,4
	Matrimonio o pareja sin hijos/as	7,6	16,6	69,5	13,9	0,0
	Matrimonio o pareja con hijos/as	6,6	11,8	76,1	12,0	0,1
	Padre o madre con hijos/as	15,8	11,1	68,6	19,7	0,7
	Otras situaciones	18,4	30,8	52,3	16,9	0,0
Participación en el mercado laboral	Todos los activos ocupados	6,8	13,3	73,5	13,0	0,1
	Con algún activo ocupado	7,9	17,1	70,0	12,4	0,4
	Con ningún activo ocupado	26,2	28,5	64,8	5,9	0,8
	Con ningún activo	12,5	15,8	70,7	13,6	0,0
Discapacidad ó problemas salud	Alguna persona	13,3	18,7	71,3	10,0	0,0
	Ninguna persona	9,9	15,3	71,7	12,8	0,2
Personas menores de 18 años	Alguna persona	7,6	13,0	76,3	10,6	0,2
	Ninguna persona	11,1	16,5	69,8	13,5	0,2
Personas de 65 y más años	Alguna persona	11,9	16,4	69,1	14,6	0,0
	Ninguna persona	9,1	15,0	73,1	11,6	0,3
Pobreza severa (Eurostat)	Existencia pobreza severa	38,3	38,0	50,4	9,4	2,2
	Ausencia pobreza severa	8,9	14,8	72,3	12,7	0,1
Exclusión social (FOESSA)	Integración	8,1	13,3	73,8	12,9	0,0
	Exclusión	23,2	32,6	55,4	10,4	1,6
Total		10,1	15,5	71,7	12,6	0,2

Fuente: Encuesta de Pobreza y Exclusión Social de Gipuzkoa 2012.

Los resultados obtenidos ponen de manifiesto también que la temperatura declarada está relacionada con la edad de la persona principal del hogar, de tal forma que a medida que aumenta la edad aumenta también la proporción de hogares que se sitúan por debajo de lo que puede considerarse una temperatura óptima. Merece especial mención el caso de los hogares encabezados por personas de 65 y más años. En ellos, tanto la proporción de hogares con calefacción que declaran temperaturas por debajo de los 19°C (el 19%), como la de los que expresan

temperaturas superiores a los 21°C (14,7%) es superior a los porcentajes que se registran para el conjunto de los hogares.

En lo que se refiere por otra parte al análisis de la relación entre la temperatura declarada de la calefacción y determinadas características de las viviendas y sus equipamientos los resultados obtenidos ponen de manifiesto algunos datos de gran interés.

**Tabla 16. Proporción de hogares que declaran tener una determinada temperatura de la calefacción durante el día cuando están en casa, según diversas características de la vivienda. Porcentajes horizontales. Gipuzkoa 2012**

		No tiene	Menos de 19°C	Entre 19-21°C	22°C o más	No contesta
		Sobre el total	Sobre el total de hogares con calefacción			
Ocupación de la vivienda	1 persona	15,1	19,8	71,7	8,1	0,4
	2 personas	11,5	15,8	68,8	15,4	0,0
	3 personas	6,5	13,4	71,3	14,8	0,5
	Más de 3 personas	7,7	13,9	75,0	11,1	0,0
Superficie útil	Menos de 70 m <sup>2</sup>	14,8	18,0	67,8	14,1	0,2
	Entre 70 y 89 m <sup>2</sup>	9,3	14,2	74,6	11,0	0,2
	90 m <sup>2</sup> o más	7,6	13,6	72,1	14,2	0,1
Año de construcción	Antes de 1979	12,1	19,0	68,4	12,5	0,1
	A partir de 1979	7,2	9,6	76,6	13,5	0,3
Régimen de tenencia	En propiedad	8,0	14,2	73,5	12,2	0,1
	En alquiler	21,6	15,0	71,5	13,4	0,2
Tipo de vivienda	Unifamiliar	17,6	24,1	71,1	4,9	0,0
	Pisos y apartamentos	9,4	13,7	72,2	13,9	0,2
Presencia de calefacción	Tiene	--	14,7	72,1	13,0	0,2
	No tiene	100,0	--	--	--	--
Instalación de gas natural	Tiene	2,3	12,9	74,8	12,1	0,1
	No tiene	28,5	20,8	63,0	15,9	0,3
Sector	Este	9,0	17,0	65,3	17,5	0,1
	Oeste	11,5	11,7	81,3	6,9	0,2
Total		10,1	14,7	72,1	13,0	0,2

Fuente: Encuesta de Pobreza y Exclusión Social de Gipuzkoa 2012.

Uno de los principales resultados que pueden destacarse es que, con la excepción de aquellas viviendas que se encuentran en régimen de alquiler, las características de aquellos hogares en los que la carencia de calefacción se encuentra más extendida coinciden con las de aquellos otros que declaran en mayor medida que el resto una temperatura promedio situada por debajo de lo que aquí se ha considerado un umbral mínimo de confort. Este es el caso de los hogares compuestos por una única persona (el 19,8% de los que dispone de calefacción mantiene su hogar a una temperatura inferior a los 19°C), de las viviendas unifamiliares (el 24,1%), de las que no disponen de instalación de gas natural (el 20,8%), de las que fueron construidas antes de 1979 (el 19%) y de las que tienen menos de 70 m<sup>2</sup> (el 18%).

### 3.4. Comparación y ajuste de las tasas de pobreza energética obtenidas por los dos enfoques de estimación principales

Se han analizado hasta ahora las tasas de pobreza energética en Gipuzkoa obtenidas a partir de los dos principales enfoques que se utilizan habitualmente para medir este problema.

En primer lugar, y desde el enfoque basado en los gastos en energía de los hogares, se ha empleado el umbral de gasto energético del 10% sobre los ingresos. Como se ha señalado tantas veces este umbral, que se ha adoptado ya como una convención, puede resultar algo arbitrario, con todo, sigue utilizándose y se considera que define adecuadamente lo que supone un gasto excesivo en energía para los hogares.

Por otra parte, en lo que respecta al enfoque basado en las percepciones y declaraciones del hogar, se han analizado los tres indicadores que habitualmente se utilizan en los estudios comparativos a nivel europeo. Estos indicadores están extraídos de las Estadísticas de la Unión Europea sobre la Renta y las Condiciones de Vida (EU-SILC) y hacen referencia a tres manifestaciones concretas de la pobreza energética: los hogares que declaran que no pueden mantener su vivienda con una temperatura adecuada durante los meses fríos, los que manifiestan que han tenido retrasos en el último año en el pago de los recibos del agua, gas o electricidad y, por último, los que advierten de la presencia de problemas de humedades o podredumbre en la vivienda. Uno de los principales inconvenientes que habitualmente se achacan a este enfoque radica en el carácter subjetivo de las respuestas.

Los resultados obtenidos para Gipuzkoa por ambos enfoques arrojan tasas similares de pobreza energética. Por una parte se ha obtenido que en nuestro territorio un 9,5% de los hogares (lo que supone el 7% de la población) destina más del 10% de sus ingresos a energía doméstica. Por la otra parte en cambio, los resultados ponen de manifiesto que el 7,4% de los hogares (lo que equivale al 6,1% de la población) no pueden permitirse durante los meses fríos mantener su vivienda a una temperatura adecuada; que un 4,1% de los hogares (el 4,5% de la población) han tenido algún retraso durante el último año en el pago de los recibos relacionados con la energía; y que el 9,2% de los hogares (y el 9,1% de la población) tienen en sus viviendas problemas de humedades o goteras. Si de entre estos tres indicadores se escogen los dos primeros, es decir, aquellos que presentan una vinculación más directa con la pobreza energética, se obtiene que en Gipuzkoa el 9,5% de los hogares declaran que o bien no pueden permitirse calentar adecuadamente el hogar y/o que han tenido algún retraso a la hora de pagar las facturas relacionadas con el consumo energético en el hogar.

Aunque a primera vista pudiera pensarse que, en la medida en que los dos enfoques ofrecen tasas muy similares, el ajuste entre ambos pudiera ser relativamente importante, los resultados obtenidos señalan que sólo el 25,6% de los hogares que gastan más del 10% del presupuesto en energía declaran que no pueden permitirse calentar la casa o que han tenido retrasos en las facturas de luz y gas. A su vez, una proporción muy similar (el 25,8%) de los hogares que no pueden permitirse mantener la casa caliente o que se han retrasado en el pago de sus facturas energéticas destinan más del 10% de su presupuesto a pagar la luz o el gas.



**Tabla 17. Ajuste entre los dos enfoques utilizados para medir la pobreza energética en los hogares\*. Gipuzkoa 2012**

	<i>Gastan más del 10% del presupuesto en energía</i>	<i>No pueden permitirse mantener la casa caliente y/o han tenido retrasos en facturas energía</i>	<i>Total Hogares</i>
Gastan más del 10% del presupuesto en energía	100,0	25,8	9,5
No pueden permitirse mantener la casa caliente y/o han tenido retrasos en facturas energía	25,6	100,0	9,5

\*La lectura de la tabla debe realizarse de arriba a bajo. Los valores que contiene expresan la prevalencia respecto al grupo que se indica en el encabezado de la columna de los indicadores que se expresan en el encabezado de las filas.

Fuente: Encuesta de Pobreza y Exclusión Social de Gipuzkoa 2012.

Lo anterior no significa que no exista relación entre estas dos variables. Al contrario, existe una relación estadísticamente significativa entre ambas variables (chi cuadrado= 34,922; g.l.= 1;  $p > 0,01$ ). Es decir, la incidencia de la pobreza energética basada en el enfoque subjetivo es casi tres veces mayor entre los hogares que realizan un gasto excesivo en energía que entre el total de hogares en Gipuzkoa; y lo mismo puede decirse al contrario. No obstante, cabe interpretar que, en buena medida, ambos enfoques están midiendo expresiones o manifestaciones distintas de la pobreza energética: por un lado, el gasto excesivo en energía en relación a los ingresos disponibles y, por otro, las dificultades financieras manifiestas para hacer frente a ciertas necesidades u obligaciones.

A partir de estas apreciaciones, podría elaborarse un indicador exploratorio en el análisis de la pobreza energética que, con el objeto de integrar ambos enfoques, considerara la presencia de al menos una de las tres contingencias mencionadas.

**Tabla 18. Resultados de la combinación entre distintos indicadores de pobreza energética. Gipuzkoa 2012.**

	<i>Hogares</i>		<i>Personas</i>	
	<i>Tasa (%)</i>	<i>Nº</i>	<i>Tasa (%)</i>	<i>Nº</i>
[a] Gasto energético > 10% ingresos totales	9,5	25.599	7,0	49.177
[b] Incapacidad mantener temperatura adecuada	7,4	19.819	6,1	43.489
[c] Retrasos recibos energía	4,1	10.899	4,5	31.909
Presencia de un único indicador	12,5	33.651	9,9	69.939
Presencia dos indicadores	3,6	9.785	3,4	23.780
Presencia de los tres indicadores	0,4	1.032	0,3	2.359
Sólo gasto excesivo [a]	7,1	19.052	5,2	36.459
Sólo percepción subjetiva [b] o [c]	7,0	18.869	6,6	46.901
Presencia de los enfoques [a] y [b]/[c]	2,4	6.547	1,8	12.718
Presencia de al menos un indicador [a] o [b] o [c]	16,6	44.468	13,6	96.078
Ausencia de cualquiera de los 3 indicadores	83,4	223.767	86,4	611.198

Fuente: Encuesta de Pobreza y Exclusión Social de Gipuzkoa 2012.

Considerando los resultados de la tabla anterior puede afirmarse que en 2012 existen en Gipuzkoa alrededor de 44.500 hogares (el 16,6% del total) y 96.000 personas que presentan al menos uno de

los tres problemas más importantes, asociados a la pobreza energética, que se han considerado, como son: tener un gasto en energía superior al 10% de los ingresos disponibles; no poder permitirse mantener la vivienda con una temperatura adecuada durante los meses fríos; o haberse retrasado en algún pago relacionado con las facturas energéticas debido a dificultades económicas.

### 3.5. Las características de los hogares más afectados por la pobreza energética

¿Qué características sociodemográficas y económicas tienen los hogares que se encuentran en mayor medida afectados por la pobreza energética? Si se considera en este último epígrafe el indicador exploratorio, definido más arriba, para medir la pobreza energética, los principales resultados que se extraen cuando se analizan las principales características sociodemográficas de los hogares son los siguientes:

- El sexo. Aquellos hogares que se encuentran encabezados<sup>64</sup> por una mujer presentan una incidencia de la pobreza energética (el 29,5%) muy superior a la de aquellos otros que cuentan con un varón como persona principal (el 11,1%). De hecho, entre los hogares que se encuentran en situación de pobreza energética el 52,7% están encabezados por una mujer cuando el peso específico de estos hogares sobre el total de hogares de Gipuzkoa es del 29,6%. Cuando se analiza, en cambio, la incidencia de la pobreza energética entre el conjunto de la población, no se observan diferencias estadísticamente significativas entre hombres (el 12,2%) y mujeres (el 14,9%). Ello se debe a que los indicadores de pobreza energética utilizados consideran como unidad de análisis a los hogares. De este modo, en la medida en que hombres y mujeres tienen una distribución similar en ellos, estén o no estén en situación de pobreza energética, los resultados no muestran apenas diferencias entre unos y otras.
- La edad. Los hogares encabezados por una persona de 65 o más años presentan un riesgo mayor de pobreza energética que el resto. En estos hogares, la incidencia de este problema se sitúa en el 21,7%, frente al 14,5% y 13,8%, de los hogares encabezados por personas menores de 45 años y entre 45 y 64 años, respectivamente. Algo más de cuatro de cada diez hogares que se encuentran en situación de pobreza energética están encabezados por una persona mayor de 64 años. En general, cuando se contemplan las características de las personas que se encuentran en situación de pobreza energética, no se observan diferencias estadísticamente significativas entre las personas menores de edad (15%), las que tienen entre 18 y 64 años (12,3%) y las mayores de 64 años (16,4%). La incidencia de la pobreza energética en aquellos hogares que cuentan con personas menores de edad (14,7%) no es mayor que la de aquellos otros sin menores de edad (17,3%). Sin embargo, sí se observa una mayor prevalencia de este problema en aquellos hogares en los que vive alguna persona mayor (el 20,2%). Del análisis de los datos ofrecidos en este capítulo puede extraerse además que la mayor prevalencia de la pobreza energética que presentan los hogares encabezados

---

<sup>64</sup> La persona que encabeza un hogar o que es la persona principal de ese hogar se define en la Encuesta de Pobreza y Exclusión Social de Gipuzkoa como aquella que desde el punto de vista económico o de titularidad de la vivienda es considerada como principal por las personas que forman parte del hogar.

por personas mayores se debe fundamentalmente a que estos realizan en mayor medida que el resto unos gastos en energía excesivos en relación a sus ingresos. Por el contrario, estos hogares registran una incidencia menor que la media de los hogares guipuzcoanos de los problemas relacionados con los retrasos en el pago de las facturas y con la incapacidad para mantener la vivienda caliente.

- El lugar de nacimiento. Casi cuatro de cada diez hogares encabezados por una persona nacida fuera de la UE se encuentran en situación de pobreza energética. Mientras el peso demográfico de estos hogares es del 6,1%, las familias encabezadas por una persona nacida fuera de la Unión Europea representan el 14,6% de todos los hogares en situación de pobreza energética. Estas diferencias se advierten también cuando en lugar de los hogares se observan las características de las personas: sufren pobreza energética prácticamente cuatro de cada diez personas nacidas fuera de la UE, frente al 12,8% de las personas nacidas en el País Vasco y a un 22,7% de las nacidas en el resto de la Unión Europea. A diferencia de lo observado en el caso de los hogares encabezados por una persona de 65 y más años, en estos, el peso de las variables subjetivas sobre el indicador compuesto de pobreza energética es mucho más importante que el de la variable objetiva basada en la relación de gastos e ingresos de los hogares.
- El tipo de familia. Cuando se atiende a la composición familiar de los hogares se observa que aquellos hogares más afectados por la pobreza energética se corresponden con los hogares unipersonales (29,3%) y, fundamentalmente, con los monoparentales (39,6%). En estos hogares, que demográficamente integran solamente al 15,7% de la población, viven el 39,6% de todas las personas que se encuentran afectadas por la pobreza energética. Entre las principales razones que ayudan a explicar la mayor incidencia de este problema en estas familias destacan unas muy elevadas tasas de pobreza severa en el caso de las familias monoparentales y el mayor esfuerzo energético que en comparación al resto tienen que hacer los hogares compuestos por una persona.
- La participación en el mercado laboral. Existe una relación muy clara entre la participación en el mercado laboral de las personas activas de un hogar y la pobreza energética. Mientras la pobreza energética sólo afecta al 7,1% de los hogares que experimentan una ocupación laboral plena, en los hogares en los que todos sus activos se encuentran parados la incidencia de este problema se multiplica por 6,5 (es del 46,5%). Desde el punto de vista de las características de la población se observa además que la prevalencia de este problema es entre las personas que se encuentran en paro del 31,1%. Alrededor de dos de cada diez personas que experimentan en Gipuzkoa la pobreza energética son paradas.
- La pobreza monetaria. La relación más intensa de todas las observadas es la que se da entre las situaciones de pobreza severa (considerando el umbral del 40% de los ingresos medianos equivalentes) y la pobreza energética. Los resultados obtenidos ponen de manifiesto que ocho de cada diez hogares que se encuentran en situación de pobreza severa experimentan también situaciones de pobreza energética. Entre la población total guipuzcoana solo una mínima parte de personas (el 4,3%) sufren situaciones de pobreza severa, sin embargo, entre

las personas afectadas por la pobreza energética el peso específico de este grupo es del 26,2%.

- La exclusión social. La pobreza energética presenta también una incidencia especialmente acusada en el caso de los hogares que se encuentran en situación de exclusión social. En estos hogares, la prevalencia de la pobreza energética (el 46,3%) casi cuatricula la que presentan los hogares que están en una situación de integración social (12%). Al igual que ocurre con las personas pobres, las que se encuentran en situación de exclusión social están claramente sobrerrepresentadas entre las personas que sufren pobreza energética: su peso entre el conjunto de la población es del 12,4% pero representan casi un 42% de las que padecen este problema.

**Tabla 19. Proporción de hogares en situación de pobreza energética\*, según diversas características. Gipuzkoa 2012**

		Tasa (%)	Distribución vertical (%)		Nº
			Hogares en situación de pobreza energética	Total hogares	
Sexo de la persona principal	Hombre	11,1	47,3	70,4	21.011
	Mujer	29,5	52,7	29,6	23.457
Edad de la persona principal	<45 años	14,5	26,4	30,1	11.740
	45-64 años	13,8	31,2	37,4	13.869
	65 y más años	21,7	42,4	32,5	18.859
Lugar de nacimiento de la persona principal	País Vasco	12,8	55,3	71,9	24.597
	Resto de la UE	22,7	30,0	22,0	13.357
	Fuera de la UE	39,5	14,6	6,1	6.514
Tipo de grupo familiar	Unipersonal	29,3	35,1	19,9	15.590
	Matrimonio o pareja sin hijos/as	11,5	16,1	23,2	7.142
	Matrimonio o pareja con hijos/as	9,5	24,0	41,9	10.662
	Padre o madre con hijos/as	39,6	20,7	8,7	9.213
	Otras situaciones	10,9	4,2	6,4	1.860
Participación en el mercado laboral	Todos los activos ocupados	7,1	22,0	51,1	9.765
	Con algún activo ocupado	19,3	16,1	13,9	7.171
	Con ningún activo ocupado	46,5	22,7	8,1	10.084
	Con ningún activo	24,1	39,2	26,9	17.448
Discapacidad ó problemas salud	Alguna persona	21,1	6,5	5,1	2.870
	Ninguna persona	16,3	93,5	94,9	41.597
Personas menores de 18 años	Alguna persona	14,7	25,6	28,8	11.382
	Ninguna persona	17,3	74,4	71,2	33.086
Personas de 65 y más años	Alguna persona	20,2	43,7	35,9	19.420
	Ninguna persona	14,6	56,3	64,1	25.048
Pobreza severa (Eurostat)	Existencia pobreza severa	80,1	19,5	4,0	8.661
	Ausencia pobreza severa	13,9	80,5	96,0	35.807
Exclusión social (FOESSA)	Integración	12,0	63,0	86,8	28.010
	Exclusión	46,3	37,0	13,2	16.458
Total		16,6	100,0	100,0	44.468

\*Se ha considerado que se encuentran en situación de pobreza energética aquellos hogares que presentan al menos uno de los siguientes problemas: a) tener un gasto en energía superior al 10% de los ingresos, b) no poder permitirse mantener la vivienda con una temperatura adecuada durante los meses fríos, o c) haberse retrasado, debido a dificultades económicas, en el pago de las facturas relacionadas con la energía.

Fuente: Encuesta de Pobreza y Exclusión Social de Gipuzkoa 2012.

**Tabla 20. Proporción de personas en situación de pobreza energética\*, según diversas características personales y de las viviendas. Gipuzkoa 2012**

		Tasa (%)	Distribución vertical (%)		Nº
			Hogares en situación de pobreza energética	Total personas	
Sexo	Hombre	12,2	43,7	48,7	41.988
	Mujer	14,9	56,3	51,3	54.090
Edad	<18 años	15,0	19,5	17,6	18.712
	18-64 años	12,3	56,1	62,2	53.899
	65 y más años	16,4	24,4	20,2	23.468
Lugar de nacimiento	País Vasco	10,7	61,2	77,9	58.802
	Resto de la UE	18,2	21,0	15,7	20.163
	Fuera de la UE	37,7	17,8	6,4	17.113
Tipo de grupo familiar	Unipersonal	29,3	16,2	7,5	15.590
	Matrimonio o pareja sin hijos/as	10,9	15,0	18,8	14.446
	Matrimonio o pareja con hijos/as	9,6	42,2	60,0	40.545
	Padre o madre con hijos/as	38,7	23,4	8,2	22.458
	Otras situaciones	7,8	3,2	5,5	3.039
Actividad	Ocupado/a	7,4	22,8	41,7	21.914
	Parado/a	31,1	19,5	8,5	18.756
	Inactivo/a (incluye <16 años)	15,7	57,7	49,7	55.407
Pobreza severa (Eurostat)	Existencia pobreza severa	82,4	26,2	4,3	25.203
	Ausencia pobreza severa	10,5	73,8	95,7	70.875
Exclusión social (FOESSA)	Integración	9,0	58,0	87,6	55.737
	Exclusión	45,9	42,0	12,4	40.340
Total		13,6	100,0	100,0	96.078

\*Se ha considerado que se encuentran en situación de pobreza energética aquellas personas que viven en hogares que sufren al menos uno de los siguientes problemas: a) tener un gasto en energía superior al 10% de los ingresos, b) no poder permitir se mantener la vivienda con una temperatura adecuada durante los meses fríos, o c) haberse retrasado, debido a dificultades económicas, en el pago de las facturas relacionadas con la energía.

Fuente: Encuesta de Pobreza y Exclusión Social de Gipuzkoa 2012.

En lo que respecta, por otra parte, a las características de las viviendas y sus equipamientos también cabe señalar la importancia de algunas variables a la hora de explicar la mayor incidencia de la pobreza energética en determinados hogares.

- El nivel de ocupación de la vivienda. Los resultados obtenidos para Gipuzkoa muestran que la incidencia de la pobreza energética aumenta a medida que disminuyen las personas que ocupan la vivienda. En las viviendas ocupadas por una única persona la pobreza energética alcanza una incidencia del 29,3%, casi once puntos porcentuales más que la que se obtiene en las viviendas familiares integradas por dos personas (el 17,9%).
- La superficie útil y el tipo de vivienda. Los hogares que residen en viviendas pequeñas presentan una incidencia de la pobreza energética superior a la de los hogares que cuentan con viviendas más extensas. Se observa además que cuanto más amplia es la vivienda menor es la incidencia de la pobreza energética. Cabe pensar que en esta circunstancia estén incidiendo otros factores como por ejemplo, la mayor presencia de hogares con bajos ingresos en viviendas pequeñas. Las diferencias no son muy abultadas pero, en general, la pobreza energética es más elevada entre los hogares que viven en pisos (16,9%), frente a aquellos otros que cuentan con viviendas de tipo unifamiliar (el 12,8%).

- La antigüedad. La prevalencia de situaciones de pobreza energética es viviendas construidas antes de 1979 (el 19,9%) es un 68% mayor que la que registran las viviendas edificadas a partir de esta fecha (el 11,8%).
- El régimen de tenencia. Los hogares que residen en una vivienda alquilada tienen un riesgo casi tres veces mayor de padecer pobreza energética que los que viven en una vivienda propia. Los hogares en alquiler, que suponen alrededor del 15% de todos los hogares, suponen casi tres de cada diez hogares que padecen pobreza energética en Gipuzkoa.
- La presencia de instalaciones de calefacción y de gas natural. Los hogares que carecen de instalación de gas natural y, sobre todo, aquellos que no tienen calefacción presentan una incidencia de la pobreza energética (del 22,7% y 35,4%, respectivamente) muy superior a la media.
- El Sector. Se observa una mayor incidencia de la pobreza energética entre aquellos hogares ubicados en la zona este de Gipuzkoa (el 19%), frente a los situados en la zona oeste (16,6%).

**Tabla 21. Proporción de hogares en situación de pobreza energética\*, según diversas características de la vivienda. Gipuzkoa 2012**

		Tasa (%)	Distribución vertical (%)		Nº
			Hogares en situación de pobreza energética	Total hogares	
Ocupación de la vivienda	1 persona	29,3	35,1	19,9	15.590
	2 personas	17,9	33,0	30,5	14.677
	3 personas	14,6	18,3	20,9	8.150
	Más de 3 personas	7,8	13,6	28,7	6.051
Superficie útil	Menos de 70 m <sup>2</sup>	20,8	31,2	24,9	13.879
	Entre 70 y 89 m <sup>2</sup>	18,1	42,1	38,5	18.708
	90 m <sup>2</sup> o más	12,1	26,7	36,6	11.882
Año de construcción	Antes de 1979	19,9	70,9	58,9	31.524
	A partir de 1979	11,8	29,1	41,1	12.944
Régimen de tenencia	En propiedad	13,2	67,9	85,0	30.184
	En alquiler	35,6	32,1	15,0	14.284
Tipo de vivienda	Unifamiliar	12,8	6,4	8,4	2.860
	Pisos y apartamentos	16,9	93,6	91,6	41.608
Presencia de calefacción	Tiene	14,5	78,5	89,9	34.898
	No tiene	35,4	21,5	10,1	9.570
Instalación de gas natural	Tiene	14,0	59,3	70,3	26.391
	No tiene	22,7	40,7	29,7	18.077
Sector	Este	19,0	66,8	58,3	29.685
	Oeste	13,2	33,2	41,7	14.783
Total		16,6	100,0	100,0	44.468

\*Se ha considerado que se encuentran en situación de pobreza energética aquellos hogares que presentan al menos uno de los siguientes problemas: a) tener un gasto en energía superior al 10% de los ingresos, b) no poder permitirse mantener la vivienda con una temperatura adecuada durante los meses fríos, o c) haberse retrasado, debido a dificultades económicas, en el pago de las facturas relacionadas con la energía.

Fuente: Encuesta de Pobreza y Exclusión Social de Gipuzkoa 2012.

## 4. PANORAMA INTERNACIONAL: POLÍTICAS Y MEDIDAS CON IMPACTO EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA ENERGÉTICA

### 4.1. Introducción

Este capítulo proporciona, a partir de la bibliografía y documentación existentes, una revisión del panorama internacional en lo tocante a las políticas y medidas que actualmente se están aplicando y que tienen un impacto en la reducción de la pobreza energética. El capítulo se estructura en dos partes. En la primera, se revisa el alcance de este fenómeno en dieciocho países, las peculiaridades que presenta la pobreza energética en cada lugar, así como las políticas o medidas que se han implementado en cada uno de ellos para tratar de evitar o reducir el problema. La segunda parte, en cambio, se centra en la exposición detallada y análisis de las políticas y medidas vigentes más significativas de ocho países.

Para la descripción de las políticas frente a la pobreza energética, se ha recurrido fundamentalmente a una revisión de la base de datos documental del SIIS-Centro de Documentación y Estudios, especializada en política social, con el fin de localizar la documentación de mayor interés publicada en torno al tema.

Esta búsqueda se ha completado mediante una revisión de la información ofrecida tanto por las administraciones públicas como por los organismos privados implicados en la acción frente a la pobreza energética en cada uno de los países analizados. En aquellos casos en que la información extraída de las fuentes en línea de dichos agentes no ha resultado suficientemente completa, se ha

procedido a contactar directamente con las entidades responsables de las ayudas, con el fin de obtener una descripción lo más detallada posible de cada una de las medidas.

La búsqueda se ha centrado tanto en los documentos oficiales como en la literatura científica producida en torno al tema de la pobreza energética. El análisis de la información contenida en los documentos oficiales ha permitido establecer una clasificación y una descripción completa de las medidas existentes. Por su parte, las investigaciones y estudios analizados han permitido acceder a datos relativos a la evaluación del problema y de las políticas aplicadas (definición del fenómeno, indicadores de medición, datos estadísticos, evaluación del impacto).

## 4.2. Breve análisis por países

Para elaborar esta primera parte del análisis internacional, se ha empezado por identificar los países en los que más desarrolladas están las políticas contra la pobreza energética. Dentro a la Unión Europea, se han escogido el Reino Unido, Irlanda, Francia, Bélgica, los Países Bajos y Alemania. Los países nórdicos, que destacan por su baja tasa de pobreza energética, se analizan en un epígrafe conjunto, debido a sus características comunes. Como es lógico, también se detalla el caso Español, haciendo hincapié en las comunidades autónomas de País Vasco y Cataluña. Para completar el panorama europeo, se examinan dos zonas geopolíticas o climáticas que revisten un perfil singular: los países del sur, y en particular Italia; y los países del Este, que se han querido ejemplificar con el caso de Hungría. Además, con el objeto de ampliar esta panorámica, se han incorporado a ella cuatro países occidentales con políticas y medidas reseñables desde el punto de vista de su impacto en la pobreza energética: Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda.

### 4.2.1. Países de la Unión Europea

Los estudios sobre pobreza energética que se van publicando en la Unión Europea –todavía escasos, pero incipientes<sup>65</sup>– señalan que una parte significativa de la población es incapaz de mantener sus hogares a una temperatura adecuada a un coste razonable, siendo los países del Este y los del sur –en este orden– los más afectados por este fenómeno. Se han dictado algunas directivas generales aplicables a este ámbito, pero como ha destacado el Comité Económico y Social Europeo “pocos Estados miembros aplican las medidas obligatorias previstas”<sup>66</sup>.

Análisis recientes<sup>67</sup> han puesto de manifiesto que la Unión Europea como actor institucional ha abordado la pobreza energética principalmente de forma tangencial. Así, la directiva europea 2009/72/CE, que regula el mercado eléctrico, y la 2009/73/CE, que hace lo propio con el mercado

---

<sup>65</sup> Posiblemente el más completo sea el proyecto European Fuel Poverty and Energy Efficiency (EPEE), financiado por la Unión Europea, que compara la situación de cinco países: Bélgica, España, Francia, Italia e Inglaterra.

<sup>66</sup> COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO (2013) *Documento de trabajo de la Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información sobre 'Por una acción europea coordinada para prevenir y combatir la pobreza energética'*. (Dictamen de iniciativa). Bruselas: Comité Económico y Social Europeo, TEN/516 - CES2517-2013.

<sup>67</sup> THOMSON, H. y C. SNELL (2013) “Quantifying the prevalence of fuel poverty across the European Union”. *Energy Policy*, nº 52, pág. 570.



gasístico, se refieren a la pobreza energética como un problema creciente y piden a los Estados miembros que adopten las medidas oportunas para combatirla, como el establecimiento de planes de acción nacionales o de la figura del ‘cliente vulnerable’, para cuya protección se prohíbe dejarlo fuera del servicio en periodos críticos. Por su parte, la directiva 2012/27/UE (que modifica o deroga cuatro disposiciones anteriores) se interesa también por la pobreza energética desde la perspectiva de la eficiencia energética de los edificios. Sin embargo, esta línea de actuación tendrá previsiblemente una incidencia limitada en la pobreza energética, ya que las medidas se centran en las nuevas construcciones y los edificios administrativos, y cuando alude a la renovación de edificaciones residenciales ya existentes, lo hace proponiendo una estrategia poco concreta y a largo plazo.

En cambio, y como apuntan Thomson y Snell<sup>68</sup>, la Unión Europea apenas ha abordado la pobreza energética de manera directa. Se ha debatido sobre el asunto<sup>69</sup> y su nexo con la exclusión social, pero a la hora de la verdad no se ha proporcionado una definición común del fenómeno, ni de la figura del ‘cliente vulnerable’ y tampoco se han ofrecido pautas concretas de actuación<sup>70</sup>. Los aspectos más sociales del enfoque integrado que Bruselas pretendía dar al problema, por tanto, apenas se han perfilado.

En este contexto, la respuesta de los Gobiernos ha sido heterogénea y, salvo excepciones –en particular, el Reino Unido–, muy limitada, ya que, como se verá con más detalle en los siguientes apartados, todavía son pocos los países que han adoptado una definición oficial de pobreza energética o de ‘cliente vulnerable’. Este incumplimiento de las medidas establecidas –en particular, respecto a las personas más empobrecidas o en riesgo de exclusión– llevó en 2011 al Comité Económico y Social Europeo a reclamar a las instituciones europeas que actúen en aplicación del principio de subsidiariedad<sup>71</sup>. En un documento de este mismo año<sup>72</sup>, además, el Comité proponía medidas concretas, en especial:

- La firma de un Pacto Europeo de Seguridad y Solidaridad Energéticas basado en “el reconocimiento de un derecho de acceso universal a la energía que figurará entre los objetivos de la política energética común de la Unión Europea”.
- La aprobación de una definición común de pobreza energética y la elaboración de estadísticas europeas armonizadas sobre esta materia.
- La promoción de un Observatorio Europeo de la Pobreza Energética.
- El establecimiento de tarifas sociales europeas.
- El desarrollo de la eficacia energética en el marco de una política transversal.

<sup>68</sup> THOMSON, H. y C. SNELL, *op. cit.*, págs. 563-572.

<sup>69</sup> COMISIÓN EUROPEA (2010) *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. La Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social: un marco europeo para la cohesión social y territorial*. Bruselas: Comité Económico y Social Europeo, COM(2010) 758 final.

<sup>70</sup> BOUZAROWSKI, S. et al., 2002, pág. 3, cit. en THOMSON, H. y C. SNELL, 2013, pág. 564.

<sup>71</sup> COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO (2011) “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). Bruselas: Diario Oficial de la Unión Europea, 2011/C 44/09.

<sup>72</sup> COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO, 2013, *op. cit.*, págs. 1-7.

#### 4.2.1.1. Reino Unido

El Reino Unido ha sido el país de referencia en la lucha contra la pobreza energética por varios motivos: por ser pionero en identificar este problema a finales de la década de los setenta, por ser el primero en contar con una estrategia definida de lucha contra la pobreza energética y por la variedad de políticas que ha establecido para hacer frente a este problema. A día de hoy es, además, uno de los pocos países que cuentan con una definición oficial y con sistemas de medición y seguimiento periódico del fenómeno, a través de encuestas a la población.

En cuanto a la definición de pobreza energética (*fuel poverty*), hasta hace muy poco, ésta se entendía, de un modo general, como aquella situación en la que un hogar necesita dedicar más del 10% de sus ingresos a alcanzar un nivel térmico aceptable. Actualmente el Gobierno británico está revisando esta definición, basándose en la propuesta del investigador John Hills<sup>73</sup>. Hills considera que la adopción de este umbral como indicador de la pobreza es una medida esencialmente arbitraria y que es excesivamente sensible a determinados condicionantes, como por ejemplo, los cambios en las tarifas energéticas. Asimismo, se ha detectado también que muchos hogares que cumplían este criterio no se encontraban en situación de pobreza energética, ya que podían contar con ingresos elevados. Ante estas y otras limitaciones, Hills ha propuesto una nueva medición de la pobreza energética, según la cual un hogar se encontraría en situación de pobreza energética cuando sus ingresos son inferiores al umbral de pobreza –tomando en consideración los gastos energéticos– y sus costes energéticos son superiores a los de una vivienda tipo de sus mismas características<sup>74</sup>.

Por lo que se refiere a la cuantificación del problema en el Reino Unido, los datos parecen indicar que la pobreza energética descendió entre 1996 y 2004, pasando de 5,1 millones de hogares a 1,2. Sin embargo, a partir de 2007 se ha vuelto a agudizar, pues diversas fuentes señalaban un aumento en el número de hogares con problemas de pobreza energética. Así, el último *Informe anual sobre pobreza energética*<sup>75</sup> mostró que en 2010 el número estimado de hogares en esta situación era de 4,75 millones, lo que representa aproximadamente el 19% del total. En abril de 2011, una encuesta de YouGov sugería que el número de hogares en situación de pobreza energética había aumentado hasta los 6,3 millones, lo que representaba aproximadamente un 24% de todos los hogares del Reino Unido.

A pesar de que, tal y como se ha comentado, el problema de la pobreza energética se hizo público en este país a finales de los años setenta, no tuvo su reflejo normativo hasta la aprobación en 2000 de la *Warm Homes and Energy Conservation Act*, que exigía al Gobierno británico que implantara una política para la reducción de la pobreza energética. Como consecuencia de dicho mandato, en noviembre de 2001 se hizo público el primer plan contra la pobreza energética (*The UK Fuel Poverty Strategy*).

---

<sup>73</sup> HILLS, J. (2012) “Getting the measure of fuel poverty”, *Case Report*, nº 72. Londres: Centre for Analysis of Social Exclusion.

<sup>74</sup> DEPARTMENT OF ENERGY AND CLIMATE CHANGE (2013) *Fuel Poverty: A Framework For Future Action*. Londres: Department of Energy & Climate Change.

<sup>75</sup> DEPARTMENT OF ENERGY AND CLIMATE CHANGE (2012) *Annual report on fuel poverty statistics 2012*. Londres: Department of Energy and Climate Change.

Actualmente, la Estrategia de Acción frente a la Pobreza Energética del Reino Unido se estructura fundamentalmente en torno a cuatro tipos de medidas:

- Ayudas económicas para hacer frente al consumo de energía: existen fundamentalmente dos, las ayudas económicas para el pago de combustible (Winter Fuel Payments) y las ayudas económicas para periodos de frío (Cold Weather Payments). Mientras que las primeras están dirigidas al pago de las facturas energéticas de las personas mayores, las segundas están destinadas al pago de la factura energética en periodos concretos de mucho frío y no se orientan únicamente a las personas mayores.
- Tarifas sociales: aquí puede incluirse el Programa Descuento: Hogar Cálido (Warm Home Discount scheme). Se trata de una iniciativa que tiene como objetivo ayudar los hogares más pobres del Reino Unido mediante descuentos en sus facturas eléctricas. Las compañías eléctricas asumen el coste de estos descuentos, que después recuperan mediante el aumento de las tarifas que aplican al resto de consumidores.
- Medidas de eficiencia energética: se incluyen aquí el Programa Frente Cálido (Warm Front Scheme), el Pacto Verde (Green Deal) y el Compromiso de las Empresas de Energía (Energy Companies Obligation, ECO). El primero ofrece subvenciones a los hogares perceptores de prestaciones de pobreza que precisan acometer mejoras de aislamiento y calefacción. El Pacto Verde es un programa de financiación de obras de rehabilitación para mejorar la eficiencia energética, que va destinado a la población en general. El ECO, por su parte, tiene por objetivo ahorrar en el consumo de energía mediante la implantación de calderas eficientes y el aislamiento necesario en las viviendas de los hogares más vulnerables.
- Otras medidas: destacan principalmente los servicios de asesoramiento técnico para reducir el consumo de energía y mejorar la eficiencia energética; los proyectos de colaboración institucional a escala local (Warm Zones), que ofrecen servicios de detección, evaluación, asesoramiento y gestión integral de las medidas orientadas a mejorar la eficiencia energética de las viviendas de una determinada zona; así como las iniciativas de racionalización del gasto energético en el sector doméstico basadas en la instalación de dispositivos de prepago (prepayment meters).

A pesar de constituir un referente indiscutible a escala internacional, la política contra la pobreza energética del Reino Unido también ha sido objeto de críticas. Se le achaca su indefinición en cuanto a qué medidas concretas se destinan a cada uno de los aspectos de la pobreza energética o la falta de precisión en cuanto a qué grupos especialmente vulnerables debe dirigirse cada iniciativa. Se critica, en definitiva, que se trata de una suma de medidas variadas, no de una estrategia integral frente a la pobreza energética<sup>76</sup>.

---

<sup>76</sup> RAHO, B.A. (2012) *Fuel Poverty Related Policy: Lessons Learned in the UK and Other European Countries and Potentials and Possible Challenges for Fuel Poverty Policy Implementation in Austria*. Exeter: University of Exeter.

#### 4.2.1.2. Irlanda

Irlanda constituye, junto con el Reino Unido, uno de los escasos países que cuentan con medidas específicas para la reducción de la pobreza energética. Asimismo, es uno de los pocos países de la Unión Europea, junto con Francia y el Reino Unido, que han aprobado una definición estandarizada de la pobreza energética. En el caso de Irlanda, la definición más utilizada de pobreza energética es la que recogen tanto el actual Libro Blanco de la Energía, como el Plan de Acción Nacional para la Inclusión Social 2007-2016, según la cual la pobreza energética aludiría a “la situación de aquellos hogares que no pueden permitirse mantener una temperatura adecuada en el hogar, bien a causa de la falta de recursos económicos, o bien por la ineficiencia energética del hogar”.

Las principales líneas de actuación sobre las que se articula la política actual frente a la pobreza energética en Irlanda pueden sintetizarse así:

- Ayudas económicas para hacer frente al consumo de energía: se trata de prestaciones económicas destinadas a sufragar los gastos energéticos derivados del consumo de combustible (*Fuel Allowance*), de electricidad (*Electricity Allowance*), o de gas natural (*Natural Gas Allowance*), que se dirigen a personas mayores y a personas con bajos ingresos.
- Medidas de eficiencia energética: destaca aquí el Programa Mejor Energía Hogares más Cálidos (*Better Energy Warmer Homes Scheme*), destinado a mejorar la eficiencia energética de las viviendas de las personas con menos recursos, mediante el acometimiento de trabajos de reforma e instalación.
- Otras medidas: destacan principalmente las medidas de racionalización del gasto energético de los hogares basadas en la instalación de dispositivos prepago (*prepayment and pay-as-you-go meters*), y las medidas dirigidas a limitar los impagos y los cortes de suministro mediante la protección a determinados usuarios especialmente vulnerables (*Industry Special Services Register*)

Un estudio del Instituto de Salud Pública de Irlanda<sup>77</sup> confirmó que, si bien las ayudas económicas paliaban la situación de los hogares en situación de pobreza energética, no ofrecían una solución a largo plazo. En este sentido, se planteaba incluso que podrían estar contribuyendo a un aumento de las tarifas energéticas. El estudio concluye que las inversiones en la mejora de la eficiencia energética de los hogares deben constituir el eje principal de actuación de las políticas contra la pobreza energética.

#### 4.2.1.3. Francia

A pesar de que en Francia el debate académico y público en torno a la pobreza energética surgiera con relativo retraso con respecto a otros países, como por ejemplo, Irlanda y el Reino Unido, en los últimos años la preocupación sobre este problema se ha intensificado debido, en gran medida, al

---

<sup>77</sup> PUBLIC HEALTH POLICY CENTRE (2007) All-Ireland policy paper on fuel poverty and health. Dublin: Institute of Public Health.

encarecimiento de los precios de la energía. Si bien el concepto de precariedad energética fue objeto de una primera definición en 2009<sup>78</sup>, no tuvo su reflejo normativo hasta el año siguiente en ley nº 2010-788, de 12 julio 2010 de Compromiso Nacional para el Medio Ambiente, también llamada ley Grenelle II. En la actualidad, se considera que una persona está en situación de pobreza energética (*précarité énergétique*) cuando “[...] tiene verdaderas dificultades para disponer en su vivienda del suministro de energía necesario para satisfacer sus necesidades básicas a causa de la inadecuación de sus recursos o de las condiciones de habitabilidad de la vivienda”.

En la práctica, para calcular el número de hogares en situación de pobreza energética, Francia utiliza el mismo umbral establecido por el Reino Unido, según el cual, una vivienda que destina más del 10% de sus ingresos a las facturas de energía se encuentra en situación de pobreza energética. Un estudio editado por el Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos (INSEE)<sup>79</sup> revela que en 2006 3,8 millones de hogares de la Francia metropolitana –lo que representa un 13% del total de hogares– se hallaban en situación de precariedad energética. Ese mismo año, 3,5 millones de hogares –un 14,8% del total–, declaraba haber pasado frío. Entre 1996 y 2006, esta proporción se habría incrementado desde el 10,9% hasta el 14,8%.

A pesar de que el reconocimiento de la pobreza energética como problema social sea relativamente reciente, este fenómeno se viene manifestando desde hace tiempo en una parte de los hogares de Francia a través de la dificultad en el pago de las facturas de energía. Por este motivo, puede hablarse de la implantación desde hace años de distintas medidas dirigidas a ayudar a las familias a mantener la temperatura adecuada en sus hogares, enmarcadas todas ellas dentro de las políticas para combatir la pobreza y la exclusión social. A partir de 1982 existen, por ejemplo, medidas para las personas en situación de pobreza y precariedad, tales como los fondos sociales destinados al pago de la energía. A estas ayudas iniciales, se les han ido sumando medidas de carácter preventivo para la mejora de la calidad energética de las viviendas, como por ejemplo, el programa *Habiter Mieux*, iniciado en 2011 como resultado de la ley Grenelle II, y que está gestionado por la Agencia Nacional de Vivienda (ANAH).

Otra de las iniciativas llevada a cabo en Francia como resultado de la ley Grenelle II es la creación del Observatorio Nacional de la Pobreza Energética (ONPE) en 2011. El observatorio está formado por diferentes agentes implicados en la lucha contra la pobreza energética, y tiene como objetivo mejorar, tanto en el sector de la vivienda como en el del transporte, el conocimiento de este fenómeno en Francia, e informar y contribuir en la orientación de las políticas públicas. De una manera más detallada, entre sus objetivos se encuentran:

- La recogida y análisis de los indicadores relacionados con la pobreza energética. El observatorio debe facilitar la recogida de datos significativos y su posterior acceso para mejorar el conocimiento y poder hacer un seguimiento de la precariedad energética.
- La creación y alimentación de un centro de recursos para las acciones de lucha contra la pobreza energética. Se prevé que el observatorio informe sobre las ayudas económicas

---

<sup>78</sup> PELLETIER, P. et al. (2009) *Groupe de travail Précarité énergétique. Rapport*. París: Plan Bâtiment Grenelle.

<sup>79</sup> DEVALIERE, I. et al. (2011) “La précarité énergétique : avoir froid ou dépenser trop pour se chauffer”, *INSEE Première*, nº 1.351. París: Institut National de la Statistique et des Études Économiques.

tanto públicas como privadas existentes dirigidas a los hogares con endeudamiento energético y, en general, a los hogares con bajos ingresos, y que recoja también las acciones e iniciativas locales o nacionales de lucha contra la pobreza energética.

- La elaboración de documentos técnicos e informes que traten cuestiones específicas en relación con la precariedad energética.
- La organización de seminarios que propicien la investigación y el intercambio de experiencias. Está previsto que el primer seminario tenga lugar en enero 2014.

#### 4.2.1.4. Bélgica

Muestra del interés que la pobreza energética está adquiriendo recientemente en Bélgica es que el Plan Estatal para Combatir la Pobreza (*Armoedebestrijdingsplan* o *Plan de Lutte contre la Pauvreté*) ha reconocido el problema y ha incorporado, entre sus objetivos, el de garantizar el acceso a la energía<sup>80</sup>. Con todo, es difícil saber con exactitud el número de hogares en situación de pobreza energética en el país, debido a la escasez de datos. A diferencia del Reino Unido, no hay un sistema de recogida de información sobre la calidad de las viviendas y las condiciones de los hogares, si bien las estadísticas existentes señalan que la pobreza energética se ha incrementado. Entre 1999 y 2009, el gasto medio energético de los hogares ha pasado de significar el 4,4% de sus ingresos disponibles a suponer un 5,8%. Cuando se toma en cuenta el nivel de ingresos, el panorama resulta aún más preocupante, pues en 2009 los hogares con más bajos ingresos destinaron alrededor del 15% de sus ingresos a la factura energética. En general, un 6% de la población belga afirma no poder hacer frente a sus facturas relativas a las necesidades básicas, tales como agua, energía o alquiler.

Para comprender la situación belga, es preciso recordar que se trata de un país enormemente descentralizado, y que muchas competencias federales han sido transferidas a sus tres regiones (Flandes, Bruselas-Capital y Valonia), por lo que presenta grandes diferencias interterritoriales. Por ejemplo, el Gobierno federal es responsable de fijar las tarifas energéticas, pero son las regiones quienes definen las políticas relativas a los ‘clientes protegidos’ (*clients protégés*)<sup>81</sup>.

Uno de los conceptos clave de la política energética belga es, precisamente, el de cliente protegido, pues si bien no se trata de una figura específicamente destinada a paliar la pobreza energética, contribuye a tal fin. Se consideran clientes protegidos los perceptores de determinadas prestaciones sociales y las personas con discapacidad. Valonia y Bruselas-Capital han flexibilizado los requisitos de acceso e incluyen como beneficiarios a los hogares en situación de endeudamiento energético y, en el caso de Bruselas-Capital, a los hogares con bajos ingresos. Los clientes protegidos disponen, entre otras ventajas, de una tarifa reducida de gas y electricidad. Para los hogares que utilizan el gasóleo de calefacción, el Gobierno Belga dispone de unas ayudas sociales (*social verwarmingfonds* o *Fond Social Chauffage*) específicamente dirigidas a la compra de

<sup>80</sup> Este apartado se basa fundamentalmente en STORMS, E. et al. (2012) “An introduction to fuel poverty in Belgium”, EU Fuel Poverty Network.

<sup>81</sup> HUYBRECHS, F. et al. (2011) *La précarité énergétique en Belgique*. Bruselas: Université Libre de Bruxelles; Amberes: Universiteit Antwerpen.

este tipo de combustible por parte de los hogares con bajos ingresos o en situación de deuda energética.

Ambas medidas se financian a partir de tasas sobre las tarifas energéticas. Se da la paradoja de que son precisamente los hogares con bajos ingresos quienes financian, en gran medida, estas ayudas sociales, ya que al invertir menos en la eficiencia energética en sus viviendas, tienen un mayor consumo que los hogares con ingresos medios o altos.

Otro instrumento central de las políticas sociales de acceso al gas y a la electricidad son los contadores prepago y los limitadores de potencia. Por lo que se refiere a los primeros, las regiones de Valonia y Flandes ofrecen la posibilidad de instalar contadores prepago de gas y electricidad con el objetivo de facilitar el pago del consumo energético –o el de la deuda, en caso de impago–, y prevenir de este modo el corte de suministro. El funcionamiento general del sistema resulta algo complejo y varía de una región a otra, pero, en síntesis, se trata de ir adelantando pequeñas cantidades de dinero, mediante la compra de una tarjeta de prepago que se introduce en el contador instalado en casa. Cualquier usuario de gas o electricidad puede solicitar la instalación de uno de estos dispositivos, mientras que en el caso de los hogares con deuda energética, es la propia compañía proveedora quien los instala, para evitar la acumulación de deuda.

En caso de que el usuario no pueda hacer frente a la deuda, las tres regiones belgas ofrecen la posibilidad de instalar un limitador de potencia eléctrica, como último recurso antes del corte de suministro. Estos dispositivos garantizan un suministro mínimo de electricidad para cubrir las necesidades básicas; como es lógico, no resultan tan útiles para los hogares que utilizan sistemas de acondicionamiento térmico que funcionan con gas.

En la resumen, las medidas que Bélgica ha puesto en marcha para combatir la pobreza energética se agrupan en dos categorías: las que inciden en el precio y el acceso a la energía, y las relativas a la reducción del consumo energético y su impacto medioambiental. Sin embargo, no hay una relación entre estos dos tipos de medidas, ni una estrategia a largo plazo de lucha contra la pobreza energética. La mayoría de las medidas no son preventivas, sino que se dirigen –muchas veces de manera indirecta además– a los hogares que ya están en situación de pobreza energética.

#### 4.2.1.5. Holanda

Holanda no cuenta con un plan de pobreza energética, más allá de las mediciones incluidas en la Encuesta Europea de Condiciones de Vida (EU-SILC), a pesar de lo cual hay quienes califican las iniciativas neerlandesas contra la pobreza energética como ejemplares. Durante la primera crisis de petróleo, en 1974, se crearon ayudas económicas para mejorar el aislamiento de las viviendas. En 1979, se puso en marcha un programa nacional en este mismo sentido, que contemplaba la instalación de ventanas de doble acristalamiento y el aislamiento de suelos, paredes y tejados. En las viviendas de nueva construcción, estas medidas eran de obligado cumplimiento, mientras que los dueños de viviendas antiguas podían solicitar subvenciones para llevarlas a cabo. En 1987, se reestructuró este programa, que se convirtió en un plan general para todo tipo de reformas en las

viviendas, donde las medidas dirigidas a promover la eficiencia energética seguían siendo uno de los ejes centrales del programa. Desde entonces, las ayudas económicas para promover las obras de reforma destinadas a aumentar la eficiencia energética de los hogares han sido una constante en la política energética holandesa.

Una de las últimas iniciativas de esta índole fue el programa *Meer met Minder* (Más con Menos), creado en 2008 por la entidad estatal de asesoramiento energético (*Energieprestatieadvies*). Esta entidad ofreció entre 2008 y 2011, en colaboración con empresas de viviendas sociales, compañías eléctricas, empresas de construcción y entidades públicas a escala regional y local, asesoramiento energético y ayudas económicas para subvencionar reformas dirigidas a mejorar la eficiencia energética de los hogares. Cada caso incluido en Más por Menos estaba gestionado por un asesor, que, en la fase inicial, informaba a los usuarios sobre las medidas contempladas por el programa. Esta persona de contacto encargaba después (a una empresa certificada) la preparación de un informe sobre la eficiencia energética actual del edificio, en el que constaban también las posibles medidas de intervención y las subvenciones disponibles para llevarlas a cabo. El asesor del programa cumplía, a lo largo de la obra, una función doble: de persona de contacto y de coordinador de gremios. Al terminar la obra, se elaboraba una nueva evaluación de la vivienda para ver si era factible cambiar la clasificación inicial de eficiencia energética. La cuantía de la ayuda económica percibida dependía de las mejoras registradas en el índice de eficiencia energética. El objetivo inicial del programa fue aumentar en un 30% la eficiencia energética de 500.000 hogares entre 2008 y 2011. Debido a los buenos resultados obtenidos, la vigencia del programa se prolongó hasta finales de 2012; sin embargo, el programa no ha continuado debido a que no se le han asignado fondos.

En este contexto, conviene recordar el trabajo que actualmente se está llevando a cabo en los Países Bajos para aumentar el impacto de la directiva europea de etiquetado energético de electrodomésticos (y otros productos), mediante la implantación de una clasificación más exigente que aprobada por la Unión Europea.

Cabe señalar, también, que, por ejemplo, la normativa neerlandesa es mucho más exigente en lo que respecta al etiquetado energético de electrodomésticos que en otros países europeos y que, en este país, el Gobierno obliga las compañías energéticas a promover un consumo energético eficiente de los clientes y a trabajar para prevenir su pobreza energética. Una norma de 2011, complementaria a la Ley de Suministro de Electricidad y Gas, prohíbe, por ejemplo, que las compañías de energía puedan contar el suministro a los hogares a causa de impago durante el periodo comprendido entre el 1 de octubre y el 1 de abril<sup>82</sup>. La misma normativa establece que los proveedores de gas y electricidad tengan la obligación de informar a sus clientes con pagos atrasados sobre la posibilidad de recibir asesoramiento sobre problemas de endeudamiento.

Todas estas iniciativas contribuyen, junto con la prestación económica dirigida a inquilinos con ingresos bajos y alquileres elevados, a reducir la pobreza energética en los Países Bajos.

---

<sup>82</sup> MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN; LANDBOUW EN INNOVATIE (2011) *Regeling van de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie van 27 juni 2011, nr. WJZ / 11076169, Houdende regels over afsluiten van kleinverbruikers van elektriciteit en gas en intrekking van de Regeling afsluiten elektriciteit en gas van kleinverbruikers*. La Haya: Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.



Merece la pena destacar, por último, dado su carácter novedoso, una actuación llevada a cabo con el objetivo de realizar una compra colectiva de energía y reducir así su precio. Se trata de la iniciativa Met de Stroom Mee (Sigue la Corriente), marca registrada por Dutch Concepts Group BV, una empresa privada dedicada a crear soluciones innovadoras en Internet. El proyecto, desarrollado en 2011, estaba dirigido a abaratar el coste de energía para los consumidores. Para cumplir con este objetivo se creó una página de Internet en el que cualquier hogar neerlandés podía registrarse. Una vez que se habían registrado 10.000 usuarios, la entidad responsable se encargó de contactar con las empresas que suministraban energía para negociar su precio. Cada una de las compañías eléctricas realizó sus ofertas y, una vez localizada la mejor, los potenciales nuevos usuarios recibieron un correo electrónico en el que figuraban las condiciones del posible nuevo contrato. Con el nuevo contrato de suministro los domicilios se ahorraron una media de 300 € al año. Esta experiencia no es única en los Países Bajos. La empresa de viviendas sociales WoonEnergie cumple, en la actualidad, la función de agente mediador en el mercado energético y obtiene tarifas de electricidad especiales gracias a la ‘negociación colectiva’.

#### 4.2.1.6. Alemania

En Alemania, no existe una definición oficial de la pobreza energética ni estadísticas específicas sobre el número de personas afectadas por este fenómeno, más allá de las mediciones incluidas en la Encuesta Europea de Condiciones de Vida (EU-SILC). No obstante, se sabe que las deudas energéticas de los hogares alemanes han incrementado de manera considerable durante los últimos años<sup>83</sup>. Este dato puede resultar algo sorprendente, teniendo en cuenta que Alemania tiene hoy uno de los menores índices de desempleo en Europa y que el nivel medio de ingresos de sus habitantes es relativamente elevado. El país cuenta, además, con una prestación económica de vivienda y transferencias sociales dirigidas a financiar los costes de la calefacción de los hogares perceptores de ayudas sociales.

Son varios los factores que originan la pobreza energética en Alemania. Por un lado, es preciso señalar que el parque de viviendas se encuentra bastante obsoleto. De hecho, la Oficina Federal de Estadísticas estima que hasta un 46% de ellas no cuenta con el aislamiento térmico necesario o presenta otros signos de ineficiencia energética<sup>84</sup>. También puede mencionarse el hecho de que este país, con una larga tradición de viviendas sociales, está experimentando grandes cambios en ese mercado, con una privatización de inmuebles. Es decir, viviendas en alquiler que antes tenían un bajo precio, ahora son inaccesibles para muchas personas. Esto hace que muchos inquilinos se tengan que mudar, porque la transferencia económica que reciben las personas receptoras de ayudas sociales para financiar los costes de la vivienda no les alcanza para alquilar estas viviendas. Esto ha dado lugar a un ‘nomadismo’ de personas con ingresos bajos que solamente pueden optar

---

<sup>83</sup> KOPATZ, M. et al. (2013) *Energiewende. Aber fair! Wie sich die Energiezukunft social tragfähig gestalten lässt*. Munich: Oekom Verlag, págs. 45-46.

<sup>84</sup> BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU UND STADTENTWICKLUNG (2012) *Wohnen und Bauen in Zahlen 2011/2012*. Bonn: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, pág. 161.

al alquiler de las viviendas en peor estado, que también suelen ser las de menor eficiencia energética<sup>85</sup>.

Otro factor que influye de manera negativa sobre la pobreza energética en este país son los precios energéticos, que se han incrementado de manera drástica durante los últimos años. Ha habido algunos intentos de paliar este impacto con transferencias de renta extraordinarias vigentes entre 2009 y 2010. No obstante, parece haber un consenso en que ni estas ayudas estatales extraordinarias, ni las transferencias económicas ordinarias, ni el incremento del nivel salarial ha podido paliar el impacto del creciente coste de energía. También puede señalarse otro hecho, y es que, Alemania estableció hace años unos de los objetivos más ambiciosos en Europa en cuanto a la reducción de CO<sub>2</sub> (con un 40% para 2020); sin embargo, después del accidente de Fukushima, se tomó la decisión de que era necesario dejar de depender de la energía nuclear y apostar, aún más fuerte, por las energías renovables<sup>86</sup>. De esta forma, los objetivos establecidos para sustituir las fuentes de energía predominantes en la actualidad por las energías renovables podrían aumentar aún más el coste energético y, por tanto, los niveles de pobreza energética.

A la hora de hablar de las políticas o medidas que se han aplicado en este país para tratar de reducir la pobreza energética, es preciso mencionar el Plan Nacional de Eficiencia Energética de 2008<sup>87</sup>, que establece una serie de medidas dirigida al sector de vivienda, algunas de ellas dirigidas a la población en riesgo de padecer pobreza energética, tales como el reparto de equipamiento para aumentar el ahorro energético (por ejemplo, bombillas de ahorro energético y temporizadores), asesoramiento energético y microcréditos para la adquisición de electrodomésticos de alta eficiencia energética. Todas estas medidas se han puesto en marcha, algunas de forma experimental y otras de manera definitiva. Aparte de estas iniciativas dirigidas a paliar la pobreza energética, el plan contempla otra serie de medidas, de carácter general, que pueden incidir sobre la pobreza energética, por ejemplo: la elaboración de nuevos estándares de eficiencia energética para nuevas construcciones y obras de reforma, la implantación de certificados de eficiencia energética, las subvenciones estatales para promover las reformas dirigidas a mejorar la eficiencia energética de viviendas o las deducciones fiscales para inversiones en reformas dirigidas a mejorar la eficiencia energética. Entre los programas más ambiciosos de este plan, se encuentra la iniciativa Reformas para Aumentar la Eficiencia Energética, llevada a cabo por el Banco Gubernamental de Desarrollo Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) que ofrece créditos 'blandos' y subvenciones para llevar a cabo reformas energéticas en edificios residenciales.

Entre las iniciativas estatales dirigidas a paliar la pobreza energética, se encuentra la transferencia económica para sufragar los gastos de calefacción de las personas paradas de larga duración y los perceptores de la renta de garantía de ingresos. Este suplemento a la renta de garantía de ingresos o el subsidio de paro, en vigor desde hace varias décadas, es considerado como una de las herramientas más importantes en la lucha contra la pobreza energética. No obstante, durante los últimos años, se ha cuestionado la eficacia de esta medida.

---

<sup>85</sup> KOPATZ, M. *et al.* (2013) *op. cit.*, págs. 147-149.

<sup>86</sup> BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT (2012) *Die Energiewende. Zukunft made in Germany*. Berlín: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.

<sup>87</sup> BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT (2007) *Eckpunkte für ein integriertes Energie- und Klimaprogramm*. Berlín: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.

Para promover las obras dirigidas a aumentar la eficiencia energética en edificios de vivienda multifamiliares este año se ha modificado la Ley de Viviendas de Alquiler. La reforma legislativa reduce el impacto económico de las obras de este tipo para los dueños quienes, a partir de este año, no se verán obligados a reducir el alquiler de los inquilinos hasta tres meses después de iniciarse la obra. No obstante, la normativa vigente también protege a los inquilinos. Después de llevar a cabo las obras el alquiler puede subir con máximo un 11% al año.

También pueden destacarse en este país algunas iniciativas privadas con impacto en la pobreza energética. La compañía eléctrica EON lanzó hace algunos años una tarifa social. El interés por este producto, sin embargo, fue bajo –únicamente 1% de los domicilios contrató la tarifa social–. Otras compañías eléctricas han puesto microcréditos a disposición de los clientes que quisieran cambiar sus electrodomésticos viejos por nuevos de alta eficiencia energética. Algunas compañías eléctricas también han participado en la implantación de contadores ‘prepago’ Los proyectos piloto de este tipo se han llevado a cabo en varias localidades alemanas, como Völklingen (Sarre), Neustadt bei Coburg (Baviera) y Olpe und Düren (Renania del Norte-Westfalia).

#### 4.2.1.7. Países nórdicos

A pesar de que todos cuentan con climas muy fríos, la incidencia de la pobreza energética en los países nórdicos es particularmente baja, sobre todo, si se compara con la de los países del sur de Europa, con un clima mucho más templado.

La ausencia casi total de pobreza energética en estos países se debe a varios factores. En primer lugar, cabe señalar la importancia de la larga tradición de políticas energéticas activas, que se remonta a la primera crisis del petróleo, de 1973. Este hecho, en combinación con los ambiciosos objetivos ambientales fijados por los Gobiernos nórdicos en cuanto a la reducción de las emisiones de gases que propician el efecto invernadero, han situado a los países nórdicos a la cabeza de los países con mayor eficiencia energética de la OCDE<sup>88</sup>. Debe destacarse también la importancia que han tenido los estándares de construcción, muy exigentes desde hace décadas en estos países en lo que se refiere al aislamiento térmico<sup>89, 90, 91, 92</sup>. Concretamente, en el caso de Suecia puede señalarse también que cuenta con un parque de viviendas relativamente reciente, debido, entre otras cosas, al derrumbe masivo de viviendas anticuadas llevado a cabo en el país en los años cincuenta, sesenta y setenta.

Por otra parte, conviene recordar también que, a pesar de que se trata de países con una temperatura media anual baja, dos de ellos tienen una situación energética privilegiada. Noruega

---

<sup>88</sup> PASQUIER, S. y SAUSSAY, A. (2012) *Progress Implementing the IEA 25 Energy Efficiency Policy Recommendations*. París, International Energy Agency.

<sup>89</sup> DANISH ENERGY AGENCY (2012) *Energy Efficiency Policies and Measures in Denmark*. Copenhagen: Danish Energy Agency.

<sup>90</sup> INSTITUTE FOR ENERGY TECHNOLOGY (2012) *Energy Efficiency Policies and Measures in Norway*. Kjeller: Institute for Energy Technology.

<sup>91</sup> MOTIVA OY (2012) *Energy Efficiency Policies and Measures in Finland*. Helsinki: Motiva Oy.

<sup>92</sup> SWEDISH ENERGY AGENCY (2012) *Energy Efficiency Policies and Measures in Sweden*. Eskilstuna: Swedish Energy Agency.

cuenta con reservas de gas y petróleo, y tiene grandes recursos de energía hidráulica. En Islandia, se aprovecha la energía geotérmica, lo cual se traduce en precios energéticos relativamente bajos. El resto de países nórdicos también cuentan con grandes fuentes de energía naturales (hidráulica, leña).

En tercer lugar, cabe señalar otros factores que pueden incidir sobre este bajo índice de pobreza energética. Así, resulta preciso subrayar que se trata de países donde el nivel medio de ingresos es elevado y donde, además, las políticas sociales han favorecido la redistribución de riqueza. En estos países existen, por ejemplo, prestaciones económicas dirigidas a ayudar a las personas con niveles bajos de ingresos a financiar sus gastos de vivienda. Otras transferencias de renta, como por ejemplo, la renta de garantía de ingresos en Dinamarca, han sido muy generosas en comparación con prestaciones parecidas de otros países.

Sin duda, también ha podido incidir la política de vivienda en los países nórdicos. La larga tradición de promoción de viviendas sociales y, en el caso concreto de Suecia, la ya histórica regulación del mercado de vivienda, propició la disponibilidad de viviendas relativamente económicas. En Suecia, la gran presencia de pisos de alquiler en el mercado y la práctica de incluir los costes energéticos en el precio del alquiler también han contribuido a que los dueños de las viviendas (sean un Ayuntamiento, una cooperativa o una persona) se preocupen por reducir el coste energético, en el sentido de que un aumento de la eficiencia energética puede bajar o mantener el alquiler, lo que mejora su competitividad en el mercado de vivienda.

Por su parte, las compañías energéticas también muy implicadas en la reducción de la pobreza energética. Debido a decisiones políticas y a fuerza ejercida por la opinión pública, los proveedores energéticos se ven obligados a participar en actividades dirigidas a reducir la emisión de CO<sub>2</sub>. Esto hace que, a menudo, participen activamente, e incluso financien, iniciativas que pretenden reducir el consumo energético de los hogares.

Por último, cabe señalar la importancia de la implantación de nuevas tecnologías para reducir la pobreza energética. De esta forma, en los países nórdicos ha habido ayudas económicas puntuales para incentivar la adquisición de equipamiento (calderas) o mejorar eficiencia energética del hogar. Además, en todos los países nórdicos (con excepción de Noruega) está muy extendida la calefacción de distrito, relativamente económica. Se trata básicamente de un sistema de calefacción central que dispone de una instalación que produce el calor y se canaliza, en forma de agua o vapor, para que llegue a todos los hogares. La producción del calor se basa, en general, en centrales de cogeneración (de electricidad y calor), pero cada vez más se usan energías renovables, como la biomasa, la energía solar y hasta el calor sobrante de las centrales nucleares y de las incineradoras de residuos urbanos.

Actualmente ninguno de los cinco países nórdicos cuenta con planes estatales dirigidos a erradicar de forma específica la pobreza energética. En cuanto a las medidas que inciden sobre la pobreza energética implantadas en Suecia, puede decirse que, al igual que la mayoría de las ayudas sociales en este país, se dirigen a la población general. Otra característica de las iniciativas de Suecia descritas en este informe es que la mayoría de ellas no tienen la erradicación de la pobreza energética como objetivo principal. Tal es el caso, por ejemplo, de las deducciones fiscales que se

aplican a las facturas de la mano de obra en Suecia (y también en Dinamarca) y que originalmente fueron implantadas con el objetivo de reducir el fraude fiscal (economía sumergida).

Tal y como se ha señalado, Dinamarca también cuenta con una serie de iniciativas que se dirigen a la población en general. Sin embargo, en este país la población mayor es considerada como un colectivo especialmente vulnerable y de ahí que dos de las medidas danesas recogidas más adelante en este informe se dirijan a este grupo.

Aunque en este momento el interés por la pobreza energética es relativamente pequeño, el debate actual en los países nórdicos refleja cierta preocupación por la influencia de la creciente implantación de fuentes de energía renovables sobre la capacidad adquisitiva energética de los hogares.

#### 4.2.1.8. España

España carece de una estrategia definida de lucha contra la pobreza energética. Tampoco cuenta, por tanto, con indicadores oficiales ni una metodología específica para calcular la incidencia de la pobreza energética, más allá de las mediciones incluidas en la Encuesta Europea de Condiciones de Vida (EU-SILC).

No obstante, la preocupación hacia este problema cada vez es mayor. Como muestra de este interés, cabe destacar la reciente publicación de un estudio<sup>93</sup> y un informe<sup>94</sup> sobre este fenómeno. En ellos se señala que en torno a unos 4 millones de personas residentes en España, aproximadamente un 10% de los hogares, tienen dificultades para cubrir sus necesidades energéticas, es decir, dedican más del 10% de sus ingresos anuales a ello. Se constata, asimismo, que las tasas de pobreza energética han aumentado desde 2000. Este repunte se explica fundamentalmente por un incremento del gasto en energía de los hogares que no se ha compensado por un aumento en los ingresos, que incluso se han reducido como consecuencia de la crisis económica. Se considera igualmente que este incremento acusado del gasto de los hogares en energía doméstica se deriva, en buena medida, del incremento de las tarifas domésticas de electricidad realizado para paliar el déficit de tarifa eléctrica, que probablemente continuará en los próximos años, contribuyendo a agravar aún más el problema. A la hora de considerar la incidencia de la pobreza energética en España, hay que tener en cuenta un último factor: las condiciones de ineficiencia energética de su parque de viviendas. El 61% de las viviendas españolas fueron construidas con anterioridad a la aprobación de la primera normativa sobre eficiencia térmica en los edificios. Es por ello por lo que las condiciones de eficiencia energética de las viviendas españolas son muy pobres, lo cual constituye uno de los principales motivos por los que España tiene los niveles más altos de pobreza energética que otros muchos países<sup>95</sup>.

<sup>93</sup> TIRADO, S. (dir.) (2012) *Pobreza energética en España. Potencial de generación de empleo derivado de la rehabilitación energética de viviendas*. Madrid: Asociación de Ciencias Ambientales.

<sup>94</sup> OBSERVATORIO DE SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA (2012) *Informe sobre la sostenibilidad en España*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

<sup>95</sup> EUROPEAN FUEL POVERTY AND ENERGY EFFICIENCY (2008) *Diagnosis de las causas y de las consecuencias de pobreza energética en Bélgica, Francia, Italia, España y Reino Unido*. Serie: EPEE project, nº WP 2 - Deliverable 5.

A pesar de que, como se ha comentado, España carece de una estrategia definida de lucha contra la pobreza energética, sí cuenta, sin embargo, con determinadas políticas y medidas que, de forma más o menos directa, inciden sobre la pobreza energética. La mayor parte de estas medidas, que se enumeran a continuación, están destinadas a mejorar la eficiencia energética del parque de viviendas y ninguna de ellas se refiere a la pobreza energética entre sus objetivos o criterios:

- Ayudas para la rehabilitación de viviendas y edificios con criterios de eficiencia energética, reflejadas en el Plan Estatal de Fomento del Alquiler de Viviendas, la Rehabilitación Edificatoria, y la Regeneración y Renovación Urbanas 2013-2016, y en el Plan de Ahorro y Eficiencia Energética 2011-2020. Los expertos consideran que, dadas las crecientes restricciones presupuestarias que padecen muchas familias en el actual contexto de crisis económica, es difícil que puedan hacer frente a la inversión que requieren estas obras de rehabilitación, a pesar de estas medidas de incentivación.
- Planes RENOVE para la sustitución de ventanas, instalaciones eléctricas, electrodomésticos y calderas. Estos planes no tienen en cuenta la pobreza energética para definir criterios o prioridades de actuación; sin embargo, por tratarse de actuaciones menos costosas para las familias, tiene la ventaja de que pueden beneficiarse de ellas hogares con menores ingresos.
- Fomento de los informes de evaluación y certificación de la eficiencia energética de los hogares. Estas medidas están en el Plan Estatal de Fomento del Alquiler de Viviendas, la Rehabilitación Edificatoria, y la Regeneración y Renovación Urbanas 2013-2016 y en el Real Decreto 235/2013, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios. Estas medidas motivan la construcción de edificios energéticamente más eficientes, lo que puede evitar futuras situaciones de pobreza energética. Sin embargo, este etiquetado de viviendas tendrá un impacto sobre la pobreza energética probablemente nulo a corto y medio plazo, o incluso, una consecuencia negativa del etiquetado de edificios existentes, que puede segmentar el mercado inmobiliario, haciendo que las casas menos eficientes –y, en consecuencia, más baratas– sean ocupadas preferentemente por los hogares con menores ingresos.
- Deducciones fiscales por obras de rehabilitación realizadas con objeto de mejorar la eficiencia energética de la vivienda. Su interés para hogares que padezcan pobreza energética puede ser reducido, ya que la deducción ofrecida puede no ser suficiente para familias con bajos ingresos. Se ha demostrado, por otra parte, que las deducciones fiscales en general benefician en menor medida a las familias de rentas bajas que a las de rentas medias y altas, ya que las primeras generan una deuda tributaria menor y no se les practica, o en escasa medida, retenciones.
- Tarifas sociales reflejadas en el bono social implantado en 2009 y que será reformado en 2013. El bono social, que consiste en una tarifa rebajada para los colectivos más vulnerables, sirve como paliativo temporal para algunos hogares, sin embargo, los datos parecen sugerir, que no siempre son los hogares más vulnerables los que se benefician del bono social. Por otro lado, únicamente subvenciona el consumo de electricidad, cuando sólo una pequeña parte de los hogares usan calefacción eléctrica. Por último, cabe apuntar que la reforma

prevista por el Gobierno para finales de 2013 ha sido ya criticada, entre otras cuestiones, por excluir del bono social a las familias numerosas con ingresos superiores a 34.689 euros.

#### 4.2.1.8.1. CAPV

Además de las medidas aplicables en España, y que se aplican también en la Comunidad Autónoma del País Vasco con algunas peculiaridades, La CAPV cuenta con una medida propia, que puede considerarse con cierto impacto sobre la pobreza energética, como son las Ayudas de Emergencia Social. Se trata de unas ayudas económicas no periódicas dirigidas a que las personas con bajos recursos para puedan hacer frente a gastos específicos, entre otros, los de energía o los necesarios para la habitabilidad y el equipamiento básico de la vivienda habitual.

Hasta el momento, sin embargo, en La CAPV, al igual que en el resto del Estado –con la excepción de Cataluña, que se comenta más adelante–, la preocupación en torno al problema de la pobreza energética ha sido escasa. Destacan, sin embargo, algunas excepciones, como son la publicación de recientes estudios realizados fundamentalmente en el territorio de Gipuzkoa que parecen sugerir que este interés va en aumento.

En este sentido cabe destacar el *Informe sobre pobreza y exclusión social en Gipuzkoa 2012*<sup>96</sup>, realizado por el SIIS - Centro de Documentación y Estudios para el Departamento de Política Social de la Diputación Foral de Gipuzkoa. Los resultados de este informe –que sirve de base al capítulo tres de este documento– señalan que algo más de un 9% de los hogares guipuzcoanos podrían estar sufriendo situaciones de pobreza energética, bien porque destinan más del 10% de sus ingresos a pagar la factura energética (9,4%), bien porque no pueden mantener su vivienda a una temperatura adecuada en los meses fríos del año o han tenido retrasos en el pago de los recibos relacionados con el consumo energético.

Otro estudio reciente es el llevado a cabo en la comarca de Urola Medio sobre el impacto de la pobreza energética<sup>97</sup>. Los datos de este trabajo confirman nuevamente que en torno al 10,85% de los habitantes de esta comarca se encontrarían en situación de pobreza energética. En este sentido, cabe destacar la creación en la comarca, en julio de 2013, de una oficina donde se facilitará información a la ciudadanía sobre las ayudas energéticas, sobre cómo interpretar las facturas de gas y electricidad o sobre cómo mejorar la eficiencia energética en los hogares. El centro, ubicado en Azpeitia (Gipuzkoa), se ha puesto en marcha con la ayuda del programa Empleo Verde del Gobierno Vasco.

---

<sup>96</sup> SIIS - CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y ESTUDIOS (2013) *Gipuzkoako Pobrezia eta Gizarte Bazterketari buruzko Inkesta 2012. Emaita txostena / Encuesta de Pobreza y Exclusión Social de Gipuzkoa 2012. Informe de resultados*. Donostia-San Sebastián: Diputación Foral de Gipuzkoa.

<sup>97</sup> SOLABARRIETA, I. (2013) *Energiak Urola Erdiko etxebizitzengan duen inpaktu ekonomikoa*, Azpeitia: Ingurugiro Etxea Fundazioa.

#### 4.2.1.8.2. Cataluña

Cataluña probablemente sea la comunidad autónoma que se ha mostrado más receptiva frente a este problema. Ya en 2009, la Generalitat colaboró en la publicación de una guía sobre cómo actuar frente a la pobreza energética<sup>98</sup>. Este documento, cuya segunda edición se ha publicado en 2011, ofrece información orientada a resolver problemas derivados de situaciones de pobreza energética.

La Mesa de Entidades del Tercer Sector Social de Catalunya, por su parte, ha evidenciado recientemente el interés que el tema suscita en Cataluña, mediante la publicación del dossier sobre pobreza energética<sup>99</sup>. En él se analiza el fenómeno y se desarrollan una serie de recomendaciones para su erradicación, que consisten fundamentalmente en elaborar un diagnóstico real de la situación, mejorar las políticas y el marco regulatorio existentes, y hacer incidencia política desde el Tercer Sector y la sociedad civil.

No obstante, la muestra más contundente del interés por el fenómeno de la pobreza energética en Cataluña la ofrece la aprobación del reciente *Plan de l'Energia i Canvi Climàtic de Catalunya 2012-2020*, que contempla por primera vez explícitamente el problema de la pobreza energética. El plan establece una subestrategia específica denominada “Inclusión de los sectores sociales más desfavorecidos económicamente”, cuyo objetivo general es la implantación de mecanismos para la evitar y corregir las situaciones de pobreza energética. Se prevé, para ello, el desarrollo de acciones para la definición y caracterización de la pobreza energética, el análisis de la situación actual y la valoración de las políticas actuales, así como la puesta en marcha de políticas y recomendaciones que permitan establecer nuevos mecanismos y mejorar los ya existentes, para luchar contra la pobreza energética de manera efectiva.

#### 4.2.1.9. Otros países europeos

Lógicamente, no se describe en este apartado la enorme casuística existente en el ámbito europeo en lo que respecta a las políticas y medidas concretas con impacto en la pobreza energética que han aplicado el resto de países europeos diferentes a los analizados hasta ahora. Pero conviene sin embargo, a la hora de ofrecer una panorámica amplia y lo más completa posible, proporcionar algunas claves sobre dos zonas concretas de Europa. Este análisis, por tanto, se centrará en dos regiones, los países del sur de Europa y los del este y, dentro de cada una de estas dos regiones, en dos países Italia e Hungría.

---

<sup>98</sup> ECOSERVEIS (2011) *Guía práctica com actuar davant la pobresa energètica. Detecció, avaluació i seguiment*.

<sup>99</sup> MESA DE ENTIDADES DEL TERCER SECTOR SOCIAL DE CATALUNYA (2013) *La pobreza energética en Cataluña. Situación actual y propuestas de acción*. Barcelona: Mesa de Entidades del Tercer Sector Social de Catalunya.



#### 4.2.1.9.1. Países del sur de Europa: el caso de Italia

La situación de los países del sur de Europa puede resultar paradójica a primera vista, pues disfrutando de un clima más benigno, las escasas investigaciones realizadas apuntan a que sufren elevados niveles de pobreza energética. Portugal, por ejemplo, figura en el estudio de Thomson y Snell (2013)<sup>100</sup> como el país europeo donde mayor número de familias (35,3%) tienen dificultades para mantener caliente su hogar, mientras que Healy (2003)<sup>101</sup> observó que en España y Portugal la mortalidad invernal crecía mucho más que en otros países. Varios factores contribuyen a explicar el fenómeno. En primer lugar, con frecuencia se trata de países con rentas per cápita inferiores a la media comunitaria y con un parque de viviendas más deteriorado<sup>102</sup>. En este sentido, los hogares disponen a menudo de un menor aislamiento térmico<sup>103</sup> o carecen de sistemas eficientes de calefacción, siendo habitual el recurso a calefactores eléctricos, estufas de gas y otros sistemas poco eficientes para calentar la vivienda<sup>104</sup>. Por consiguiente, se puede concluir con el investigador Santiago Tirado que, “aunque a lo largo de todo un año el peso de las facturas de la energía en el presupuesto doméstico es relativamente reducido, muchos hogares habrían estado de hecho en pobreza energética durante las semanas en las que la calefacción era necesaria”<sup>105</sup>.

Hay que tener en cuenta, además, que la pobreza energética puede manifestarse también en verano, en forma de dificultades para mantener la vivienda suficientemente fresca. Un trabajo de Robine *et al.* (2008)<sup>106</sup>, por ejemplo, cifra en 70.000 personas el incremento de la mortalidad en 14 países a consecuencia de la ola de calor del verano de 2003. Si bien es necesario profundizar en este aspecto, cabe suponer que los hogares del Mediterráneo europeo, por contar con un peor aislamiento térmico en general, podrían verse también afectados por la canícula en mayor proporción que sus vecinos del norte.

Italia es, junto con España, el único Estado del sur de Europa en el que se ha localizado alguna investigación específica sobre pobreza energética, y de ahí este apartado se dedique exclusivamente a ese país<sup>107</sup>.

Como en la mayoría de países de Europa, en Italia tampoco existe una definición oficial de pobreza energética<sup>108</sup>, lo cual refleja la ausencia de una política transversal y articulada que aborde el fenómeno. Además, se observan ciertas desigualdades territoriales, ya que regiones y ayuntamientos juegan un papel determinante en el impulso o la implementación de las medidas para atajar la pobreza energética.

<sup>100</sup> Thomson y Snell, 2013, *op. cit.*, pág. 567.

<sup>101</sup> Cit. en Thomson y Snell, 2013, *op. cit.*, pág. 565.

<sup>102</sup> *Ibidem*, pág. 568.

<sup>103</sup> Healy, 2003, cit. en Thomson y Snell, 2013, *op. cit.*, pág. 565.

<sup>104</sup> Tirado, 2012, *op. cit.*, págs. 61-62.

<sup>105</sup> *Ibidem*.

<sup>106</sup> Cit. en Thomson y Snell, 2013, *op. cit.*, pág. 565.

<sup>107</sup> La situación en España se ha analizado pormenorizadamente en un epígrafe anterior.

<sup>108</sup> EUROPEAN FUEL POVERTY AND ENERGY EFFICIENCY (2009) *Informe sobre los diferentes mecanismos existentes para abordar el problema de pobreza energética*. Serie: EPEE project, nº WP 3 - Deliverable 8.

La principal política en esta materia son las tarifas sociales de electricidad y gas natural<sup>109</sup>. Se comenzaron a establecer en enero de 2001 y se financian a través de un fondo voluntario que cada municipio puede crear, destinando a tal fin el 1% de la tasa de distribución con que la administración central (la Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas) grava la energía. Según datos de 2011<sup>110</sup>, el *bonus elettrico* era utilizado por 5,5 millones de hogares y el *bonus gas*, por 3,5.

El *bonus elettrico* se dirige a hogares con consumo reducido (de entre 3 y 4,5 kW, variable según el número de miembros), bajos ingresos y familias numerosas, además de a aquellos donde residen personas con enfermedades graves cuyo tratamiento implique el uso de aparatos eléctricos. Consiste en un descuento del 20% en la factura de electricidad, salvo en el caso de las personas beneficiarias por enfermedad, para las que el descuento se calcula según su consumo. Se solicita al ayuntamiento y debe renovarse anualmente, si bien quienes acceden a la ayuda por enfermedad disfrutan de ella mientras dure el tratamiento.

El *bonus gas*, por su parte, está pensado para hogares con bajos ingresos o familias numerosas, y se traduce en un descuento de en torno al 15% de la factura (la cantidad concreta depende del tipo de consumo, el tamaño de la familia y el clima del lugar de residencia). También se pide en el ayuntamiento y debe renovarse anualmente. Es preciso señalar que las distintas modalidades de estas tarifas sociales de electricidad y gas son compatibles entre sí.

Por lo que se refiere a la eficiencia energética, la directiva europea básica (2010/31/UE) se incorporó a la legislación italiana en 2005, y desde entonces las distintas regiones han ido fijando estándares energéticos para las edificaciones nuevas y las ya construidas. Existen programas de incentivos fiscales para la mejora del acondicionamiento térmico de las viviendas<sup>111</sup>. El de la administración estatal (gestionado por la Agenzia Nazionale per le Nuove Tecnologie, l'Energia e lo Sviluppo Economico Sostenibile, ENEA)<sup>112, 113</sup> cubre las intervenciones en la cubierta de los edificios (aislamiento, ventanas) y la instalación de sistemas de calefacción eficiente (incluidos paneles solares para abastecimiento de agua caliente). El pasado 5 de julio se ha amplió el plazo de solicitud (hasta final de año), así como la cuantía de la desgravación (que ha pasado del 55% al 65%).

Finalmente, cabe citar dos iniciativas destinadas a proteger a los hogares con menos ingresos. De un lado, el 1 de septiembre entró en vigor una norma de la Autorità per l'Energia Elettrica que obliga a las compañías eléctricas a enviar, por correo certificado, un aviso previo al corte del servicio en caso de impago<sup>114</sup>. De otro lado, algunos municipios han acordado devolver o rebajar las

---

<sup>109</sup> Ibidem.

AUTORITÀ PER L'ENERGIA ELETTRICA E IL GAS (s/d) *Un aiuto sulla bolletta elettrica / sulla bolletta del gas* [folleto], Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas.

<sup>110</sup> COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO (2013) *Documento de trabajo de la Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información sobre « Por una acción europea coordinada para prevenir y combatir la pobreza energética»*. (Dictamen de iniciativa). Bruselas: Comité Económico y Social Europeo, TEN/516 - CES2517-2013, págs. 4.

<sup>111</sup> EUROPEAN FUEL POVERTY AND ENERGY EFFICIENCY (2009) *Good Practices Experienced in Belgium, Spain, France, Italy and United Kingdom to Tackle Fuel Poverty*. Serie: EPEE project, nº WP 4 - Deliverable 11, pág. 11.

<sup>112</sup> RINNOVA ENERGIA (s/d) *Detrazione fiscale 65% - Riqualificazione energetica*.

<sup>113</sup> GANDOLFI, N. (2013) "Detrazione fiscale del 65% per gli interventi di riqualificazione energetica", *Quotidiano.net*.

<sup>114</sup> RICCIARDI, A. (2013) "Morosità bollette elettriche. Nuove regole per i consumatori", *Indebitati.it*.

facturas de agua, luz y gas a aquellas familias de rentas muy bajas (caso de Treviglio, en Bérgamo)<sup>115</sup> o que, además, tengan miembros mayores de 65 años (como en Lucca, en la Toscana)<sup>116</sup>.

#### 4.2.1.9.2. Países del este de Europa: el caso de Hungría

Thomson y Snell (2013)<sup>117</sup> señalan a Europa del Este, junto con el sur de Europa, como las zonas del continente donde la pobreza energética alcanza su mayor prevalencia. De acuerdo con Tirado<sup>118</sup>, este fenómeno responde principalmente a cuatro factores:

- Las reformas estructurales que marcaron la transición de estos países desde los regímenes comunistas a las economías capitalistas, y que significaron la desaparición de los monopolios estatales del ámbito de la energía, el fin de los subsidios y la liberalización de los mercados, entre otras cuestiones.
- Un PIB per cápita inferior a la media de la Unión Europea.
- Un elevado consumo medio en los hogares, resultado de los precios subsidiados y del deterioro del parque de viviendas.
- La incapacidad de los Gobiernos democráticos poscomunistas de garantizar un adecuado nivel de protección social y de impulsar la renovación de las viviendas de hogares con bajos ingresos, en aras de su mayor eficiencia energética.

De entre los países que forman parte de ese conglomerado llamado Europa del Este –ciertamente diverso–, merece la pena detenerse en el caso de Hungría, no sólo por la existencia de un detallado y reciente estudio en inglés centrado en este país (Tirado, 2013)<sup>119</sup>, sino por la magnitud que ha adquirido allí este problema. En efecto, y de acuerdo con el citado estudio, si en 2008 la pobreza energética (medida en términos de gasto) estaba presente en el 21% de los hogares húngaros, en 2008 lo estaba al 34%, debido, por un lado, a la subida del precio del gas natural, que se cuadruplicó en el mismo periodo; al incremento del IVA (del 20% al 25%); y, por último, al establecimiento de requisitos más estrictos para el acceso a las tarifas sociales (*gázártámogatás*) introducidas en 2007.

Las políticas implementadas por la Administración para prevenir y combatir la pobreza energética están logrando, en cierta medida, aliviar la economía de las familias húngaras, si bien no hay políticas específicas y coordinadas en este terreno, y las medidas desarrolladas hasta la fecha no están exentas de críticas.

Las medidas dirigidas a compensar el elevado precio de la energía son, en opinión de Tirado, las más importantes, tanto por volumen de recursos como de personas beneficiarias. En 2011, las

<sup>115</sup> TREVIGLIO (2013) *Bando Fondo Sociale Utenze Domestiche Anno 2013*.

<sup>116</sup> LUCCA (2012) *Rimborsi e detrazioni su Acqua, Gas e Rifiuti (TIA) per nuclei con ultra64enni*.

<sup>117</sup> Thomson y Snell, 2013, *op. cit.*, págs. 563-572.

<sup>118</sup> TIRADO, S. (2013) *Fuel Poverty Alleviations as a Co-benefit of Climate Investments: Evidence from Hungary*. Budapest: CEU, Budapest College.

<sup>119</sup> *Ibidem*. Para la elaboración del resto del apartado se ha tomado como base este interesante trabajo.

tarifas sociales de gas y de calefacción urbana o de distrito<sup>120</sup> se incorporaron al subsidio para el mantenimiento del hogar (*lakásfenntartási támogatás*), un recurso que también puede utilizarse para otros gastos domésticos –alquiler; comunidad; tasas de agua, basura y alcantarillado–, subvenciona más tipos de energía que las prestaciones anteriores y permite el cobro en especie. Sin embargo, no queda claro si el monto de esta nueva ayuda es comparable al de los antiguos bonos sociales.

Otras medidas en la misma línea son los descuentos en el IVA correspondiente a la calefacción urbana, que se ha recortado del 25% al 5%, y el mayor control de las tarifas de ese servicio, que desde 2011 el Gobierno debe aprobar por decreto.

Estas intervenciones sobre el precio de la energía han sido criticadas con varios argumentos, entre los que cabe subrayar dos: estar poco orientadas hacia los colectivos con mayores necesidades y desincentivar las inversiones en mejorar la eficiencia energética de las viviendas.

Una segunda categoría de medidas agrupa, precisamente, aquellas que persiguen optimizar el rendimiento energético de los hogares. Entre 2001 y 2008, Hungría contó con varios programas en este sentido, a escala tanto estatal como local. Tirado explica que estos programas han recibido menores recursos que los destinados a amortiguar el coste de la energía, que tienen un efecto limitado en la reducción del consumo, que los edificios intervenidos no se escogen de acuerdo con criterios de pobreza energética y que se han enfocado de modo casi exclusivo en una única tipología de viviendas (las prefabricadas)<sup>121</sup>.

Por último, existen servicios de apoyo a personas que no pueden hacer frente al pago de deudas (*adósságkezelési szolgáltatás*), gestionados por ayuntamientos, fundaciones y empresas suministradoras de energía. Esta clase de recursos evita la interrupción del suministro básico y la necesidad de contratar de créditos abusivos para abonar las facturas pendientes. Sin embargo, estos servicios de apoyo están situados en las grandes ciudades, no tienen carácter preventivo ni de urgencia –pues se accede a ellos a partir de los seis meses de impago–, y están limitados a ciertos tipos de hogares y deudas.

## 4.2.2. Otros países

### 4.2.2.1. Estados Unidos

Un estudio elaborado por Newman y Day<sup>122</sup> en 1975 revelaba ya el problema de algunos hogares estadounidenses para hacer frente a las facturas de energía y señala que el nivel de ingresos es un indicador del uso energético de las viviendas. Según este estudio, el porcentaje del importe

<sup>120</sup> Este tipo de calefacción es bastante habitual en los países del Este y en los países nórdicos.

<sup>121</sup> Como apunta el autor, este tipo de edificaciones está relativamente extendido en los países del Este y se caracteriza por su escaso rendimiento energético.

<sup>122</sup> NEWMAN, D. y DAY, D. (1975) “The American energy consumer: A report to the energy policy Project of the Ford Foundation”. Cambridge: Ballinger.

asignado para cubrir las necesidades energéticas aumentaba a medida que el nivel de ingresos disminuía. Es preciso subrayar, en cualquier caso, que el Gobierno de los Estados Unidos no ha considerado la pobreza energética como un fenómeno aislado de la pobreza en general, y por ello, se ha abordado a través de programas estatales de ayuda dirigidos a los hogares con bajos ingresos, que incluyen medidas para atajarlo.

En cuanto a la cuantificación del problema de la pobreza energética, no existen datos oficiales sobre su incidencia. Sin embargo, una estimación realizada en 2005<sup>123</sup> basada en la definición de pobreza energética del Reino Unido, indica que 15,9 millones de hogares estadounidenses, lo que representa aproximadamente el 14% del total de viviendas, destina más de un 10% de sus ingresos al gasto energético. Este mismo estudio señala que la pobreza energética afecta especialmente a los hogares con bajos ingresos y está asociada a la edad, la propiedad de la vivienda y la localización geográfica de ésta.

En la década de los setenta, Estados Unidos, como otros muchos países, se marcó como objetivo reducir su dependencia energética y aprobó dos iniciativas al respecto. Tras la primera crisis del petróleo, en 1973, el Gobierno federal introdujo el Programa de Ayuda para la Climatización (Weatherization Assistance Program, WAP)<sup>124, 125</sup>, destinado a mejorar el rendimiento energético y el bienestar de las viviendas a través de ayudas a los hogares con bajos ingresos para el aislamiento, la ventilación y la renovación de equipamiento. El programa, que está todavía vigente, empezó en 1976, financiando medidas de bajo coste (aislamiento térmico de puertas y ventanas), y fue progresivamente mejoras más coste-efectivas, como el aislamiento de áticos (principios de los ochenta), los sistemas de calefacción y agua corriente (1984) o los estudios de eficiencia energética en las viviendas previos a las intervenciones (años noventa). Por otro lado, después de la segunda crisis del petróleo, en 1979, se creó el Programa de Asistencia de Energía para Hogares de Bajos Ingresos (Low Income Home Energy Assistance Program, LIHEAP), destinado a ayudar en el pago de las facturas energéticas a los hogares con bajos ingresos.

Siguiendo a Mark Silberg<sup>126</sup>, cabe subrayar que en Estados Unidos, las principales políticas con incidencia en la pobreza energética son gestionadas por dos organismos: el ya citado Weatherization Assistance Program, dependiente del Departamento de Energía (U.S. Department of Energy, DOE), que aborda la eficiencia energética en las viviendas; y el Programa de Asistencia Energética para Hogares con Bajos Ingresos (Low Income Home Energy Assistance Program, LIHEAP), integrado en el Departamento de Salud y Bienestar Social (U.S. Department of Health and Human Services), que proporciona ayudas económicas a hogares vulnerables para sufragar su consumo energético. Como consecuencia de ello, se ha prestado poca atención al nexo existente entre las dos medidas, climatización y prestaciones económicas, y a la necesidad de coordinarlas. Ambos instrumentos operan, además de arriba abajo, de forma que el Gobierno federal asigna fondo a los Estados federados, que son quienes implementan y distribuyen las ayudas, lo que dificulta el desarrollo de políticas más integradas.

---

<sup>123</sup> POWER, M. (2006) "Fuel poverty in the USA: The overview and the outlook", *Energy Action*, nº 98.

<sup>124</sup> U.S. DEPARTMENT OF ENERGY (2012) Weatherization Assistance Program.

<sup>125</sup> U.S. DEPARTMENT OF ENERGY (2010) *History of the Weatherization Assistance Program*.

<sup>126</sup> SILBERG, M. B. (s/d) US and UK Policies to Address a Social and Environmental Injustice.

#### 4.2.2.2. Canadá

El problema de la pobreza energética afecta cada vez a un mayor número de hogares en Canadá. Se estima que, en 2006, cerca de un millón de hogares canadienses (el 3,16% del total) se veían en la necesidad de destinar más del 10% de sus ingresos a alcanzar una temperatura adecuada<sup>127</sup>.

En Canadá, tal y como se ha visto en otros países, una de las principales causas de la pobreza energética ha sido el incremento de los precios de la energía. Entre 2000 y 2008, los precios de la electricidad subieron en este país un 43,5% y, tras experimentar un ligero descenso en 2009, se estima que el precio de la electricidad pueda sufrir un incremento anual de entre el 6,7% y el 8% durante los próximos cinco años. Debido al elevado coste de las facturas de energía, los hogares con bajos ingresos se ven obligados a vivir en condiciones inadecuadas que pueden tener efectos nocivos sobre la salud de sus habitantes. La exposición a la humedad o al moho (consecuencia ambos de un aislamiento incorrecto de las viviendas, o de sistemas de calefacción y ventilación inadecuados), puede provocar asma u otras enfermedades respiratorias<sup>128</sup>.

Por otro lado, la pobreza energética aumenta el riesgo de desahucio de los hogares con bajos ingresos, contribuyendo, de este modo, al aumento del sinhogarismo en Canadá. La segunda causa de desahucio en Ontario, tras los elevados precios de los alquileres, es el alto coste de la energía<sup>129</sup>.

Si bien este país no dispone de una estrategia definida de lucha contra la pobreza energética, sí cuenta con diversas medidas que inciden sobre este fenómeno. Las principales acciones canadienses se estructuran fundamentalmente en torno a tres categorías:

- Iniciativas que proporcionan ayudas económicas a los hogares en situación de pobreza energética. En este apartado cabe mencionar el programa Calor Invernal (*Winter Warmth*), el Programa de Ayuda a la Energía de Bajos Ingresos (*Low Income Energy Assistance Program, LEAP*) y el Fondo de Energía del Condado de Wellington (*County of Wellington Energy Fund*). Las tres medidas consisten en ayudas económicas destinadas al pago de las facturas en situación de impago. La primera se refiere exclusivamente a las facturas de gas, mientras que las otras dos se aplican a las facturas tanto de gas como de electricidad. Los programas *Winter Warmth* y LEAP son de ámbito nacional, mientras que el tercero se circunscribe al Condado de Wellington (Ontario).
- Acciones que inciden en el precio de la energía, como las llevadas a cabo por la Comisión de Energía de Ontario (*Ontario Energy Board, OEB*) para la regulación de los precios de la electricidad. Esta entidad ha promovido también la tarificación eléctrica por tramos horarios, fijando diferentes precios según la franja horaria de consumo. Esta información, que aparece en la factura del usuario, le permite controlar mejor su consumo y modificarlo para reducir el coste.

<sup>127</sup> LONEY, S. (2009) "The case for a national strategy on low income energy and water efficiency", *Fast Facts*, Canadian Centre for Policy Alternatives.

<sup>128</sup> CANADIAN HOUSING FOR RENEWAL ASSOCIATION (2005) *Affordable & Efficient: Towards a National Energy Efficiency Strategy for Low-income Canadians*. Canadá: Canadian Housing for Renewal Association.

<sup>129</sup> FORBES CAIRNEY, K. M. (2008) "Energy poverty as ideological poverty in Canada". *Esurio. Journal of Hunger and Poverty*, vol. 1, nº 1.

- Medidas dirigidas a mejorar la eficiencia energética de las viviendas. En esta categoría se enmarcan los Programas de Eficiencia Energética (*Home Energy Efficiency Programs, HEEPs*), dirigidos a la población en general y destinados a la mejora del rendimiento energético a través de ayudas para la renovación de los equipamientos de los hogares, como por ejemplo, la caldera y los electrodomésticos. Los expertos señalan que estas medidas tienen un bajo impacto sobre los hogares más vulnerables<sup>130</sup>. Los hogares con bajos ingresos, por un lado, suelen tener dificultades para informarse sobre estos programas, y por otro lado, priorizan otras necesidades antes que la renovación del equipamiento de la vivienda.

#### 4.2.2.3. Australia y Nueva Zelanda

La pobreza energética podría aparecer por primera vez en Australia en el bienio 2015-2016. Así lo creen Simshauser *et al.*<sup>131</sup>, quienes estiman que, para esa fecha, alrededor del 33% de los hogares con bajos ingresos de ese país podrían dedicar más de un 10% de sus ingresos al abastecimiento de energía. Esta situación sería producto de varios factores estrechamente relacionados entre sí. El crecimiento económico experimentado desde 1992 y el bajo precio de la electricidad se han traducido en un aumento del bienestar de las familias, quienes han aumentado la superficie de sus viviendas, el número de electrodomésticos y, por consiguiente, su consumo de energía. Sin embargo, entre 2002 y 2012 el precio de la electricidad se ha duplicado y el estudio considera que, en los próximos años, el mercado no podrá responder al aumento de la demanda sin incrementar el precio, motivo por el cual prevé que una parte de las familias podría tener dificultades para mantener sus viviendas a una temperatura adecuada en verano.

Las principales líneas de actuación del Gobierno australiano que han tenido impacto en la pobreza energética se refieren a la mejora de la eficiencia energética de las viviendas y a la ayudar a los hogares con bajos ingresos en el pago de las facturas energéticas. En el primer caso, se puede destacar el programa *Low Income Energy Efficiency*<sup>132</sup>, dirigido a financiar estudios útiles para el desarrollo de políticas de eficiencia energética, así como para implementar y evaluar proyectos piloto que impulsen la eficiencia energética de las familias con bajos ingresos. Como ejemplo de la segunda categoría de medidas, puede citarse el programa *Home Energy Saver Scheme*<sup>133</sup>, que informa y orienta a las familias sobre cómo reducir su consumo de energía.

En cuanto a Nueva Zelanda, se estima que un 25% de los hogares están en situación de pobreza energética<sup>134</sup>. Esta situación es el resultado de varios factores, entre los que se hallan el gran número de hogares con deficientes condiciones de habitabilidad, el encarecimiento de la electricidad en los últimos años y las desigualdades en el nivel de ingresos. Se considera además

<sup>130</sup> McEACHERN, M. y VIVIAN, J. (2010) *Conserving the Planet without Hurting Low-income Families. Options for Fair Energy-efficiency Programs for Low-income Households. A Report for the Energy Poverty Initiative and the Climate Justice Project*, University of Victoria Environmental Law Centre.

<sup>131</sup> SIMSHAUSER, P. *et al.* (2010a) "The Boomerang Paradox, part I: How a nation's wealth is creating fuel poverty", *The Electricity Journal*, vol. 24, nº 1.

<sup>132</sup> DEPARTMENT OF INDUSTRY (s/d) *Low Income Energy Efficiency*.

<sup>133</sup> DEPARTMENT OF SOCIAL SERVICES (2013) *Home Energy Saver Scheme*.

<sup>134</sup> HOWDEN-CHAPMAN, P. *et al.* (2011) "Tackling cold housing and fuel poverty in New Zealand: A review of policies, research, and health impacts", *Energy Police*, nº 49.

que la pobreza energética es una de las causas del elevado número de muertes en los meses de invierno (explicaría el 16% de estos fallecimientos, es decir, alrededor de 1.600 muertes por año) y del alto número de hospitalizaciones en invierno (que es un 8% superior al resto del año).

Las principales medidas para combatir la pobreza energética en este país, por un lado, a la mejora de las condiciones de habitabilidad de las viviendas para reducir el consumo energético, como es el caso de las iniciativas *New Zealand Energy Efficiency and Conservation Strategy 2011-2016*<sup>135</sup> y *Warm Up New Zealand: Heat Smart*<sup>136</sup>. La primera se plantea como una estrategia global para alcanzar un uso más eficiente de la energía no sólo en los hogares, sino también en el sector público, la industria y el transporte. La segunda, desarrollada a lo largo de cuatro años (2009-2013), es un programa de ayudas económicas para que las familias mejoren el aislamiento térmico de sus viviendas. Por otro lado, Nueva Zelanda cuenta con ayudas dirigidas a facilitar el pago de las facturas energéticas, como por ejemplo, el contador prepago.

#### 4.3. Análisis de políticas y medidas con impacto en las tasas de pobreza energética

Este apartado profundiza en las políticas, medidas y actuaciones en materia de pobreza energética que se están desarrollando actualmente en una decena de países: el Reino Unido, Irlanda, Francia, Bélgica, Holanda, Alemania, Dinamarca, Suecia y los Estados Unidos. Junto a ellos, se analizan también las políticas y medidas implementadas en el Estado español en general, y en La CAPV en particular. Es necesario precisar que se trata, principalmente, de iniciativas públicas, pues se ha considerado que son éstas las que tienen una mayor capacidad de abordar la pobreza energética, aunque también aparecen algunos servicios y programas privados de especial relevancia. Si bien no todas las medidas tienen como objetivo específico la reducción del citado fenómeno, se considera que todas ellas pueden contribuir efectivamente a prevenirlo o aliviarlo.

A la hora de presentar las medidas, se ha seguido la clasificación habitual en los estudios sobre pobreza energética<sup>137</sup>, que distinguen tres estrategias, coincidentes con las tres causas esenciales del fenómeno: las deficiencias en las viviendas, el precio de la energía y la renta familiar. Así, las medidas que se refieren al estado de las viviendas suelen tomar la forma de ayudas directas y deducciones fiscales a los hogares para que lleven a cabo reformas o adquisiciones de equipamiento que optimicen la eficiencia energética de las viviendas. Para hacer frente al coste de la energía, están las tarifas sociales, que tratan de ayudar a aquellas personas o familias con bajos ingresos, beneficiarias de prestaciones sociales o en riesgo de exclusión, que, de otro modo, tendrían dificultades económicas para abastecerse en el mercado energético. Finalmente, a fin de aliviar la escasez de rentas hay ayudas económicas directas a personas y familias en situación de necesidad para que puedan hacer a las facturas de energía.

<sup>135</sup> ENERGY EFFICIENCY AND CONSERVATION AUTHORITY (2011) *New Zealand Energy Strategy - New Zealand Energy Efficiency and Conservation Strategy 2011-2016*. Energy Efficiency and Conservation Authority.

<sup>136</sup> ENERGY EFFICIENCY AND CONSERVATION AUTHORITY (s/d) *Warm Up New Zealand: Heat Smart*. Energy Efficiency and Conservation Authority.

<sup>137</sup> Véase, por ejemplo, TIRADO, S. (dir.) (2012) *Pobreza energética en España. Potencial de generación de empleo derivado de la rehabilitación energética de viviendas*. Madrid: Asociación de Ciencias Ambientales, pág. 97.



Al margen de estas estrategias, cabe señalar la existencia de otras medidas de interés, tales como los dispositivos de reducción del consumo, los programas de información y formación destinados a la ciudadanía, las intervenciones orientadas a limitar los impagos y los cortes de suministro derivados de esa situación, así como algunas iniciativas novedosas que no encajan fácilmente en las categorías anteriores.

Teniendo en cuenta lo anterior, el apartado se estructura en dos bloques. Primero se realiza un análisis comparativo de tales medidas, a fin de proporcionar un panorama general de las iniciativas con las que se está abordando –directa o indirectamente– la pobreza energética. Seguidamente se presentan una serie de cuadros que describen, por países, las principales medidas encontradas, clasificándolas según su tipología.

Se han identificado 61 medidas en vigor con capacidad para incidir, en mayor o menor grado, en la pobreza energética. Hay actuaciones con una larga trayectoria e iniciativas que acaban de ponerse en práctica, pero en general se constata un interés cada vez mayor por abordar este problema de modo efectivo y eficiente. La disminución de ingresos de los hogares a causa de la crisis, el incremento del precio de la energía y las consecuencias negativas del cambio climático son algunos de los factores que explican, probablemente, esta tendencia. También es previsible que la evaluación de estos programas, no siempre habitual o exhaustiva, se convierta en una práctica habitual, impulsada por el recorte de los presupuestos públicos y la demanda de intervenciones basadas en resultados cuantificables y contrastables.

Las evaluaciones y datos disponibles hasta la fecha indican que la pobreza energética se puede combatir y que no existe además una única forma de hacerlo. El peso relativo que se concede a cada uno de los factores básicos que originan este fenómeno (falta de acondicionamiento térmico de las viviendas, escasez de recursos económicos de los hogares y elevadas tarifas energéticas), la combinación concreta de medidas, su carácter universal o focalizado, o su escala de actuación son algunos elementos que definen las políticas de los distintos países en esta materia.

Pero, ¿qué tipo de políticas contra la pobreza energética se están desarrollando en los países de nuestro entorno? Tal como se he expuesto anteriormente, la pobreza energética es un fenómeno multidimensional, provocado por la conjunción de tres factores principales: deficiencias en la vivienda, bajos ingresos y coste de la energía. En consecuencia, las políticas que tratan de prevenir y corregir este problema se han clasificado en tres grandes grupos, atendiendo a la causa concreta sobre la que tratan de incidir. Estos tres ejes de actuación son las mejoras de la eficiencia energética de las viviendas, las transferencias a los hogares con menores ingresos y las tarifas sociales.

#### 4.3.1. Medidas centradas en la eficiencia energética

En la literatura especializada, las medidas orientadas a optimizar las condiciones térmicas y el aprovechamiento energético de las viviendas aparecen a menudo como la herramienta más adecuada para reducir la pobreza energética. Este tipo de medidas no sólo tienen “un importante efecto en la exclusión social, reducen el consumo de energía y lo que una familia gasta en satisfacer sus necesidades energéticas”<sup>138</sup>, sino que consiguen mejoras perceptibles en la salud y la esperanza de vida de las personas<sup>139</sup>. Algunos estudios subrayan, además, la capacidad de estas intervenciones para combatir la pobreza energética a largo plazo<sup>140</sup>.

En el análisis realizado se han detectado 24 medidas de este tipo, con finalidades que van desde instalar o reparar elementos aislantes, sistemas de calefacción o de agua corriente, a adquirir electrodomésticos energéticamente más eficientes, pasando por la puesta en marcha de dispositivos para aprovechar las energías renovables. La mayoría de ayudas son económicas – subvenciones (directas o indirectas), préstamos en condiciones ventajosas o deducciones fiscales –, pero también se ofrecen diagnósticos sobre el uso doméstico de la energía y asesoramiento sobre cómo ahorrar en este sentido. Los certificados de eficiencia energética también entrarían en esta tipología de medidas.

El Reino Unido cuenta actualmente con una estrategia integrada, encaminada a impulsar la eficiencia energética en los hogares, y compuesta por subvenciones y préstamos indirectos que se complementan entre sí. Las ayudas se dirigen prioritariamente a los grupos sociales más vulnerables, y sus criterios de acceso se han ido afinando para asegurarse de que benefician a la población destinataria. Las empresas energéticas juegan un papel importante en estas políticas, al financiar las reformas llevadas a cabo en los hogares en riesgo de exclusión social (programa *Green Deal*). Varias de las iniciativas han sido evaluadas –el resto lo están siendo en estos momentos– y han obtenido muy buenos resultados. La política irlandesa se asemeja en varios aspectos a la británica, con una estrategia global dirigida a colectivos en riesgo de pobreza (en este caso, beneficiarios de ayudas sociales) que ha sido evaluada de forma satisfactoria.

Francia, por su parte, no cuenta con una estrategia propiamente dicha, pero sí con el abanico más amplio de medidas, que en ocasiones se pueden combinar y que, en su mayoría, están focalizadas en los grupos sociales menos favorecidos. Las administraciones públicas belgas han apostado también por la diversidad de medidas, aunque en su caso parece que están menos orientadas a la población en riesgo y que las que lo están son susceptibles de mejora.

Dinamarca y Suecia presentan pocas políticas específicamente dirigidas a promover la eficiencia energética de las personas con menor renta, lo que no les impide tener bajas tasas de pobreza energética. Esta aparente paradoja se explica, por un lado, porque estos países fueron pioneros del impulso de la eficiencia energética en los hogares y cuentan, además, con un nutrido parque de vivienda pública, relativamente nuevo. Además, prefieren abordar la pobreza energética mediante

<sup>138</sup> EUROPEAN FUEL POVERTY AND ENERGY EFFICIENCY (2009) *Good Practices Experienced in Belgium, Spain, France, Italy and United Kingdom to Tackle Fuel Poverty*. Serie: EPEE project, nº WP 4 - Deliverable 11, pág. 10.

<sup>139</sup> LIDDELL, C. y C. MORRIS (2010) “Fuel poverty and human health: A review of recent evidence”, *Energy Policy*, nº 38, págs. 2.987-2.997.

<sup>140</sup> HOUSEHAM, I. (2010) *Policies and Initiatives to Combat Fuel Poverty. Identifying International Best Practice*. Eco Ltd.; UNDP.

medidas de políticas social de corte universal, en vez de elaborar estrategias específicas centradas en colectivos concretos.

Para terminar y por lo que se refiere a España, cabe señalar un creciente interés por la pobreza energética, que se traduce en el gran número de medidas que se están tomando al respecto en este territorio. Abundan las subvenciones para reformas domésticas y cambio de electrodomésticos –medida esta última poco habitual en otros lugares–, y aunque hay medidas dirigidas en particular a hogares con rentas bajas, parecen insuficientes para compensar su escasa capacidad de invertir en mejoras de eficiencia energética. La aprobación el año pasado en Cataluña de una estrategia energética que contempla explícitamente la pobreza energética no puede dejar de señalarse, por la novedad que supone en el conjunto del Estado.

#### 4.3.2. Medidas centradas en la transferencia de rentas

El segundo eje de actuación contra la pobreza energética lo constituyen las transferencias a las personas con menor renta, y que, por tanto, pueden tener dificultades para aprovisionarse de energía. Estas prestaciones, lo mismo que las tarifas sociales, han sido consideradas como medidas más cortoplacistas, útiles para aliviar momentáneamente la pobreza energética, pero incapaces de erradicarla<sup>141</sup>. A este respecto, se las acusa de desincentivar la inversión en eficiencia energética – pues se cree que el ahorro que suponen se destina a la compra de más energía, en vez de a la mejora de las viviendas–, fomentar las malas prácticas en el mercado de alquiler inmobiliario<sup>142</sup>. Sin embargo, y como ya se ha argumentado, este tipo de intervenciones resultan imprescindibles para garantizar el acceso inmediato de las capas sociales más empobrecidas a un bien tan básico como la energía, y es desde este planteamiento desde el que deberían incluirse en cualquier política que aspire a abordar el problema en todas sus dimensiones.

En la revisión realizado se han identificado doce medidas dentro de esta tipología de ayudas. Todos los países aplican algún requisito de acceso, el más común de los cuales es la renta. Lo habitual, además, es que se establezcan criterios adicionales, como la edad, el cobro de pensiones o prestaciones sociales, la discapacidad de algún miembro del hogar, el tamaño y las características de la vivienda, o la zona climática de residencia. Como es lógico, la elección de unos u otros condiciona en gran medida la capacidad de llegar a los grupos sociodemográficos que realmente necesitan las ayudas. El *Winter Fuel Payments* británico ha sido criticado en este sentido, pues no toma en cuenta el nivel de renta como filtro de acceso, pese a estar dirigido a las personas mayores en situación de pobreza energética. En otros casos, como el del programa LIHEAP estadounidense, los exiguos resultados se han achacado a la escasa cuantía de las ayudas.

Las medidas varían también en otros aspectos, como la forma por la que llega la ayuda (si se abona directamente a la persona beneficiaria o su compañía energética se la descuenta de la factura), el tipo de energía que cubre (electricidad, gas ciudad, gasóleo de calefacción) o su periodicidad (las hay que se conceden sólo durante determinados días de invierno, o en función de la temperatura).

<sup>141</sup> EUROPEAN FUEL POVERTY AND ENERGY EFFICIENCY, 2009, *op. cit.*, págs. 9 y 11.

<sup>142</sup> TIRADO, S. (2013) *Fuel Poverty Alleviations as a Co-benefit of Climate Investments: Evidence from Hungary*. Budapest: CEU, Budapest College, pág. 235.

A menudo estas prestaciones no se circunscriben únicamente al pago de facturas energéticas, se pueden compatibilizar con otras ayudas o se presentan en paquetes más amplios de medidas. El *Fonds d'énergie* belga ilustra bien esta última tendencia, ya que incluye ayudas para personas en situación de endeudamiento y servicios de mediación de facturas impagadas.

#### 4.3.3. Medidas centradas en las tarifas sociales

Otro mecanismo ampliamente utilizado para facilitar el suministro de energía a los hogares con menor renta son las tarifas sociales, que completan la tríada clásica de políticas sobre pobreza energética. Están consideradas como una medida útil a corto plazo<sup>143</sup>, y por tanto, conviene acompañarla de otras para lograr intervenciones integrales<sup>144</sup>. Entre las críticas que han suscitado, cabe reseñar dos. De un lado, que se financian a través de la facturación del conjunto de clientes de las compañías energéticas, incluidas aquellas las personas con dificultades para pagar los recibos, pero no incluidas en los grupos beneficiarios. De otro lado, que pueden desincentivar las inversiones en eficiencia energética de los hogares, como sucede con las transferencias económicas.

Examinando las nueve medidas recogidas en esta categoría, se observa que predominan los descuentos en las facturas energéticas, pero también pueden tomar la forma de precios especiales (en Bélgica y España), desgravaciones fiscales (en Dinamarca) o compras colectivas de energía. Esta última herramienta se ha ido extendiendo por diversos países, y actualmente se está desarrollando una iniciativa de este tipo en España. En cuanto a los colectivos específicos a los que se dirigen las tarifas sociales, suelen estar definidos por su nivel de renta, pero también por criterios complementarios, como el cobro de prestaciones sociales, el tamaño de la familia o la presencia en ella de personas con discapacidad. A este respecto, se ha criticado al programa británico Descuento Hogar Cálido (*Warm Home Discount Scheme*) por no considerar a las familias numerosas como colectivo particularmente vulnerable a la pobreza energética. La efectividad del bono social español, en cambio, queda limitada por cubrir sólo la electricidad, cuando la mayoría de hogares disponen de sistemas de calefacción basados en otros tipos de energía.

Por lo que se refiere a los agentes sociales que participan de forma destacada en las tarifas sociales, merece la pena señalar el protagonismo de las empresas en dispositivos como el ya citado *Warm Home Discount Scheme* –donde cada compañía tiene libertad para fijar los criterios de acceso– o el programa neerlandés de compra colectiva *Sigue la Corriente (Stroom Mee)*, así como la presencia de la iniciativa social en otros programas similares a este último: los encabezados por *WoonEnergy* en los Países Bajos, y la Organización de Consumidores y Usuarios en España.

---

<sup>143</sup> EUROPEAN FUEL POVERTY AND ENERGY EFFICIENCY, 2009, *op. cit.*, pág. 9.

<sup>144</sup> Prueba de ello es que el Comité Económico y Social Europeo ha reclamado el establecimiento de unas tarifas sociales europeas (COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO [2013] *Documento de trabajo de la Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información sobre 'Por una acción europea coordinada para prevenir y combatir la pobreza energética'*. (Dictamen de iniciativa). Bruselas: Comité Económico y Social Europeo, TEN/516 - CES2517-2013).

#### 4.3.4. Otros tipos de medidas

Para terminar, se han localizado una serie de dieciséis medidas con efectos en la pobreza energética que no encajan en los tres ejes en los que se han venido a enmarcar estas políticas. Tales intervenciones se agrupan en torno al asesoramiento (seis programas), la instalación de dispositivos para controlar el gasto energético (cinco), y la limitación de impagos y cortes de suministro (cuatro). Por su singularidad, la creación de observatorios para la pobreza energética merece un comentario aparte.

Los servicios de asesoramiento examinados pueden llegar a desarrollar un vasto abanico de intervenciones, que cabe reunir en torno a tres funciones: realizar diagnósticos individualizados sobre necesidades y consumo de energía; orientar sobre ahorro energético (cambios de hábitos, mejoras de eficiencia energética) o financiación del consumo de energía (ayudas); y, en algunos casos, mediar (tramitación de facturas, gestión de impagos). La ayuda se puede facilitar por distintos medios, no sólo a través de las oficinas de las entidades colaboradoras (la cooperación de organismos públicos, compañías de energía y organizaciones del tercer sector aparece en varios programas), sino también mediante visitas a domicilio, líneas de atención telefónica o guías divulgativas; en algunos casos, además, junto con la información se entregan dispositivos sencillos de ahorro de luz y agua caliente. En cuanto a las personas destinatarias, hay iniciativas dirigidas a la población general, a grupos vulnerables y a personas con deudas en las facturas de energía.

Los programas de información y sensibilización para el cambio de hábitos de consumo tienen un coste relativamente bajo y una capacidad notable de generar ahorro. Entre estas iniciativas, el proyecto Zonas Templadas (*Warm Zones*), implantado en el Reino Unido, emerge como una buena práctica de especial interés. Sus principales características se pueden sintetizar en las siguientes: intervenir a escala comunitaria, no hogar por hogar, lo que reduce la estigmatización; ser flexible para adecuarse a las necesidades concretas del área en cuestión; actuar de forma proactiva, anticipándose a la demanda; e involucrar a distintos agentes sociales, públicos y privados.

En segundo lugar, están las medidas de racionalización del consumo de electricidad o gas por medio de la instalación de dispositivos específicos. Reino Unido, Irlanda y Bélgica cuentan con sistemas prepago, que permiten un mayor control de lo que cada hogar gasta en energía y, así, contribuyen a evitar la acumulación de deudas. En Bélgica, además, a las personas con impagos se les instalan limitadores de potencia eléctrica, que garantizan un suministro mínimo mientras se resuelve la situación. Y en Suecia, todos los hogares cuentan con ‘contadores inteligentes’, que al informar en tiempo real del consumo eléctrico, facilitan que los hogares conozcan mejor su consumo e implementen estrategias de ahorro.

Por otra parte, algunos países cuentan con medidas concretas dirigidas a reducir los impagos y los cortes de suministro<sup>145</sup>. Su objetivo es de proteger a personas en alto riesgo de pobreza energética,

---

<sup>145</sup> En la Unión Europea, Thomson contabiliza doce países que recogen la figura del ‘cliente vulnerable’ y ocho que no cuentan aún con medidas de protección frente a cortes de suministro por impago (THOMSON, H. [2012] “Creating a typology of fuel poverty across the European Union” [presentación en congreso]. European Energy Policy: Saving the Environment and Cutting Costs Conference, Londres, 30 de mayo).

casos donde, junto con la precariedad económica, a menudo concurren otras circunstancias, como la edad avanzada o el tratamiento médico con determinados aparatos eléctricos (equipos de hemodiálisis, concentradores de oxígeno). Amparadas en algunos países bajo un estatus jurídico especial, el de ‘clientes vulnerables’, las administraciones públicas ofrecen asesoramiento a estas personas, al tiempo que establecen, para las empresas de energía, normativa precisa sobre las circunstancias en que pueden retirar el suministro y el procedimiento para ello, que frecuentemente incluye la prohibición de hacerlo en determinadas épocas del año.

Al margen de estas medidas, cabe señalar que, desde 2010, en Francia opera un Observatorio Nacional de la Pobreza Energética (*Observatoire National de la Précarité Énergétique*), en el que participan instituciones públicas y la principal compañía eléctrica, y cuyas funciones son conocer mejor la pobreza energética en ese país, y facilitar información y asesoramiento para la elaboración de las políticas públicas. El Consejo Económico y Social Europeo ha reclamado un organismo similar a escala de la Unión Europea<sup>146</sup>.

---

<sup>146</sup> COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO, 2013, *op. cit.*, pág. 6.

#### 4.4. Cuadro comparativo internacional de políticas y medidas con impacto en las tasas de pobreza energética

##### 4.4.1. Medidas centradas en la eficiencia energética

Medida	País	Descripción	Impacto sobre la pobreza energética
Programa Frente Cálido <i>[Warm Front Scheme]</i> Programa de Asistencia Energética <i>[Energy Assistance Package Scheme]</i> Programa Hogares Calientes <i>[Warm Homes Scheme]</i> Programa Nido <i>[Nest Programme]</i>	Reino Unido	<p>El <i>Warm Front Scheme</i> es un programa que ofrece subvenciones a los hogares perceptores de prestaciones de pobreza que residen en viviendas con deficiencias en el aislamiento térmico, o que carecen de sistema de calefacción central, para el acometimiento de mejoras de aislamiento y calefacción. El programa, puesto en marcha en 2000, tiene como objetivo lograr viviendas más eficientes energéticamente y ha constituido el programa bandera de la lucha contra la pobreza energética en Inglaterra.</p> <p>Si una vivienda es considerada beneficiaria, un profesional de <i>Warm Front</i> realiza una evaluación y recomienda las tareas que se deberían realizar. Estas mejoras las realiza un proveedor cualificado por el programa. Este programa se dirige a los hogares perceptores de prestaciones de pobreza que precisan una mejora de sus instalaciones de calefacción o de aislamiento.</p> <p>Las cuantías a las que acceden las viviendas beneficiarias pueden llegar hasta las 6.000 libras (6.935 euros). Se trata de un programa establecido en Inglaterra, aunque el resto del Reino Unido cuenta con planes similares: <i>Energy Assistance Package Scheme</i> (Escocia), <i>Warm Homes Scheme</i> (Irlanda del Norte); y <i>Nest Programme</i> (Gales).</p> <p>Con el fin de evitar ciertas carencias, en 2011 se modificaron los criterios de acceso, que desde entonces combinan el nivel de ingresos, la vulnerabilidad y la valoración según estándares de eficiencia energética.</p>	<p>Se trata de una medida específicamente diseñada para hacer frente a la pobreza energética.</p> <p>En Inglaterra, un estudio de seguimiento del <i>Warm Front Scheme</i> desarrollado a lo largo de cinco años demostró que las mejoras impulsadas en los sistemas de calefacción y aislamiento de los edificios se asociaban con un aumento medio de diez días de esperanza de vida en hombres y de siete días en mujeres. Además, tras la intervención tres cuartas partes de los hogares mejoraron sus temperaturas hasta alcanzar los estándares de la OMS. Los hogares que no lo hicieron incrementaron, frente a los que lo hicieron, en un 2,2% su riesgo de mortalidad por cada grado centígrado que bajaba la temperatura exterior. La prevalencia de ansiedad y depresión cayó de un 300/1.000 a un 150/1.000. Así, las intervenciones en un total de 10.000 propiedades supondrían una mejora que afectaría a 3.000 personas, que verían reducir sus niveles de depresión y ansiedad.</p> <p>En el Norte de Irlanda, se estimó que los 109 millones de libras invertidos en el programa <i>Warm Homes</i> entre 2001 y 2008 supusieron un ahorro en el sistema sanitario de cerca de 13 millones de libras, sólo contabilizando el efecto que tuvo entre la población infantil y juvenil; si se contempla el ahorro generado entre los adultos y mayores de 65 años, se estima que se recuperaría casi la mitad (42%) de lo invertido en el programa.</p>

Medida	País	Descripción	Impacto sobre la pobreza energética
Pacto Verde [Green Deal]	Reino Unido	<p>El Pacto Verde o <i>Green Deal</i> es una iniciativa, puesta en marcha en otoño de 2012, orientada a mejorar el ahorro energético mediante la financiación de obras de rehabilitación y el establecimiento de medidas de ahorro energético en los hogares y negocios, sin que éstos deban hacer frente al coste inicial de la inversión. Incluye reformas destinadas a la mejora de sistemas de calefacción, aislamiento en tejado o paredes, doble acristalamiento de ventanas e instalación de energías renovables, entre otras.</p> <p>El coste lo financian empresas privadas, asesoras y proveedoras acreditadas en el marco del programa <i>Green Deal</i>; y el consumidor devuelve esta inversión mensualmente, a través de su factura energética y los ahorros obtenidos en ella. Es decir, la idea es que el usuario no abone el coste de las reformas directamente, sino que lo financia mediante aportaciones en su factura eléctrica por un periodo de hasta 25 años. Este pago mediante facturas funciona, por tanto, como un préstamo asociado a la vivienda. Es decir, en caso de que se produzca un cambio de propietario, será el nuevo quien deba continuar con la devolución de la ayuda. En todo caso, el <i>Green Deal</i> está diseñado para que la persona usuaria no pague por estas obras de mejora más de lo que se ahorra en la factura debido al ahorro energético generado.</p>	<p>Por tratarse de una medida universal, los hogares con menos recursos presumiblemente se beneficiarán menos que el resto, pues su capacidad de inversión es también menor.</p> <p>El programa está siendo evaluado, pero el Gobierno prevé que, junto con el Compromiso ECO (véase la siguiente medida), generen hasta 2020 un ahorro anual de 4,5 millones de toneladas de carbón y beneficien a 100.000 hogares de zonas desfavorecidas por año, hasta un total de 230.000 viviendas.</p>
Compromiso de las Empresas de Energía [Energy Companies Obligation (ECO)]	Reino Unido	<p>El programa Compromiso de las Empresas de Energía (<i>Energy Companies Obligation, ECO</i>) fue implantado en 2013, junto con el <i>Green Deal</i>, por un periodo inicial que abarca hasta el 31 de marzo de 2015. Su objetivo es el de ahorrar en el consumo de energía mediante la implantación de calderas eficientes y el aislamiento necesario en las viviendas de los hogares más vulnerables.</p> <p>El denominado Compromiso Eco se extiende a las seis grandes compañías proveedoras de energía que han de cumplir los objetivos de ahorro energético en términos de reducción de emisiones. Estos objetivos deben alcanzarse a través de la mejora de la eficiencia energética de las viviendas, de modo que son las compañías las que deben asumir el coste (total o parcial) el pago de las deudas de los hogares que no puedan asumir el coste de las reformas llevadas a cabo en el marco del programa <i>Green Deal</i> (con excepciones para las pequeñas empresas). Las ayudas del programa ECO, por tanto, no se concretan en ayudas directas a la persona beneficiaria. El ECO constituye un paquete de subvenciones complementario al <i>Green Deal</i>, para asegurar que la eficiencia sea también accesible a los hogares más excluidos.</p> <p>OFGEM, organismo regulador del mercado del gas y de la electricidad en el Reino Unido, es quien administra el programa y supervisa el cumplimiento de los objetivos. Estos objetivos de ahorro se concretan en:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– <i>Affordable Warmth Obligation</i>. Persigue que los proveedores de energía mejoren la capacidad de hogares con rentas bajas de calentar sus hogares (calefacción y agua caliente).</li> <li>– <i>Carbon Saving Communities Obligation</i>. Destinado al 15% de regiones más deprimidas de Inglaterra, Escocia y Gales, consta de medidas fundamentalmente dirigidas al aislamiento de la vivienda. Se requiere además que las empresas destinen al menos un 15% de sus esfuerzos a zonas rurales.</li> <li>– <i>Carbon Saving Obligation</i>. Los paquetes de medidas acogidos a este programa deben incluir alguna forma de aislamiento de paredes, además de otras intervenciones que prevengan las pérdidas de calor</li> </ul> <p>[Continúa]</p>	<p>Se trata de medidas directamente dirigidas a la población con menores recursos, al contrario del <i>Green Deal</i>, que se destina a la población en general.</p> <p>El programa está siendo evaluado. Se estima que el coste de estas medidas se situará en torno a 1.500 millones de euros anuales para las empresas eléctricas, que deben informar a OFGEM mensualmente de su grado de cumplimiento de objetivos</p>



Medida	País	Descripción	Impacto sobre la pobreza energética
		<p>[Continuación]</p> <p>Pueden beneficiarse de Compromiso ECO las personas propietarias o arrendatarias de alguna vivienda que sean perceptoras de determinadas prestaciones: personas mayores (<i>Pension Credit</i>), personas con hijos a cargo (<i>Child Tax Credit</i>) e ingresos menores de 15.860 libras y personas con bajos ingresos (<i>Working Tax Credit</i>) e ingresos menores de 15.860 libras, <i>Income Support</i>, <i>Income-based Support Allowance</i> o <i>Income-based Jobseeker's Allowance</i>, siempre que cumplan alguna de las siguientes condiciones adicionales: ser responsable de un menor, beneficiaria de una prestación de discapacidad <i>Premium</i> o mayor de 60 años.</p> <p>No existe una cuantía fija para las ayudas ECO. Las compañías determinan su aportación en función de las medidas aplicadas. El nivel de apoyo varía según diferentes factores, entre ellos, el ahorro que se deriva, la obligatoriedad de realizar las reformas o la cantidad de financiación percibida por otras vías (por ejemplo, mediante el <i>Green Deal</i>).</p>	
<p>Programa Mejor Energía Hogares más Cálidos</p> <p>[<i>Better Energy Warmer Homes Scheme</i>]</p>	Irlanda	<p>Se trata de un programa destinado a mejorar la eficiencia energética de las viviendas de las personas con menos recursos mediante distintas intervenciones. Los servicios de reforma e instalación encuadrados en este programa son totalmente gratuitos para la persona beneficiaria. A través de este programa el beneficiario no recibe una ayuda económica, sino que la ayuda se concreta en la propia realización de las obras que la vivienda precisa. Los proveedores que se encargan de realizar estas intervenciones de reforma o instalaciones son organismos acordados con la administración pública.</p> <p>Entre los servicios incluidos, se encuentran el aislamiento de paredes, la instalación de depósitos de agua caliente, el aislamiento de techos, la protección térmica de cilindros de agua caliente y el asesoramiento energético. No obstante, debido a las restricciones presupuestarias y a la intención de cubrir al máximo número de beneficiarios posible, el programa no incluye intervenciones relativas al aislamiento de fachadas, la calefacción central, las puertas y ventanas, ni las tecnologías renovables.</p> <p>Pueden beneficiarse de este programa los propietarios de viviendas construidas con anterioridad a 2002 que perciban alguna de estas prestaciones: <i>Fuel Allowance</i> (ayuda para el pago de combustible), <i>Jobseeker Allowance</i> (ayuda por desempleo, por más de seis meses y con hijos menores de 7 años a cargo) o <i>Family Income Support</i> (ayudas familiares).</p>	<p>Se trata de medidas directamente dirigidas a la población con menores recursos.</p> <p>La lista de espera es de nueve meses en la actualidad.</p> <p>Durante 2011, unos 20.000 hogares realizaron estas reformas (casi 20.500 el año anterior).</p> <p>Los resultados del estudio <i>Effectiveness of Domestic Energy Efficiency Programmes</i> evidenciaron que el programa <i>Better Energy Warmer homes Scheme</i>, contribuía significativamente a la reducción de la pobreza energética y de los riesgos asociados a la salud en los hogares no eficientes energéticamente. El estudio concluyó que los hogares que participaron en el programa presentaron mejoras de salud, confort térmico y de la situación económica, así como una reducción global de los niveles de pobreza energética evaluados mediante indicadores.</p>

Medida	País	Descripción	Impacto sobre la pobreza energética
Ayudas a la renovación energética del programa <i>Habiter Mieux</i>	Francia	<p>Se trata de un programa de ámbito estatal iniciado en 2011 y dirigido a la acondicionamiento térmico de los hogares. Gestionado por la Agencia Nacional del Hábitat (ANAH), está especialmente diseñado para ayudar a propietarios con bajos ingresos a financiar intervenciones que representen una mejora energética de, como mínimo, el 25% en la vivienda. Entre las intervenciones subvencionables, se encuentran, las destinadas al tratamiento de la vivienda precaria o muy degradada, y las dirigidas a la renovación térmica del hábitat y lucha contra la precariedad energética.</p> <p>Esta medida se dirige a propietarios de viviendas, tanto si viven en ella como si la tienen alquilada. Se trata de una subvención a fondo perdido que, en función del nivel de ingresos de los solicitantes, varía entre el 35% y 50% del total de las intervenciones.</p>	<p>Se trata de medidas directamente dirigidas a la población con menores recursos.</p> <p>Hasta mayo de 2013, 22.628 hogares se han beneficiado de este programa. La casi totalidad de intervenciones se han desarrollado en viviendas principales. La mitad de las viviendas objeto de reforma estaban construidas antes de 1949. El consumo energético en las viviendas reformadas se ha reducido en una media del 38%.</p>
Fondo social de ayuda para el control de la energía  [ <i>Les Fonds sociaux d'aide aux travaux de maîtrise de l'énergie (FAME)</i> ]	Francia	<p>Desde hace una decena de años, algunos departamentos franceses disponen de un fondo social destinado a financiar la realización de intervenciones de mejora térmica en hogares de familias particularmente desfavorecidas. Entre las medidas subvencionadas, se encuentran la colocación de burletes aislantes, el cambio de ventanas, la instalación de termostatos programables, la compra de estufas de leña, la adquisición de lámparas de bajo consumo o la reparación de fugas de agua. Estas intervenciones reducen el gasto energético de la vivienda y su realización se ve compensada por el ahorro energético que se obtiene. En la actualidad, una veintena de departamentos disponen de este tipo de fondos.</p> <p>Estas ayudas se articulan de la siguiente forma. A petición de los servicios sociales o de la Comisión de Recibos Impagados, un técnico del fondo social evalúa la situación de la vivienda, recomienda pautas para el ahorro energético o intervenciones de mejora, y otorga las subvenciones para llevarlas a cabo. El importe medio de la prestación es de 770 euros por vivienda y puede recaer sobre el propietario de ésta, sobre la familia residente o sobre el profesional que realiza las intervenciones.</p>	<p>Se trata de una ayuda dirigida a combatir la pobreza energética de hogares con bajos ingresos, mediante intervenciones sencillas, rápidas y de bajo coste.</p> <p>La medida se ha mostrado muy eficaz cuando el propietario es quien reside en la vivienda. Cuando no es así, en cambio, la mediación entre el propietario y el inquilino para la ejecución de las intervenciones suele ser complicada y los propietarios a veces se oponen</p>
Préstamo de mejora de la vivienda de Caisses d'Allocations Familiales (CAF)  [ <i>Le prêt à l'amélioration de l'habitat (Pah) de CAF</i> ]	Francia	<p>Se trata de una medida estatal, de naturaleza subvencional, otorgada por las Caisses d'Allocations Familiales (organismos franceses encargados de las prestaciones a las familias) y dirigida a los hogares perceptores de prestaciones familiares para la ejecución de obras de mejora en la vivienda. Entre los gastos objeto de financiación, se encuentran las obras de aislamiento térmico y la instalación de agua corriente o sistemas de calefacción. No incluye la compra de electrodomésticos.</p> <p>La medida está destinada tanto a propietarios como a arrendatarios perceptores de una prestación familiar. Financia el 80% del presupuesto, con un máximo de 1.067,14 euros, a un interés del 1% y con un plazo de devolución de tres años.</p>	<p>Se dirige específicamente a paliar la pobreza energética de hogares con bajos ingresos.</p> <p>Se trata de una medida relativamente reciente, de la que no se ha podido encontrar ninguna evaluación.</p>

Medida	País	Descripción	Impacto sobre la pobreza energética
Deducciones Fiscales en el Marco del Desarrollo Sostenible  <i>[Crédit d'impôt développement durable]</i>	Francia	<p>Se trata de un dispositivo fiscal puesto en marcha en 2005 por el Gobierno francés y en vigor hasta 2015. El objetivo de esta medida consiste en impulsar la realización de intervenciones de mejora energética en la vivienda principal. La deducción se aplica sobre ciertos equipamientos y productos suministrados por la empresa que realiza las intervenciones: calderas de condensación, materiales de aislamiento, aparatos de regulación de la calefacción, o contraventanas y puertas aislantes. La reducción aumenta si se realizan al menos dos tipos de intervenciones complementarias, como aislar las paredes y cambiar las ventanas.</p> <p>Esta medida se dirige tanto a propietarios como a arrendatarios de viviendas finalizadas hace más de dos años. El importe máximo de la deducción asciende a 8.000 euros por persona (16.000 euros por pareja), más 400 euros adicionales por persona a cargo. En el caso de los arrendadores, la reducción asciende a 8.000 euros por vivienda, con un límite de tres viviendas por año.</p> <p>Esta ayuda es compatible con el Eco-préstamo sin Intereses (véase la siguiente medida) siempre y cuando los ingresos del hogar no superen los 30.000 euros.</p>	<p>Por tratarse de una medida universal, los hogares con menos recursos presumiblemente se beneficiarán menos que el resto, pues su capacidad de inversión es también menor. Para aliviar esta desventaja, la ayuda es compatible con el Eco-préstamo sin Intereses.</p> <p>Entre 2005 y 2008, un total de 4,2 millones de viviendas principales se han beneficiado de esta medida, lo que representa un 15% del total.</p>
Eco-préstamo sin intereses  <i>[Éco-prêt à taux zéro (éco-PTZ)]</i>	Francia	<p>El Eco-préstamo sin Intereses, creado en 2009, está dirigido a financiar intervenciones destinadas a mejorar el consumo energético de las viviendas principales construidas antes del 1 de enero de 1990. El objetivo de esta ayuda es reducir el consumo de energía del parque inmobiliario en, como mínimo, un 38% de aquí al 2020.</p> <p>El préstamo permite financiar el aislamiento de techos, paredes y ventanas, o la instalación o renovación de la calefacción, tanto en viviendas propias como arrendadas. El montante máximo concedido es de 30.000 euros por vivienda, a devolver en diez años sin intereses. La devolución puede prolongarse hasta en quince años en los casos en los que se realicen tres o más intervenciones simultáneas.</p> <p>Tal y como se ha indicado, este préstamo es compatible con las Deducciones Fiscales en el Marco del Desarrollo Sostenible siempre y cuando los ingresos del hogar no superen los 30.000 euros.</p>	<p>Por tratarse de una medida universal, los hogares con menos recursos presumiblemente se beneficiarán menos que el resto, pues su capacidad de inversión es también menor. Para aliviar esta desventaja, la ayuda es compatible con el Eco-préstamo sin Intereses.</p> <p>Con esta medida, el Gobierno aspira a impulsar la renovación de 400.000 viviendas por año entre 2013 y 2020.</p>
Deducciones fiscales para inversiones ahorradoras de energía  <i>[Déductibilité fiscale pour investissements économiseurs d'énergie]</i>	Bélgica	<p>Se trata de una medida estatal que consiste en la reducción del impuesto sobre la renta correspondiente a las inversiones realizadas en reformas para optimizar la eficiencia energética de la vivienda. Para aquellas intervenciones contratadas antes de 28/11/2011 y abonadas durante 2012, la deducción se aplica, como máximo, sobre el 40% del presupuesto de gastos como el cambio o reparación de la caldera, la instalación de ventanas aislantes o el aislamiento del tejado. Sin embargo, a partir del ejercicio 2013, se suprime la reducción por obras de mejora energética realizadas en 2012, a excepción de las destinadas al aislamiento del tejado. Para 2013, la deducción no superará los 2.930 euros por vivienda.</p> <p>Esta medida se dirige tanto a propietarios como a arrendatarios. En caso de disponer de más de una vivienda, los propietarios pueden solicitarla ayuda para cada una de las viviendas en las que se hayan realizado obras de mejora energética.</p> <p>Quienes no tengan obligación de declarar el impuesto sobre la renta –por ejemplo, porque sus ingresos son inferiores al umbral establecido para ello–, pueden beneficiarse de esta ayuda en forma de crédito reembolsable en futuras declaraciones de la renta.</p>	<p>Por tratarse de una medida universal, los hogares con menos recursos presumiblemente se beneficiarán menos que el resto, pues su capacidad de inversión es también menor.</p> <p>Parece representar la prestación económica más importante para la mejora en los hogares en situación de precariedad, ya que otras ayudas regionales no superan los 1.000 euros.</p> <p>No se dispone de datos sobre el impacto de esta medida en la pobreza energética.</p>

Medida	País	Descripción	Impacto sobre la pobreza energética
<p>Fondo de Reducción del Coste Global de la Energía (FRCE)</p> <p><i>[Fonds de Réduction du Coût global de l'Énergie (FRCE)]</i></p>	Bélgica	<p>Desde 2006, el Fondo de Reducción del Coste Global de la Energía (sociedad anónima de Derecho público que actúa a escala nacional) ofrece préstamos sin intereses a devolver en cinco años para la realización de intervenciones destinadas al ahorro energético de las viviendas. Entre las acciones susceptibles de financiación, se encuentran la instalación de ventanas aislantes, el aislamiento del tejado o la colocación de una caldera.</p> <p>La ayuda cubre intervenciones realizadas en viviendas particulares que sean vivienda principal. La cantidad máxima que la entidad puede prestar a una vivienda es de 10.000 euros. Las ayudas se solicitan a través de las entidades locales asociadas.</p>	<p>Por tratarse de una medida universal, los hogares con menos recursos presumiblemente se beneficiarán menos que el resto, pues su capacidad de inversión es también menor.</p> <p>En diciembre de 2008, el fondo había recibido 350 solicitudes de préstamo, de las cuales 300 fueron aceptadas, por un valor total de 2.367.255 euros. Al final del primer trimestre de 2009, las solicitudes se elevaban a 700, con 500 peticiones aceptadas y un préstamo total de 4.686.874 euros.</p>
<p>Ayudas a la inversión energética dirigidas a hogares con bajos ingresos</p> <p><i>[Aide à l'investissement – Énergie pour les ménages à revenu modeste (MEBAR II)]</i></p>	Bélgica [Región Valona]	<p>Se trata de una medida de naturaleza subvencional, implantada en la Región Valona desde 2003, dirigida a hogares con bajos ingresos para la ejecución en la vivienda de intervenciones que favorezcan un uso energético más eficiente. Entre los gastos subvencionados, se encuentran la sustitución del contramarco de las puertas exteriores, las obras de aislamiento, la instalación de calefacción o la colocación de una caldera.</p> <p>Esta medida se dirige tanto a propietarios como a arrendatarios (previo acuerdo con el arrendador) y está específicamente orientada a hogares que no superan, de acuerdo a su composición, en más de un 20% la prestación de integración social. El montante máximo de la subvención asciende a 1.365 euros por hogar y ésta puede volver a solicitarse pasados cinco años.</p>	<p>Esta medida pretende mejorar la eficiencia energética de hogares con bajos ingresos, y en la práctica, se está destinando principalmente para proveer de su primer sistema de calefacción a muchos de estos hogares.</p> <p>El montante de la ayuda es claramente insuficiente para afrontar el coste que supone una mejora global de la vivienda. Se estima, en este sentido, que la subvención máxima cubriría únicamente el aislamiento de 30 a 50 m<sup>2</sup> de techo, la colocación de 7 m<sup>2</sup> de doble acristalamiento y una pequeña parte de la instalación de una nueva caldera.</p> <p>Entre 2003 y 2008, 8.015 hogares han solicitado esta subvención, cuyo gasto presupuestario global ha ascendido a algo más de 9 millones de euros.</p>
<p>Subsidio para personas jubiladas que llevan a cabo obras de mejora de la eficiencia energética de su hogar</p> <p><i>[Statstilskud til energibesparende foranstaltninger i pensionisters boliger]</i></p>	Dinamarca	<p>Este subsidio, disponible desde 1992, financia los gastos generados por obras de reforma o por adquisición de equipamientos para reducir el gasto energético de la vivienda. Se subvencionan, entre otras, las intervenciones que mejoran el aislamiento térmico. La ayuda va destinada a personas jubiladas que residen en viviendas construidas antes de 1979 y que perciben el suplemento económico para financiación de los gastos en calefacción (véase la ayuda económica dirigida a personas jubiladas para financiar parte de los gastos generados por la calefacción en el hogar, en el apartado de transferencias de renta). Las empresas municipales de viviendas, las cooperativas de vivienda y las entidades privadas que alquilan viviendas también pueden beneficiarse del subsidio para financiar reformas en pisos habitados por personas que cumplan los requisitos de admisión arriba mencionados. Las personas jubiladas pueden presentar la solicitud del subsidio en el Ayuntamiento, que debe dar su visto bueno antes de iniciarse las obras.</p> <p>La subvención, que financia un 50% de los gastos generados por obras o adquisición de equipamiento para reducir el gasto energético, asciende a un máximo de 25.000 coronas danesas (3.352 euros) por vivienda.</p>	<p>Se dirige a un amplio colectivo beneficiario de prestaciones sociales, pues uno de cada cuatro personas jubiladas en Dinamarca percibe el suplemento económico para financiación de los gastos en calefacción. No obstante, no todos son potenciales receptores del este subsidio.</p>

Medida	País	Descripción	Impacto sobre la pobreza energética
Deducción fiscal para la instalación de equipamientos que aumenten la eficiencia energética de viviendas en propiedad  [Håndværkerfradrag/ Servicefradrag]	Dinamarca	Se trata de una deducción fiscal que permite descontar hasta un máximo de 15.000 coronas danesas (2.011 euros) por adulto en la mano de obra de facturas de reforma de viviendas en régimen de propiedad (sea el domicilio habitual o no).  Hay una larga lista de intervenciones a las que se puede aplicar esta ayuda, de las cuales solamente algunas están dirigidas a aumentar la eficiencia energética del hogar, por ejemplo, la conexión a la red de calefacción de distrito, el cambio de tejado, o las instalaciones de bombas de calor, calderas, paneles solares y sistemas de calefacción geotérmicos.	Por tratarse de una medida universal, los hogares con menos recursos presumiblemente se beneficiarán menos que el resto, pues su capacidad de inversión es también menor.  No se dispone de datos sobre el impacto de esta medida en la pobreza energética.
Deducción fiscal para la instalación de equipamientos para aumentar la eficiencia energética de viviendas en propiedad  [ROT(Reparation, Ombyggnad, Tillbyggnad)-avdrag]	Suecia	Se trata de una deducción fiscal equivalente al 50% del importe total de la mano de obra para reformas en viviendas de propiedad (sea el domicilio habitual o no) construidas antes de 2008.  Hay una larga lista de intervenciones a las que se puede aplicar esta ayuda, de las cuales solamente algunas están dirigidas a aumentar la eficiencia energética del hogar, por ejemplo, la conexión a la red de calefacción de distrito, el cambio de tejado, o las instalaciones de bombas de calor, calderas, paneles solares y sistemas de calefacción geotérmicos.  La mano de obra subvencionable puede ascender a un máximo 100.000 coronas suecas (11.493 euros). Todos los dueños de una vivienda pueden aprovecharse de esta deducción fiscal. En un hogar con dos adultos, la deducción fiscal tendrá un valor máximo de 100.000 coronas suecas (11.493 euros/año).	Por tratarse de una medida universal, los hogares con menos recursos presumiblemente se beneficiarán menos que el resto, pues su capacidad de inversión es también menor.  La deducción fiscal ha suscitado algunas críticas, la mayoría relacionadas con el riesgo de prácticas fraudulentas. Se señala que existe un riesgo de que la empresa contratada y el cliente acuerden ‘engordar’ la partida para mano de obra en la factura. También hay indicios de que muchas empresas han aprovechado la medida para aumentar las tarifas por mano de obra.  No se dispone de datos sobre el impacto de esta medida en la pobreza energética.
Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas (2013-2016)	España	El Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas (2013-2016) establece, entre los objetivos vinculados a la mejora de la eficiencia energética de las viviendas y los edificios, los siguientes:  <ul style="list-style-type: none"> <li>– Adaptar el sistema de ayudas a las necesidades sociales actuales y a la escasez de recursos disponibles, concentrándolas en dos ejes: fomento del alquiler y el fomento de la rehabilitación y regeneración y renovación urbanas.</li> <li>– Mejorar la calidad de la edificación y, en particular, de su eficiencia energética, su accesibilidad universal, su adecuación para la recogida de residuos y de su debida conservación.</li> <li>–</li> </ul> [Continúa]	Por tratarse de una medida universal, los hogares con menos recursos presumiblemente se beneficiarán menos que el resto, pues su capacidad de inversión es también menor.  Las ayudas pueden resultar insuficientes para animar a las familias con menos ingresos a invertir en mejorar la eficiencia energética de sus hogares.  No se dispone de datos sobre el impacto de esta medida en la pobreza energética.

Medida	País	Descripción	Impacto sobre la pobreza energética
		<p>[Continuación]</p> <p>Entre los ocho programas que contempla el Plan, hay dos que afectarían directamente a la mejora de la eficiencia energética de los edificios:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Programa de apoyo a la implantación del informe de accesibilidad, eficiencia energética y estado de conservación de los edificios. Este programa tiene por objetivo impulsar la implantación del informe de evaluación de los edificios que incluya el análisis de las condiciones de accesibilidad, eficiencia energética y estado de conservación de los mismos, mediante una subvención que cubra hasta el máximo de 50% de los gastos de honorarios profesionales por su emisión, sin que supere los 500 euros. Son beneficiarios las comunidades de vecinos o los propietarios únicos de edificios que realicen el informe antes de 2016. La realización de este informe no es obligatoria, salvo que se desee solicitar ayudas para obras de rehabilitación.</li> <li>– Programa de fomento de la rehabilitación edificatoria. Este programa tiene por objetivo la financiación de la ejecución de obras detectadas en el informe de evaluación del edificio; las que se realicen en las instalaciones comunes de electricidad, fontanería o gas; las destinadas a la mejora de la envolvente térmica del edificio para reducir su demanda energética; la instalación de sistemas de calefacción o producción de agua caliente; o el incremento de la eficiencia energética de las ya existentes.</li> </ul> <p>Las actuaciones deben conseguir una reducción energética de al menos un 30% sobre la situación previa, los edificios deben ser anteriores a 1981 y el 70% de las viviendas deben constituir residencia habitual. Pueden ser beneficiarias de estas ayudas las comunidades de propietarios o los propietarios únicos de edificios de viviendas. La cuantía de las ayudas no podrá superar el 35% del presupuesto; y en el caso de obras para mejorar la eficiencia energética, serán de hasta 2.000 euros por vivienda y de hasta 5.000 euros si se reduce en un 50% la demanda energética del edificio.</p> <p>La gestión de estas ayudas corresponde, como en los planes anteriores, a las Comunidades Autónomas, mediante convenios de colaboración con la Administración General del Estado y la cofinanciación correspondiente.</p>	

Medida	País	Descripción	Impacto sobre la pobreza energética
Plan de Ahorro y Eficiencia Energética (2011-2020)	España	<p>El Plan de Ahorro y Eficiencia Energética (2011-2020) responde a las obligaciones establecidas por la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética. Su objetivo es reducir en 2020 un 20% el consumo energético.</p> <p>Los Planes de Ahorro y eficiencia energética (el anterior recogía el periodo 2008-2012) son elaborados por el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE), que, a su vez, establece convenios de cooperación con las Comunidades Autónomas para su gestión.</p> <p>Entre otras medidas, estos planes establecen las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Rehabilitación de la envolvente térmica de los edificios (cubiertas, fachadas, renovación de ventanas).</li> <li>- Mejora de la eficiencia energética de las instalaciones térmicas de los edificios existentes y renovación de equipos térmicos.</li> <li>- Mejora de la eficiencia energética del parque de electrodomésticos.</li> <li>- Construcción de nuevos edificios y rehabilitación de existentes con alta calificación energética.</li> </ul> <p>El Plan contempla medidas para distintos sectores económicos, incluido el de edificación y equipamiento, en el que se enmarcan las cuatro medidas citadas anteriormente. Este sector no incluye únicamente el sector doméstico, sino también el comercial.</p>	<p>No se trata de una medida específicamente destinada a paliar la pobreza energética, aunque está condicionada por el nivel de ingresos.</p> <p>Puede resultar insuficiente para animar a las familias con menos ingresos a invertir en mejorar la eficiencia energética de sus hogares.</p> <p>El Plan 2011-2020 revisa los objetivos de ahorro establecidos en el plan anterior, concluyendo que los ahorros de energía final por medidas, en el marco de los programas de ayudas gestionados por las CC.AA., se concretaron en 2010 en:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Programas de renovación de equipos térmicos (calderas, aire acondicionado): 61,1 ktep<sup>147</sup>/año.</li> <li>- Mejora de cubiertas y fachadas (incluyendo renovación de ventanas) : 22,3 ktep/año.</li> <li>- Renovación de electrodomésticos: 81,4 ktep/año.</li> </ul> <p>El ahorro alcanzado en 2010 asciende al 9,2% del consumo de los últimos cinco años (por encima del 9% propuesto).</p>
Certificado de eficiencia energética	España	<p>Con la entrada en vigor del Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios, a partir del 1 de junio de 2013, todos los inmuebles en venta o alquiler, ya sean viviendas o locales, construidos antes de 2007, están obligados a tener un Certificado de Eficiencia Energética. Este certificado consiste en un documento oficial que incluye información objetiva sobre las características energéticas de un edificio (consumo de energía y emisión de CO<sub>2</sub>). Las viviendas se califican en una escala que va desde A, para las energéticamente más eficientes, hasta la G.</p> <p>Se crea también un registro general de documentos reconocidos para la certificación de eficiencia energética, con el fin de facilitar el cumplimiento de este procedimiento básico. Está adscrito a la Secretaría de Estado de Energía, del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, y tiene carácter público e informativo.</p> <p>En el País Vasco, la certificación de la eficiencia energética de los edificios de nueva construcción se hallaba regulada por el Decreto 240/2011, de 22 de noviembre.</p>	<p>Su impacto en la pobreza energética será previsiblemente nulo a corto y medio plazo, pero a largo plazo puede prevenir este fenómeno.</p> <p>Puede derivar en una segmentación del mercado inmobiliario por la cual adquirir o alquilar una vivienda de la máxima eficiencia energética sólo esté al alcance de las familias con mayor renta.</p>

<sup>147</sup> ktep: unidad equivalente a la energía producida por un millar de toneladas de petróleo.

Medida	País	Descripción	Impacto sobre la pobreza energética
Planes Renove	España [CAPV]	<p>Los planes Renove son subvenciones a fondo perdido que gestionan las comunidades autónomas, pero forman parte de los planes de acción y ahorro promovidos por el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE). Estos programas se cogestionan y cofinancian mediante convenios entre el IDAE y las Comunidades Autónomas, en el marco de los Planes de Ahorro y eficiencia energética.</p> <p>En La CAPV, a lo largo de 2013 se han implementado cuatro Planes Renove:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Plan Renove ventanas</i> Subvenciona la instalación de ventanas eficientemente energéticas a personas físicas propietarias, usufructuarias o arrendatarias de una vivienda que tenga carácter de vivienda habitual. La cuantía de la ayuda será del 22% del coste subvencionable de la inversión, con un coste máximo subvencionable de 400 euros/m<sup>2</sup> de ventana y 1.000 euros por vivienda.</li> <li>- <i>Programa de ayudas a inversiones en renovación de instalaciones eléctricas en edificios residenciales</i> Subvenciona la renovación de instalaciones eléctricas a comunidades de propietarios y a personas físicas propietarias, usufructuarias o arrendatarias de una vivienda. La cuantía de la ayuda asciende al 50% de la inversión, con un máximo de 500 euros por vivienda individual o 1.000 euros por comunidad de propietarios.</li> <li>- <i>Plan Renove electrodomésticos</i> Subvenciona la sustitución de electrodomésticos por otros con etiqueta energética de clase A++ o superior. Se dirige a personas físicas con ayudas de 105 o 125 euros, según el aparato adquirido.</li> <li>- <i>Plan Renove de calderas de condensación</i> Subvenciona la sustitución de calderas por otras de condensación. Se dirige a personas físicas propietarias, usufructuarias o arrendatarias de una vivienda que tenga carácter de vivienda habitual. La cuantía máxima de la ayuda es de 200 euros por beneficiario y caldera.</li> </ul>	<p>No prioriza a los hogares con bajos ingresos, pero al tratarse de actuaciones de bajo coste, las inversiones resultan asequibles también para ellos.</p> <p>Las dotaciones económicas totales de cada uno de los programas y las previsiones de ahorro generadas para 2013 son los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Renove ventanas: 1.500.000 euros en ayudas. Según datos del Ente Vasco de Energía (EVE), este programas genera un ahorro de energía de 800 tep<sup>148</sup>/año, equivalente al consumo de calefacción de 2.900 viviendas.</li> <li>- Instalaciones eléctricas: 350.000 euros.</li> <li>- Electrodomésticos: 1.500.000 euros, lo que se ha traducido en 13.184 electrodomésticos sustituidos (7.159 operaciones en Bizkaia, 4.564 en Gipuzkoa y 1.461 en Álava). Según el EVE, los electrodomésticos sustituidos de alta eficiencia aportarán un ahorro de energía de 1.300 tep/año, energía equivalente al consumo energético anual de aproximadamente 1.000 viviendas, que evitará la emisión de 2.700 toneladas de CO<sub>2</sub>.</li> <li>- Calderas de condensación: 400.000 euros.</li> </ul> <p>El Gobierno Vasco considera que el conjunto de proyectos e instalaciones aportarán un ahorro energético de 41.000 teps/año, energía equivalente al consumo anual de 30.000 viviendas.</p>

<sup>148</sup> tep: unidad equivalente a la energía producida por una tonelada de petróleo.



Medida	País	Descripción	Impacto sobre la pobreza energética
Programa de ayudas en materia de rehabilitación eficiente de viviendas y edificios para la elaboración de proyectos de intervención en el patrimonio edificado (incluido en el Plan Renove Rehabilitación Vivienda 2013-2016 del País Vasco)	España [CAPV]	<p>Se trata de uno de los programas mediante los que se operativiza el Plan Renove Rehabilitación Vivienda 2013-2016 del País Vasco, que se enmarca a su vez dentro de la Estrategia Europa 2020, que persigue la reducción de un 20% de emisiones de CO<sub>2</sub> y del consumo energético, así como el incremento de un 20% del uso de energías renovables.</p> <p>El programa tiene por objeto mejorar las condiciones de accesibilidad, seguridad frente a incendios y eficiencia energética en edificios agrupados en bloques o manzanas de viviendas.</p> <p>Estas subvenciones a fondo perdido están destinadas a apoyar la redacción de proyectos y ejecución de obras correspondientes a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Intervenciones integrales que comprendan, entre otras, las actuaciones sobre la envolvente de los edificios para reducir su demanda térmica, y sobre las instalaciones de producción térmica para reducir su consumo energético.</li> <li>- La monitorización energética del confort térmico interior y del consumo energético de calefacción en una muestra de viviendas representativa de edificios o bloques rehabilitados.</li> </ul> <p>Son beneficiarios de estas ayudas las comunidades de propietarios de edificios construidos antes de 1980 y que dispongan de adecuación urbanística y estructural en los términos del Decreto 317/2002, de 30 de diciembre. En cuanto a las cuantías de las ayudas, la redacción de informes y procesos de certificación se subvenciona con un máximo del 70% del costo neto (impuestos excluidos) de los honorarios de redacción de los documentos.</p>	<p>No se trata de una medida específicamente destinada a paliar la pobreza energética, aunque está condicionada por el nivel de ingresos.</p> <p>Puede resultar insuficiente para animar a las familias con menos ingresos a invertir en mejorar la eficiencia energética de sus hogares.</p> <p>El Gobierno Vasco prevé que, mediante los dos programas citados del Plan Renove (véase la medida siguiente), un total de 52.000 viviendas de la CAPV puedan ser rehabilitadas en los próximos tres años, con un presupuesto estimado de 6,06 millones de euros.</p>
Programa de ayudas a particulares y comunidades de propietarios para la rehabilitación de edificios y viviendas (incluido en el Plan Renove rehabilitación vivienda 2013-2016 del País Vasco)	España [CAPV]	<p>Se trata de uno de los programas mediante los que se operativiza el Plan Renove rehabilitación vivienda 2013-2016 del País Vasco, que se enmarca a su vez dentro de la Estrategia Europa 2020. Este programa se articula en dos líneas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Ayudas para la rehabilitación de viviendas</i> Se trata de ayudas financieras para la rehabilitación de viviendas, incluida la de la envolvente térmica. Pueden adoptar forma de subvenciones a fondo perdido o de préstamos cualificados. Las subvenciones se concede a personas con ingresos familiares ponderados no superiores a 21.000 euros, y su cuantía varía entre 1.110 y 4.180 euros, según los ingresos, el tamaño familiar y el tipo de obra. Los préstamos pueden ser solicitados por cualquier personas con ingresos familiares ponderados no superiores a 33.000 euros. Su cuantía puede alcanzar el total del presupuesto protegible, deducidas, en su caso, las subvenciones a fondo perdido concedidas. El plazo de amortización del préstamo se establece entre cinco y quince años, con un periodo de carencia de tres años como máximo.</li> <li>- <i>Ayudas para la rehabilitación de edificios</i> Se trata de ayudas financieras para la rehabilitación de edificios y pueden acceder a ellas las personas propietarias de viviendas habituales y permanentes ubicadas en una determinada edificación. Pueden adoptar forma de subvenciones a fondo perdido o de préstamos cualificados. Las, condiciones de solicitud y cuantía de las ayudas son muy similares a las establecidas para la rehabilitación de viviendas.</li> </ul>	El impacto de esta medida es similar a la de la anterior.

Medida	País	Descripción	Impacto sobre la pobreza energética
Deducciones fiscales por vivienda	España [y Territorios Históricos]	<p>España</p> <p>Los contribuyentes cuya base imponible sea inferior a 71.007,20 euros anuales podrán deducirse el 20% de las cantidades satisfechas desde la entrada en vigor del Real Decreto-ley 5/2011 hasta el 31 de diciembre de 2012 por las obras realizadas durante dicho periodo en cualquier vivienda de su propiedad –no necesariamente la habitual– o en el edificio en la que ésta se encuentre, siempre que tengan por objeto, entre otros, la mejora de la eficiencia energética. La base anual máxima de deducción es de 6.750 euros, para los contribuyentes con una base imponible inferior a 53.007,3 euros anuales.</p> <p>Territorios Históricos</p> <p>En los tres Territorios Históricos, se conceden deducciones fiscales del 18% del coste de la rehabilitación de vivienda habitual durante el periodo impositivo (23% en el caso de familias numerosas y jóvenes). La deducción máxima anual es de 1.800 euros (2.300 euros en el caso de familias numerosas y jóvenes), salvo en Gipuzkoa, donde asciende a 2.160 euros (2.760 euros en el caso de familias numerosas y jóvenes). En el caso de Bizkaia, lo ahorrado en una cuenta vivienda se puede utilizar en estas rehabilitaciones.</p>	<p>Estas deducciones no tienen en cuenta la pobreza energética para definir criterios o prioridades de actuación, aunque sí están orientadas a colectivos que se presuponen con mayores dificultades (con bajos ingresos, jóvenes, con familia numerosa).</p> <p>Su interés para hogares que padezcan pobreza energética puede ser reducido, ya que la deducción ofrecida puede resultar insuficiente.</p> <p>No se dispone de datos sobre el impacto de esta medida en la pobreza energética.</p>
Plan de l'Energia i Canvi Climàtic de Catalunya 2012-2020	España [Cataluña]	<p>El Plan de l'Energia i Canvi Climàtic de Catalunya 2012-2020 contempla explícitamente el problema de la pobreza energética y establece una subestrategia específica denominada "Inclusión de los sectores sociales más desfavorecidos económicamente". El Plan prevé el desarrollo de acciones para la definición y caracterización de la pobreza energética, el análisis de la situación actual y la valoración de las políticas actuales, así como la puesta en marcha de políticas y recomendaciones para luchar contra la pobreza energética de manera efectiva.</p> <p>El Plan se concreta las siguientes seis acciones estratégicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Introducción de mecanismos específicos de preferencia para las personas afectadas por la pobreza energética en los sistemas de ayudas y subvenciones en materia energética (por ejemplo, los planes Renove).</li> <li>- Estudio de medidas de fiscalidad energética diferenciada.</li> <li>- Adopción de estándares de alta eficiencia energética y de implantación de energías renovables en las viviendas de protección oficial, sin que aumente el precio final.</li> <li>- Elaboración de guías prácticas y otros materiales de difusión y comunicación.</li> <li>- Defensa, frente al Gobierno español, la implantación de verdaderas tarifas sociales.</li> <li>- Inclusión de las actuaciones dirigidas específicamente a luchar contra la pobreza energética en los planes de pobreza que elabore la Generalitat de Cataluña.</li> </ul>	<p>Se trata de la primera estrategia pública de alcance aprobada en el Estado que aborda directamente la pobreza energética.</p> <p>El Plan prevé una reducción directa de la factura energética de los consumidores catalanes de 6.078,1 millones de euros anuales y de 33.580,5 millones de euros durante la vigencia del Plan (2012-2020).</p>

Medida	País	Descripción	Impacto sobre la pobreza energética
Programa de eficiencia energética para hogares con bajos ingresos  [Low Income Energy Efficiency Program]	Australia	Se trata de un concurso de ayudas organizado por el Gobierno australiano con el fin de otorgar subvenciones a entidades públicas, empresas y organizaciones asociativas que lleven a cabo proyectos para la mejora de la eficiencia energética en los hogares de bajos ingresos. Este programa se inserta dentro del plan <i>Clean Energy Future</i> , orientado a mejorar la eficiencia energética. Entre los proyectos subvencionados, se encuentran los que evalúan la situación energética de las viviendas de bajos ingresos y ofrecen formaciones para mejorar el consumo energético.  El coste subvencionado es de 7,5 millones de euros (10 millones de dólares) por proyecto.	Se trata de un programa específicamente diseñado para hacer frente a la pobreza energética.  Una evaluación llevada a cabo en 2006 a petición del Gobierno australiano apunta a que el programa ha ayudado a reducir tanto los impagos en las facturas como el gasto energético.

#### 4.4.2. Medidas centradas en la transferencia de rentas

Medida	País	Descripción	Impacto sobre la pobreza energética
Ayudas económicas para el pago de combustible  [Winter Fuel Payments]	Reino Unido	Las <i>Winter Fuel Payments</i> constituyen una ayuda económica, vigente desde 1997, para el abono de las facturas energéticas de la vivienda. Se benefician de ellas todas las personas mayores de 60 años, al margen de su nivel de ingresos. El pago se realiza automáticamente, entre noviembre y diciembre, a quienes reciben una pensión de jubilación estatal (si se recibió la ayuda el año anterior y las circunstancias no han variado, se renueva automáticamente). Las cuantías varían según la edad de la persona beneficiaria y de su cónyuge. Por ejemplo, una persona sola mayor de 60 años percibe 200 libras (231,1 euros), mientras que una persona sola mayor de 80 años percibe 300 (346,6 euros).	Es una medida específicamente destinada a reducir la pobreza energética y destinada a un colectivo, el de las personas mayores, con unos niveles de pobreza elevados.  Se trata, sin embargo, de una medida criticada, tanto por su ineficacia, como por no alcanzar a los usuarios más necesitados. Sus detractores la consideran un complemento de la pensión, puesto que muchos de sus receptores no presentan problemas de pobreza energética.  Por otra parte, un estudio de 2013 constata que estas ayudas sí son efectivas, al incrementar el consumo energético en un colectivo, el de las personas mayores, con un riesgo especialmente elevado de contraer enfermedades asociadas al frío. Estos datos refutan la idea de que las personas mayores destinan estas asignaciones a otros gastos ajenos al gasto energético. Este mismo estudio sugiere además que los <i>Winter Fuel Payments</i> reducen la prevalencia de muertes causadas por el frío y el gasto sanitario asociado.

Medida	País	Descripción	Impacto sobre la pobreza energética
Ayudas económicas para periodos de frío <i>[Cold Weather Payments]</i>	Reino Unido	<p>Se trata de una ayuda económica destinada al pago de la factura energética en periodos de mucho frío. Para acceder a ella, deben haberse producido siete días consecutivos con una temperatura media inferior a 1° C.</p> <p>Pueden beneficiarse de ella las personas perceptoras de una <i>Pension Credit</i> que no viven en residencias; o las personas perceptoras de prestaciones de pobreza o desempleo (<i>Income Support, Income-Related Employment and Support Allowance o Income-Based Jobseeker's Allowance</i>), siempre que tengan un hijo menor de 5 años a su cargo, tengan un hijo con discapacidad por el que perciben una prestación, o tengan una discapacidad por la que perciben una ayuda adicional. Se trata, por tanto, de una ayuda dirigida a colectivos especialmente vulnerables: bajos ingresos, personas mayores, menores o con discapacidad.</p> <p>La persona beneficiaria percibe 25 libras (28,9 euros) por cada semana que el Gobierno declara como periodo de mucho frío entre el 1 de noviembre y el 31 de marzo de cada año. El dinero no debe dedicarse necesariamente al pago de combustible, sino que el usuario puede dedicarlo a lo que necesite. Este pago no afecta a ninguna otra ayuda que se reciba.</p>	<p>Es una ayuda directamente destinada al pago de los gastos energéticos en las viviendas con ingresos más bajos.</p> <p>Al contrario de las <i>Winter Fuel Payments</i>, las <i>Cold Weather Payments</i> son consideradas un ejemplo de buena práctica en el alcance de la población más necesitada, aunque se critica que su presupuesto es mucho más reducido que el de las <i>Winter Fuel Payment</i> (cinco veces menor).</p>
Ayudas para el pago de combustible <i>[Fuel Allowance]</i>	Irlanda	<p>Es una ayuda económica destinada a pagar una parte de los costes de calefacción de la vivienda. Desde su implantación en 1988, se enmarcan dentro del Programa Nacional de Combustible (<i>National Fuel Scheme</i>) y actualmente tienen una vigencia de 26 semanas al año, si bien con anterioridad a 2012 estas ayudas cubrían un periodo de 32 semanas. La cuantía de esta ayuda es de 20 euros semanales. Pueden beneficiarse de esta ayuda aquellas personas que dependan de determinadas prestaciones sociales y que no puedan hacer frente a estos gastos.</p> <p>La percepción del <i>Fuel Allowance</i> es compatible con las prestaciones para gastos de electricidad o de gas (véanse las medidas siguientes), porque se entiende como un refuerzo estacional.</p>	<p>Se trata de medidas específicamente destinadas a paliar la pobreza energética.</p> <p>En 2012, se dedicaron 211,4 millones de euros a estas ayudas y se beneficiaron de ellas más de 400.000 hogares, cantidad que va en aumento desde 2008.</p>
Ayuda para la electricidad <i>[Electricity Allowance]</i>	Irlanda	<p>Estas ayudas económicas, ubicadas en el marco del Paquete de ayudas al hogar (<i>Household Benefits Package</i>), se dirigen al pago de las facturas de electricidad y están destinadas a hogares especialmente vulnerables. La cuantía fija de la ayuda es de 35 euros al mes. Dependiendo de la compañía suministradora, esta ayuda puede ser un pago al usuario o ser deducida directamente de la factura.</p> <p>Pueden ser beneficiarias de estas ayudas las personas mayores de 70 años; las personas menores de esta edad que vivan solas (salvo excepciones) y perciban determinadas prestaciones sociales o tengan bajos ingresos; y las personas perceptoras de la ayuda para cuidadores que residan con la persona atendida y sean titulares de la factura.</p> <p>La persona perceptora de la prestación para gastos de electricidad puede acceder durante el invierno también al <i>Fuel Allowance</i>. No son ayudas incompatibles, sino que se entiende como un refuerzo estacional.</p>	<p>Es una medida directamente destinada a paliar la pobreza energética. Aplica criterios de edad y de nivel de ingresos.</p> <p>En 2012, el gasto en las ayudas para electricidad ascendió a 176,8 millones de euros. Se beneficiaron 360.405 personas.</p>
Ayuda para el gas natural <i>[Natural Gas Allowance]</i>	Irlanda	<p>Al igual que la medida anterior, estas ayudas se encuadran dentro de un paquete más amplio de ayudas a los hogares (que incluye, por ejemplo, ayudas para pagar el teléfono o la licencia de televisión). Concretamente, estas ayudas se destinan al pago de las facturas de gas, siendo su cuantía de 35 euros al mes. Los criterios de acceso a estas ayudas son los mismos que los fijados en las ayudas para la electricidad.</p> <p>La persona perceptora de la prestación para gastos de electricidad puede acceder durante el invierno también al <i>Fuel Allowance</i>. No son ayudas incompatibles, sino que se entiende como un refuerzo estacional.</p>	<p>Es una medida directamente destinada a paliar la pobreza energética. Aplica criterios de edad y de nivel de ingresos.</p> <p>En 2012, el gasto social en las ayudas para gas ascendió a 20,6 millones de euros, con 44.346 beneficiarios.</p>

Medida	País	Descripción	Impacto sobre la pobreza energética
Fondo de solidaridad para la vivienda (FSL)  [Fonds de solidarité pour le logement (FSL)]	Francia	Se trata de una prestación estatal creada en 1990 y dirigida a hogares con bajos ingresos para los gastos de la vivienda. El fondo proporciona una ayuda económica para hacer frente a los gastos de acceso a una vivienda o mantenimiento de ésta. Desde 2005, ha integrado el Fondo Solidaridad Energía (FSL), de forma que también está dirigido a ayudar en el abono de las facturas impagadas de energía, agua o teléfono. Dicho fondo es gestionado y financiado por las administraciones departamentales.  En 2006, se destinaron al Fondo 226 millones de euros. La cuantía media por hogar es de 635 euros para el acceso a una vivienda, 946 euros para el mantenimiento de la vivienda, y 200 euros para el pago factura de energía, agua o teléfono.	En 2006, 382.000 hogares recurrieron a esta ayuda, y 624.389 en 2009, según la Dirección de Vivienda, Urbanismo y Paisajes (DHUP).
Fondo social calefacción  [Fonds social chauffage]	Bélgica	Se trata de una ayuda económica de carácter estatal, destinada a aquellas personas cuyos recursos resulten insuficientes para hacer frente a las facturas de calefacción de gasóleo, queroseno y gas propano. Quedan excluidas las calefacciones alimentadas por gas natural, bombona de gas propano o gas butano. Este Fondo social es una colaboración entre los poderes públicos, los Centros Públicos de Acción Social municipales (CPAS, equivalentes a los servicios sociales de base) y el sector petrolero.  Esta ayuda se dirige a colectivos especialmente vulnerables, como las personas cuyos ingresos anuales brutos no superen los 16.632,81 euros, más 3.079,19 euros por persona a cargo; las perceptoras de una prestación económica por discapacidad cuyos ingresos anuales brutos no superen los 16.632,81 euros, más 3.079,19 euros por persona a cargo; y las personas usuarias del servicio de mediación de impagos que sigan sin poder hacer frente a la deuda.  El montante de la ayuda depende del precio del litro del combustible sin IVA, pero en ningún caso supera los 300 euros por hogar para la temporada de invierno.	Es una medida directamente destinada a paliar la pobreza energética. Aplica criterios de renta y composición familiar.  En 2011, 112.000 hogares se beneficiaron de esta ayuda.
Fondo de energía  [Fonds d'énergie]	Bélgica	Se trata de una ayuda económica creada en 2001, gestionada por la Comisión Belga Autónoma de Regulación de Electricidad y de Gas (CREG) y que se financia a través de retenciones en las facturas de energía. El fondo, además de cubrir el funcionamiento del CREG, financia un proyecto de los Centros Públicos de Acción Social (CPAS, equivalentes a los servicios sociales de base) destinado a asesorar y ayudar económicamente a los hogares en situación de endeudamiento o con dificultades en el pago de las facturas de gas y/o electricidad. Este proyecto comprende el desarrollo de una política social preventiva en materia de energía, la adjudicación de ayudas económicas a las personas en situación de endeudamiento (para la adquisición de electrodomésticos, por ejemplo), y la mediación de las facturas impagadas.  Esta ayuda se dirige tanto a personas en situación de endeudamiento como a aquellas susceptibles de estarlo. En 2009, el fondo ha contado con 55.894.103 euros.	Es una medida directamente destinada a paliar la pobreza energética. Aplica criterios económicos para identificar hogares con deudas o en riesgo de endeudamiento.  La mayor parte de la ayuda se destina a la gestión de la deuda y apenas suele invertirse en acciones preventivas en materia de consumo de energía.  No se dispone de datos sobre el impacto de esta medida en la pobreza energética.

Medida	País	Descripción	Impacto sobre la pobreza energética
<p>Financiación de los gastos destinados a la calefacción dirigida a personas paradas de larga duración y perceptores de la renta de garantía de ingresos</p> <p><i>[Übernehmung der Heizkosten des Hartz-IV-und Sozialhilfemfängers]</i></p>	Alemania	<p>Según la normativa alemana, mientras los gastos de calefacción de las personas paradas de larga duración y los perceptores de la renta de garantía de ingresos sean “razonables”, deben ser pagados por los condados (en un 70%) y el Estado (en un 30%). Las entidades responsables de gestionar esta ayuda son los centros de empleo y las oficinas de servicios sociales.</p> <p>A la hora de valorar si el gasto en calefacción ha de considerarse como “razonable”, dado que la normativa vigente es inespecífica a este respecto, suelen tenerse en cuenta la situación familiar, el tamaño y otras características de la vivienda y las características climatológicas de la zona en la que está ubicada. No obstante, los criterios que se utilizan en los diferentes condados para valorar el gasto en calefacción no se han podido unificar, lo cual hace que el importe de esta ayuda varíe mucho de una localidad a otra. En 2009, la cuantía mínima mensual de esta ayuda fue de 33 euros (un 67,8% del coste total de la calefacción) en el condado donde menos se pagaba y la máxima fue de 86 euros (casi un 100% de los costes de calefacción).</p> <p>En 2010, 7.364.423 personas recibieron la renta de garantía de ingresos o la prestación económica para parados de larga duración. Todos ellos eran potenciales usuarios de la ayuda económica para financiar los gastos de calefacción.</p>	<p>Es una ayuda directamente destinada al pago de los gastos energéticos en las viviendas con ingresos más bajos.</p> <p>En la práctica, esta ayuda económica no cubre un 100% del coste generado por el uso de la calefacción. Además, se ha criticado también que el aumento de las subidas en las tarifas de electricidad de los últimos años no se hayan traducido en un aumento de las cuantías de estas ayudas. La Agencia Federal de Trabajo presentó en 2013 unas estadísticas que afirman que los gastos de calefacción y de alquiler de las personas paradas de larga duración subieron un 23,8% entre 2005 y 2013, mientras que el importe de la ayuda económica dirigida a financiar el alquiler y la calefacción solamente subió un 0,02%.</p>
<p>Ayuda económica dirigida a personas jubiladas para financiar parte de los gastos generados por la calefacción en el hogar</p> <p><i>[Varmetillæg til social pension (førtidspension og folkepension)]</i></p>	Dinamarca	<p>Se trata de una especie de suplemento económico de la pensión de jubilación para pagar parte de los gastos generados por el uso de la calefacción en el hogar, y se dirige fundamentalmente a personas jubiladas con bajos ingresos.</p> <p>La cuantía de la ayuda depende de los gastos generados por el uso de la calefacción en la vivienda y de los ingresos del hogar. Sólo pueden beneficiarse de esta ayuda las personas que se sitúan por debajo de cierto umbral: por ejemplo, las personas que viven solas y ganan menos de 65.300 coronas danesas al año (8.757 euros), o las que viven en pareja y sus ingresos conjuntos anuales se sitúan por debajo de 131.000 coronas danesas (17.566 euros).</p> <p>Asimismo, esta ayuda sólo subvenciona los gastos de calefacción que se sitúan por encima de cierta cantidad. Por ejemplo, en el caso de las personas que viven solas estas ayudas sólo financiarían una parte de la cantidad que exceda los 4.600 coronas danesas anuales (617 euros). A partir de esta cantidad y en función del gasto, estas ayudas cubrirían entre un 25% y un 75% del gasto que excede dicho umbral. Como máximo, esta ayuda puede alcanzar una cuantía de 10.349 coronas danesas anuales (1.388 euros) para personas sociales y de 8.662 coronas danesas (1.162 euros) para personas que viven en pareja. Las personas receptoras de este suplemento cobran la ayuda mensualmente, junto con la pensión de jubilación.</p>	<p>Es una ayuda directamente destinada al pago de los gastos energéticos de personas jubiladas con bajos ingresos.</p> <p>Se calcula que aproximadamente una de cada cuatro personas jubiladas en Dinamarca percibe el suplemento económico para financiación de los gastos en calefacción. En enero de 2013 había 1.021.700 personas jubiladas en Dinamarca, de las cuales 255.425 eran perceptores del suplemento para financiar los gastos generados por el uso de la calefacción.</p>

Medida	País	Descripción	Impacto sobre la pobreza energética
Ayudas de Emergencia Social	España [País Vasco]	<p>Se trata de una prestación no periódica, de naturaleza subvencional, dirigida a aquellas personas cuyos recursos resulten insuficientes para hacer frente a gastos específicos, de carácter ordinario o extraordinario, necesarios para prevenir, evitar o paliar situaciones de marginación social.</p> <p>Entre los gastos subvencionables, según el artículo 3 del Decreto 4/2011, de 18 de enero, se incluyen tanto gastos de energía, agua, alcantarillado, basuras, impuesto sobre bienes inmuebles de naturaleza urbana y rústica, como también determinados gastos necesarios para la habitabilidad y el equipamiento básico de la vivienda o alojamiento habitual.</p> <p>Las cuantías máximas anuales varían según el concepto financiado. Por ejemplo, para 2013, se contemplan hasta 1.110 euros anuales para gasto de energía y hasta 1.850 euros anuales para gastos de adaptación, reparación o de instalaciones básicas en la vivienda.</p>	<p>En la medida de que se trata de una prestación dirigida a personas con recursos económicos escasos y que contempla, específicamente, los gastos de energía, puede pensarse que se trata de una medida útil para paliar situaciones de pobreza energética.</p> <p>En 2013, ésta ascendió a 17.300.000 euros. En 2011, se contabilizaron un total de 15.331 personas beneficiarias, si bien no se dispone de información desagregada sobre las que se beneficiaron de ellas para cubrir gastos de energía.</p>
<p>Programa de asistencia de energía para hogares de bajos ingresos</p> <p><i>[Low-income home energy assistance program (LIHEAP)]</i></p>	Estados Unidos	<p>El objetivo de este programa creado en 1981 es ayudar a los hogares con bajos ingresos, especialmente a aquellos que destinan un porcentaje elevado al consumo energético. Este programa depende del Departamento de Salud y Servicios Sociales y el Departamento de Energía, pero lo gestionan las agencias individuales a escala estatal. El Gobierno federal proporciona los fondos a los Gobiernos estatales, territoriales y tribales en función de sus condiciones climatológicas y el número de hogares con bajos recursos. Cada estado diseña sus programas de ayuda según las necesidades específicas de su población, siempre dentro de las líneas generales del programa.</p> <p>Esta ayuda se dirige a los hogares cuyos ingresos están por debajo del 150% del nivel federal de pobreza o del 60% del nivel estatal medio de pobreza. Sin embargo, algunos estados han modificado estos baremos para ampliar el número de beneficiarios. La asistencia a los hogares puede ser de diferentes tipos, siendo las más frecuentes las ayudas económicas destinadas al pago de las facturas energéticas, a las reparaciones en el hogar relacionadas con la climatización y la energía, y las ayudas en caso de crisis energética. El programa está destinado a quienes asumen el gasto energético de la vivienda, tanto si son propietarios como arrendatarios.</p> <p>El montante de la ayuda depende del nivel de ingresos del hogar, de su composición y del tipo de energía que utilicen. El dinero puede transferirse directamente al beneficiario, o bien al proveedor de energía, el cual aplica un descuento en las facturas del usuario.</p>	<p>Es una ayuda directamente destinada al pago de los gastos energéticos en las viviendas con ingresos más bajos.</p> <p>Una evaluación realizada en 2012 indica que este programa reduce el riesgo de pobreza energética en los hogares que se benefician de él. Sin embargo, también queda demostrado que las ayudas de este programa son insuficientes para beneficiar al total de hogares en situación de vulnerabilidad.</p> <p>En 2012, la inversión total del programa fue de 3,4 miles de millones de dólares (2,5 miles de millones de euros), un 38% menos que en 2009 y 2010, años en los que el presupuesto fue de 5,1 miles de millones de dólares (3,8 miles de millones de euros).</p>

## 4.4.3. Medidas centradas en las tarifas sociales

Medida	País	Descripción	Impacto sobre la pobreza energética
Programa Descuento Hogar Cálido  [Warm Home Discount Scheme]	Reino Unido	<p>Se trata de una iniciativa puesta en marcha en 2011, con una vigencia de cuatro años, que tiene como objetivo ayudar los hogares más pobres del Reino Unido mediante descuentos en sus facturas eléctricas. Las compañías eléctricas asumen el coste de estos descuentos, que después recuperan mediante el aumento de las tarifas que aplican al resto de consumidores.</p> <p>Pueden ser beneficiarias de este programa principalmente las personas mayores en situación de pobreza que tienen dificultades para hacer frente a las facturas eléctricas. Algunas empresas suministradoras de energía pueden ofrecer descuentos a otros colectivos en situación vulnerable (por ejemplo, personas con discapacidad y bajos ingresos, enfermos crónicos u hogares con niños pequeños). Depende de la compañía establecer los criterios de acceso para estos otros grupos de población.</p> <p>El descuento tiene una cuantía de 135 libras (155,8 euros), se materializa en el recorte de la factura y es compatible con las ayudas del <i>Cold Weather Payment</i> y del <i>Winter Fuel Payment</i>.</p>	<p>Se trata de una medida destinada a paliar la pobreza energética, pero priorizando al colectivo de las personas mayores.</p> <p>Sus detractores critican que no garantiza el acceso a ciertos colectivos especialmente vulnerables, como las familias numerosas. También que este tipo de tarifas sociales no son la mejor solución para el problema de la pobreza energética en todos los casos y que este sistema de tarifas sociales sólo funciona si existe una transparencia en el precio</p> <p>Un reciente informe (2013), constata la eficacia administrativa del programa – por su alcance–, aunque aún es pronto para constatar su efectividad en términos de reducción de enfermedades y muertes asociadas al frío.</p> <p>Las previsiones del Gobierno apuntaban a que el programa debería ayudar a cerca de dos millones de hogares.</p>
Tarifa de primera necesidad para la electricidad (TPN)  [Tarif de première nécessité pour l'électricité (TPN)]	Francia	<p>Se trata de una medida de carácter social puesta en marcha por el decreto de 8 de abril de 2004. Se concreta en un descuento que aplica la compañía suministradora de electricidad directamente en la factura del cliente tanto en el consumo de electricidad como en los 100 primeros kWh consumidos cada mes. La tarifa tiene una vigencia de un año, al cabo del cual se activa de forma automática si se siguen cumpliendo los requisitos para beneficiarse de ella. La ayuda está destinada únicamente a las viviendas principales.</p> <p>Para poder acceder a esta tarifa, el cliente no debe superar un límite de ingresos anuales que depende de la composición del hogar y de las personas que se tienen a cargo. Para una pareja con dos hijos, ese límite sería de 1.875 euros netos mensuales.</p>	<p>Esta medida no va dirigida exclusivamente a hogares afectados por la pobreza energética, aunque pueden beneficiarse de ella.</p> <p>La tarifa representa un ahorro de entre el 40 y 60%, y de hasta 140 euros en la facturación anual.</p> <p>En 2011, 650.000 hogares se beneficiaron de esta medida.</p>
Tarifa especial solidaridad para el gas natural (TSS)  [Tarif spéciale solidarité pour le gaz naturel (TSS)]	Francia	<p>Se trata de una medida de carácter social implantada en 2008 y gestionada por las compañías suministradoras de electricidad. Esta ayuda se concreta en un descuento en las facturas de gas para los contratos individuales o en un descuento fijo anual para las viviendas con calefacción central. Esta tarifa se aplica únicamente en las viviendas principales.</p> <p>El beneficiario de esta medida no debe sobrepasar un límite de ingresos anuales que depende de la composición del hogar y de las personas que se tienen a cargo. Para una pareja con dos hijos, ese límite sería aproximadamente de 1.875 euros netos mensuales.</p>	<p>Esta medida no va dirigida exclusivamente a hogares afectados por la pobreza energética, aunque pueden beneficiarse de ella.</p> <p>El ahorro varía en función de la composición de la vivienda y de los hábitos de consumo. Para un hogar compuesto por dos personas o más, el descuento anual puede llegar a 156 euros (IVA incluido). En 2011, 313.000 hogares se beneficiaron de esta tarifa.</p>



Medida	País	Descripción	Impacto sobre la pobreza energética
Tarifa social para electricidad y gas natural  [Tarif social pour l'électricité et le gaz naturel (SOCTAR)]	Bélgica	Desde 2004, gracias a la tarifa social, también denominada precio máximo, algunas familias se benefician de tarifas de gas y electricidad más ventajosas que las comerciales. La Comisión de Regulación de la Electricidad y el Gas calcula dos veces al año esta tarifa social, que equivale a la tarifa comercial de gas y electricidad más baja del mercado belga en el momento de su fijación.  Esta ayuda, que se aplica únicamente en las viviendas principales, se dirige a los hogares perceptores de determinadas prestaciones sociales, con hijos con una discapacidad de al menos el 66% y a los inquilinos de una vivienda social. Desde 2010, la tarifa social se aplica de forma automática a aquellas personas que cumplen los requisitos para ser beneficiarias.	Se trata de una medida con impacto en la pobreza energética, pues se dirige a colectivos potencialmente vulnerables a ella.  Para una familia de cuatro miembros, la tarifa social de electricidad puede representar un ahorro de entre un 5% y un 22% sobre la tarifa ordinaria, y . para una familia numerosa, de entre un 40% y 48%.
Prestación gratuita de electricidad  [Allocation gratuite d'électricité]	Bélgica [Región Flamenca]	En la Región Flamenca, cada hogar recibe, según su composición, un determinado número de kWh de electricidad gratuitos al año, que se descuentan directamente de la factura anual de regularización que envía la empresa proveedora.  Esta medida beneficia a todos los hogares de la región, independientemente de su nivel de ingresos. A cada hogar se le descuentan 100 kWh más otros 100 kWh suplementario por cada miembro del hogar.	Esta medida no va dirigida exclusivamente a hogares afectados por la pobreza energética, aunque pueden verse favorecidos por ella en función de su consumo. Ello se debe a que la prestación no es del todo gratuita, puesto que repercute en una sobrecarga en el precio de la tarifa de distribución de la electricidad.  Las familias numerosas son las principales beneficiarias de esta medida, seguidas por los hogares con bajo consumo de electricidad. Las personas que viven solas se benefician muy poco de esta medida. En cambio, los grandes consumidores de electricidad, en concreto aquellos que tienen calefacciones eléctricas, se ven penalizados.
Compra colectiva de energía	Holanda	En 2011, nació la iniciativa <i>Met de Stroom Mee</i> (Sigue la Corriente), marca registrada por Dutch Concepts Group BV, una empresa privada dedicada a crear soluciones innovadoras en Internet. El proyecto estaba dirigido a abaratar el coste de energía para los consumidores. Para cumplir con este objetivo se creó una página de Internet en la que cualquier hogar neerlandés podía registrarse. Una vez que se llegó a 10.000 usuarios registrados, la entidad responsable se encargó de contactar con las empresas que suministran energía en los Países Bajos para negociar el coste energético para todo el colectivo en cuestión. Cada una de las compañías eléctricas hicieron ofertas y, una vez localizada la mejor, las personas registradas recibieron un correo electrónico con las condiciones del posible nuevo contrato  Por su parte, la empresa de viviendas sociales WoonEnergie actúa como agente intermediario en el mercado energético, buscando tarifas especiales de electricidad gracias a la 'negociación colectiva'.  Iniciativas similares de compra colectiva de energía se han llevado a cabo en Alemania, Bélgica, Inglaterra o Portugal. En España, se está desarrollando actualmente la primera experiencia de este tipo a gran escala (véase más adelante).	Esta medida no va dirigida exclusivamente a hogares afectados por la pobreza energética, pero pueden beneficiarse de ella.  De los 10.000 hogares que se apuntaron inicialmente al proyecto, 6.630 decidieron aceptar la oferta resultante de la 'negociación colectiva'. Con el nuevo contrato de suministro, los domicilios se ahorraron una media de 300 euros al año.  Un laboratorio de ideas británico ha sugerido, basándose en esta iniciativa, que la administración local en el Reino Unido actúe como intermediaria entre consumidores y compañías eléctricas para conseguir un suministro de energía más económico.

Medida	País	Descripción	Impacto sobre la pobreza energética
<p>Cheque verde. Deducción fiscal para compensar los precios crecientes de energía (y tarifas medioambientales)</p> <p>[Grøn check. Skattefri kompensation for forhøjede energi- og miljøafgifter]</p>	Dinamarca	<p>Esta medida, implantada en 2009, consiste en la aplicación de deducciones fiscales a personas mayores de 18 años para compensar el aumento de las tarifas energéticas y ambientales.</p> <p>A la hora de aplicar estas deducciones, se tienen en cuenta los ingresos. El límite a partir del cual no se aplica deducción alguna se sitúa en 411.000 coronas danesas / año (55.113 euros). La cuantía de esta deducción es de 1.300 coronas danesas anuales (174 euros), salvo en el caso de los hogares con ingresos por encima de los 362.800 coronas danesas (48.651 euros), que recibirían una reducción menor. Asimismo, por cada niño domiciliado en el hogar se aplica una deducción fiscal suplementaria de 300 coronas danesas / año (40 euros). El máximo de este suplemento familiar es de 600 coronas danesas anuales (80 euros).</p>	<p>Es una ayuda directamente destinada al pago de los gastos energéticos en las viviendas con ingresos más bajos.</p> <p>Parece que hay un efecto perverso de esta deducción fiscal. Por lo visto, esta ayuda, combinada con las actuales tablas fiscales, hace que quienes ganen entre 362.800 y 411.000 coronas danesas / año salgan perjudicados por la introducción de esta medida. En la práctica, esto quiere decir, por ejemplo, que alguien que gana 33.000 coronas danesas / mes paga un 48,4 % de impuestos, mientras que quien gana 35.000 coronas danesas /mes paga solamente un 40,9 % de impuestos.</p>
Bono social	España	<p>El Bono Social se puso en marcha en España en 2009 con la entrada en vigor de la Tarifa de Último Recurso TUR (Real Decreto-ley 6/2009). Se trata de una medida de carácter social diseñada para favorecer a los colectivos más vulnerables y se concreta en la congelación de la tarifa vigente en el momento de la puesta en marcha de la TUR hasta 2012. Aunque la duración prevista de esta medida fue hasta el 31 de diciembre, el 13 de julio de 2013 entró en prórroga el actual bono social (Real Decreto-ley 9/2013), vigente hasta que se apruebe la nueva regulación del dispositivo. La propuesta del Gobierno, que ya ha sido presentada, se encuentra a la espera del informe de la Comisión Nacional de Energía para su aprobación.</p> <p>Esta medida se destina a cuatro colectivos principales: familias numerosas (a partir de la reforma de 2013, se propone que sólo se aplique aquellas con ingresos inferiores a 34.689 euros), perceptores de prestaciones mínimas (jubilación, incapacidad permanente, o viudedad), hogares con todos sus miembros desempleados o viviendas con una potencia contratada inferior a 3 kW.</p>	<p>Se trata de una medida con impacto en la pobreza energética, pues se dirige a colectivos potencialmente vulnerables a ella. Sin embargo, solamente subvenciona el consumo de electricidad cuando sólo una pequeña parte de los hogares usan calefacción eléctrica (el 31,9% en Gipuzkoa, por ejemplo).</p> <p>El ahorro de esta medida es limitado. Se ha estimado que los consumidores con una potencia contratada de 2,3 kW se ahorran 4,55 euros/mes, lo que supone unos 55 euros anuales (impuestos incluidos). La OCU calcula que supone hasta un 20% de descuento en la factura normal.</p> <p>En enero de 2013, 2.535.985 personas consumidoras se encontraban acogidas al bono social.</p>
Compra colectiva de energía	España	La Organización de Consumidores y Usuarios ha puesto en marcha Quiero Pagar Menos Luz, una iniciativa de compra colectiva de energía eléctrica similar a la <i>Met de Stroom Mee</i> , descrita más arriba.	<p>Dado que la tarifa ofertada será superior a la de último recurso, sólo se beneficiarán de ella los hogares no acogidos a esta última.</p> <p>A 3 de octubre de 2013, más de 300.000 personas se habían unido a esta iniciativa. Se prevé que la subasta entre los proveedores de energía se inicie el 16 de octubre del presente año.</p>

## 4.4.4. Otras medidas

## 4.4.4.1. Asesoramiento técnico e información para reducir el consumo de energía y mejorar la eficiencia energética

Medida	País	Descripción	Impacto sobre la pobreza energética
Zonas Templadas [Warm Zones]	Reino Unido	<p>Los proyectos <i>Warm Zones</i> se definen como proyectos flexibles de colaboración entre agentes del tercer sector, compañías energéticas (y otras empresas privadas) y el sector público. Estos proyectos de cooperación comunitaria, respaldados por el Gobierno, pero independientes, ofrecen servicios de detección, evaluación, asesoramiento y gestión integral de las medidas orientadas a mejorar la eficiencia energética de las viviendas de una determinada zona.</p> <p>Los primeros cinco proyectos piloto surgieron en 2000. Se trata de programas que suelen durar entre uno y cuatro años. Son gestionados en su totalidad por la entidad sin ánimo de lucro <i>National Energy Action</i> y reciben financiación local, estatal y de la Unión Europea.</p> <p>Al contrario de lo que sucede con otros programas, en los <i>Warm Zones</i> no se suele trabajar a demanda del usuario, sino que se identifican de un modo proactivo las necesidades de una determinada área y sus viviendas. Se contacta con los hogares y se ofrece asesoramiento sobre el uso eficiente de la energía, y sobre las prestaciones y medidas existentes. Se busca principalmente ofrecer una respuesta integral, tanto para la vivienda como para el entorno.</p> <p>Mediante la recopilación de datos sobre la eficiencia energética de los hogares a la zona, los <i>Warm Zones</i> también apoyan a las entidades locales en la monitorización de la situación y en el desarrollo de políticas energéticas a escala local.</p> <p>En la práctica, los <i>Warm Zones</i> desarrollan fundamentalmente acciones enmarcadas a su vez en los programas <i>ECO</i> y <i>Green Deal</i>, es decir, medidas para la mejora del aislamiento de las viviendas y mejora de los sistemas de calefacción.</p>	<p>Los datos parecen sugerir que su configuración local les confiere una capacidad muy positiva para acceder a los hogares más vulnerables y adecuarse a las características específicas de cada área.</p> <p>Otra de sus ventajas radica en que no estigmatiza a los hogares individuales, al tratarse de intervenciones zonales.</p> <p>También juegan un importante papel en la creación de oportunidades laborales, mediante puestos de trabajo en los propios <i>Warm Zone</i> o mediante la demanda que generan en las compañías de instalación y rehabilitación.</p> <p>A pesar de que varios estudios parecen respaldar su, actualmente sólo hay catorce proyectos activos diferentes zonas de Inglaterra, debido, principalmente, a la falta de financiación.</p> <p>Se calcula que cada hogar que recibe los servicios de un <i>Warm Zone</i> puede reducir las emisiones de carbón en una tonelada al año.</p> <p>Desde su implantación en 2001 han llevado a cabo evaluaciones en más de un millón de hogares, se han realizado 386.000 reformas para mejorar el aislamiento y más de 3.500 instalaciones de sistemas de calefacción.</p>

Medida	País	Descripción	Impacto sobre la pobreza energética
Servicios telefónicos de asesoramiento e información	Reino Unido	<p>En el Reino Unido existen varias líneas de información que funcionan a escala estatal o regional. Se trata generalmente de servicios subcontratados por la Administración pública a entidades sin ánimo de lucro.</p> <p><i>Línea de ayuda para un Hogar Cálido [Home Heat Helpline]</i> Servicio de ayuda telefónico gratuito que ofrece información y asesoramiento sobre las ayudas existentes para el aislamiento, las tarifas sociales energéticas, la tramitación de facturas o la reducción de consumo energético. No tramita directamente las ayudas, sino que deriva a la entidad correspondiente, según las necesidades expuestas por el demandante. El servicio es gratuito, pero la llamada tiene un coste de tarifa local. Desde 2005, año en que se puso en marcha, ha atendido 300.000 llamadas.</p> <p><i>Servicio de Asesoramiento sobre Ahorro Energético [Energy Saving Advice Service (ESAS)]</i> Servicio de asesoramiento telefónico gratuito que ofrece información a particulares y empresas sobre las medidas disponibles para la realización de acciones orientadas al ahorro energético. No tramita directamente las ayudas, sino que deriva a la entidad correspondiente.</p>	<p>No se trata de medidas específicamente dirigidas a combatir la pobreza energética, puesto que se trata de servicios abiertos a la población en general. Sin embargo, y teniendo en cuenta que se trata de servicios gratuitos, es de suponer que los hogares que se encuentran en situación de mayor dificultad serán sus principales usuarios.</p> <p><i>Home Heat Helpline</i> ha atendido 300.000 llamadas desde 2005, año en que se puso en marcha. Casi la mitad de las personas usuarias declaran que, tras emplear el servicio, han conseguido reducir sus facturas energéticas. Y más de la mitad lograron acceder a las ayudas y prestaciones existentes tras el asesoramiento del servicio.</p>
<p>Cheque de ahorro energético para hogares con ingresos bajos</p> <p><i>[Stromspar-Check für einkommensschwache Haushalte]</i></p>	Alemania	<p>Esta iniciativa consiste en ofrecer a las personas con ingresos bajos la posibilidad de recibir asesoramiento energético. El programa incluye también la entrega de material dirigido a reducir el consumo de luz y agua en los hogares participantes. El proyecto parte de la idea de que existe un importante potencial de ahorro energético en las personas en situación de pobreza, un colectivo que hasta ahora no estaba muy concienciado sobre la importancia del ahorro energético.</p> <p>Se trata de un programa creado en 2006 por Cáritas en Frankfurt. Con posterioridad se puso en marcha a escala estatal, convirtiéndose en una programa conjunto de Cáritas Alemania, la Federación de las Agencias de Ahorro Energético y Protección Climática a escala estatal. El programa recibe apoyo económico del Ministerio de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza y Seguridad Nuclear. Hay otros proyectos parecidos al programa estatal en diferentes localidades en Alemania (Bonn, Nuremberg, Essen o Berlín). Algunos de estos proyectos están colaborando con el programa nacional, mientras que otros se han desarrollado de manera paralela.</p> <p>Normalmente las personas interesadas en beneficiarse del programa reciben una visita a domicilio de un asesor energético, quien analiza el gasto energético y el consumo de agua del hogar. Después, éste elabora un plan personalizado de ahorro. Durante una segunda visita, ofrece material para facilitar el ahorro energético (por ejemplo bombillas de ahorro energético, aireadores de agua, termómetros para el frigorífico, termo-higrómetros, temporizadores y regletas de enchufes desconectables) por un valor de aproximadamente 70 euros; además, también aporta consejos dirigidos a modificar los hábitos de ventilación, calefacción e higiene.</p>	<p>Entre diciembre de 2008 y diciembre de 2012 se entregaron más de 85.000 cheques de ahorro energético.</p> <p>La evaluación de este proyecto, durante los años 2008 a 2010, puso de relieve que el ahorro medio anual de cada hogar ascendía a 413 kWh (87 euros) de electricidad, 10 m<sup>3</sup> de agua (40 euros) y 321 kWh de energía (24 euros) para calentar el agua. Al parecer, se cumplieron también los objetivos establecidos para la reducción de consumo de electricidad y emisión de CO<sub>2</sub>.</p> <p>Los asesores energéticos son parados de larga duración que han recibido formación para llevar a cabo esta tarea, de forma que el programa también contribuye a la creación de empleo. Desde diciembre de 2008, 2.700 personas han asistido a estos cursos.</p> <p>Los resultados del programa estatal del cheque de ahorro energético han sido muy positivos, por lo que se ha decidido prolongarlo hasta 2015.</p>

Medida	País	Descripción	Impacto sobre la pobreza energética
Asesoramiento financiero y jurídico  [ <i>Rechtliche und Wirtschaftliche Beratung</i> ]	Alemania [Aachen, Bielefeld, Köln, Krefelt, Wuppertal, Bochum, Dortmund y Mönchengladbach]	<p>Este programa ofrece asesoramiento financiero y jurídico a las personas con deudas por su consumo energético. A corto plazo, brinda ayudas de emergencia, consejos para aumentar el ahorro energético y recomendaciones para otros posibles ahorros del hogar (no directamente relacionado con el energético). A medio y largo plazo, el proyecto pretende dotar a los participantes de habilidades para la planificación y para la gestión de la economía doméstica.</p> <p>El Ministerio de Medio Ambiente y Consumo de Renania del Norte-Westfalia subvenciona la iniciativa, pero los Ayuntamientos y las oficinas de consumidores de cada localidad son los responsables de los proyectos, en los que participan también algunas compañías eléctricas y asociaciones locales. El programa se puso en marcha, a modo de prueba, en la localidad Wuppertal el 1 de septiembre de 2010. En el 2012, cuatro municipios se adhirieron al proyecto y en 2013 otros tres más. La mayor parte de los usuarios del servicio son hogares con uno o dos miembros, con una deuda media de 1.250 euros.</p>	<p>Los resultados de una evaluación del programa en Wuppertal pusieron de relieve que un 61% de los casos se resolvieron de manera inmediata.</p> <p>En un 13% de los casos se llevó a cabo una revisión de las deudas que resultó en un plan de pago para saldarlas.</p> <p>Se sabe, por otro lado, que un 15% de los casos no pudieron resolverse debido a la falta de acuerdo entre la compañía eléctrica Wuppertaler Stadtwerke (WSW) y el usuario.</p> <p>Por último, la evaluación demuestra que se interrumpió el asesoramiento en un 11% debido a la falta de colaboración por parte del usuario.</p>
Programa de Ayuda para la Climatización  [ <i>Weatherization Assistance Program (WAP)</i> ]	Estados Unidos	<p>El <i>Weatherization Assistance Program (WAP)</i> es una de las iniciativas para combatir la pobreza energética que más tiempo lleva en marcha en Estados Unidos. Creado en 1976, está dirigido a ayudar a las familias con bajos ingresos a reducir el consumo y gasto energético. El programa está financiado por el Departamento de Energía (DOE) y se coordina a escala estatal. Los estados tienen libertad para crear programas adaptados a las necesidades de su población y distribuir las ayudas de la forma que consideren más conveniente, aunque el Gobierno federal estipula unos límites máximos de ayuda por hogar. Los estados colaboran con una serie de entidades locales que se ocupan de recibir las demandas de ayuda, comprobar el cumplimiento de los requisitos, llevar a cabo las auditorías y supervisar la inspección de las medidas de eficiencia energética.</p> <p>El programa está dirigido a hogares con ingresos por debajo del 150% del nivel estatal de pobreza. Los técnicos del programa realizan una evaluación de la situación de una vivienda y recomiendan las modificaciones oportunas. Entre las intervenciones objeto de subvención, se encuentran el aislamiento de paredes y ventanas, la sustitución de cristales rotos o la revisión, reparación y/o sustitución de los equipos de combustión.</p>	<p>Se trata de una medida específicamente destinada a la pobreza energética.</p> <p>Desde su inicio en 1976, 6,2 millones de hogares se han beneficiado de este programa.</p> <p>Los hogares que se acogen a este programa ahorran alrededor de 330 euros (437 dólares) anuales en sus facturas de energía.</p>

Medida	País	Descripción	Impacto sobre la pobreza energética
Difusión de guías para informar y sensibilizar sobre la pobreza energética a la ciudadanía en general y a la clase política en particular	Varios países de la Unión Europea [Bélgica, España, Francia, Italia e Inglaterra]	<p>El proyecto European Fuel Poverty and Energy Efficiency (EPEE), financiado por la Unión Europea, se desarrolló entre 2006 y 2009. Además de preparar informes sobre la situación respecto a la pobreza energética en cinco países europeos (Bélgica, España, Francia, Italia e Inglaterra), dentro de la iniciativa se elaboraron cinco guías divulgativas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Las dirigidas a la ciudadanía en general, presentan información básica sobre la pobreza energética, así como sobre medidas sociales y tecnológicas para el mejorar ahorro de energía. En algunos casos, también se describen buenas prácticas.</li> <li>- Las dirigidas a la clase política, además de explicar brevemente el concepto de pobreza energética, proporcionan pautas para atajar la pobreza energética, revisando de forma crítica las medidas existentes y sugiriendo otras nuevas.</li> </ul> <p>Las ideas planteadas pueden agruparse en los siguientes ejes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mejorar el conocimiento sobre la pobreza energética.</li> <li>- Sensibilizar a la ciudadanía sobre esta materia.</li> <li>- Formar a las y los profesionales de diversos sectores (servicios sociales, energía, construcción y vivienda) sobre este fenómeno.</li> <li>- Facilitar a la ciudadanía herramientas (ayudas sociales, dispositivos) para que pueda reducir su consumo de energía.</li> </ul>	Se desconoce el impacto que han tenido estas guías. Al haber sido promovidas por entidades públicas y estar disponibles en Internet, cabe suponer que han tenido una buena difusión y contribuido así a un mejor conocimiento general de la pobreza energética y de las medidas para aliviarla.

4.4.4.2. Medidas de racionalización del gasto energético de los hogares basadas en la instalación de dispositivos			
Medida	País	Descripción	Impacto sobre la pobreza energética
Instalación de sistemas prepago para la electricidad y el gas  <i>[Prepayment meters]</i>	Reino Unido	Las compañías eléctricas o proveedoras de gas pueden ofrecer a aquellos hogares que no pueden hacer frente al pago de sus facturas energéticas un sistema de prepago a través de un dispositivo cuya instalación es totalmente gratuita. Estos aparatos permiten ir adelantando pequeñas cantidades de dinero antes de realizar el consumo de energía en el hogar. Para ello, el consumidor compra una tarjeta por la cantidad de dinero requerida y la introduce en el dispositivo previamente instalado en casa –ciertos dispositivos permiten introducir el dinero directamente-. El usuario no recibe ninguna factura, el gasto lo hace a priori y, en función de su crédito, puede consumir una determinada cantidad de energía. En caso de existir deudas previas, éstas se van descontando, paulatinamente, de las cantidades imputadas a las tarjetas prepago.	Se trata de sistemas directamente orientados a hogares en situación de pobreza energética. Sin embargo, no puede considerarse tanto una medida dirigida a reducir la pobreza energética, sino de ayuda a la gestión del presupuesto doméstico, pues evita el pago de grandes facturas y la acumulación de deuda.  Hay que tener en cuenta, además, que las personas usuarias que se acogen a este sistema deben suscribirse a la tarifa que les imponga la compañía eléctrica, que no necesariamente será la más económica, con lo que, a largo plazo, el usuario puede tener un gasto energético mayor.  Actualmente 5,9 millones de hogares tienen instalado un sistema de prepago energético en el Reino Unido.
Instalación de sistemas prepago para la electricidad y el gas  <i>[Prepayment and pay-as-you-go meters]</i>	Irlanda	Los sistemas prepago para la electricidad y el gas disponibles en Irlanda funcionan, en términos generales, de forma similar a los existentes en el Reino Unido.	Se trata de sistemas directamente orientados a hogares en situación de pobreza energética. Sin embargo, no puede considerarse tanto una medida dirigida a reducir la pobreza energética, sino de ayuda a la gestión del presupuesto doméstico, pues evita el pago de grandes facturas y la acumulación de deuda.  No se han podido encontrar datos sobre el impacto de esta medida en la pobreza energética.
Limitadores de potencia  <i>[Limiteurs de puissance]</i>	Bélgica	Se trata de un sistema que limita a 2.300 W la potencia del contador de electricidad, lo que garantiza un suministro mínimo y continuo de la corriente. En función de la situación familiar, se puede aumentar el límite, aunque nunca superará los 4600 W. Esta potencia mínima asegura la utilización de aparatos tales como el televisor, el frigorífico o la cafetera eléctrica.  Este limitador se dirige a los usuarios con facturas impagadas. Se instala a petición de la compañía eléctrica y se retirado una vez que el cliente ha abonado el 50% de la deuda o que recibe la ayuda de los servicios sociales.	Se trata de una medida específicamente diseñada para hogares en situación de pobreza energética. Sólo afecta a los contadores de electricidad, por lo que no beneficia a los hogares con aparatos que funcionan con gas.  En 2009, se instalaron 15.932 limitadores, y en 2010, 12.966.  Esta medida ha reducido el número de cortes de suministro.

Medida	País	Descripción	Impacto sobre la pobreza energética
<p>Instalación de sistemas prepago para la electricidad y el gas</p> <p><i>[Compteurs à budget]</i></p>	<p>Bélgica</p> <p>[Región de Valonia y Región de Flandes]</p>	<p>Los sistemas prepago para la electricidad y el gas disponibles en las regiones belgas de Valonia y Flandes funcionan, en términos generales, de forma similar a los existentes en el Reino Unido.</p> <p>Las personas con facturas impagadas y consideradas clientes protegidos según los criterios establecidos por cada región no abonan nada por la instalación del contador. En estos casos, el dispositivo está limitado a una potencia de 2300 W, lo que garantiza un suministro mínimo en caso de no poder recargar la tarjeta. Los usuarios con dificultades para hacer frente al pago de las facturas de electricidad o gas que no son clientes protegidos, deben abonar 100 euros por el contador prepago de electricidad y 150 euros por el de gas. En caso de no pertenecer a ninguna de las dos categorías anteriores, el cliente asume el coste de la instalación del contador, que suele rondar los 500 euros.</p>	<p>Se trata de sistemas directamente orientados a hogares en situación de pobreza energética. Sin embargo, no puede considerarse tanto una medida dirigida a reducir la pobreza energética, sino de ayuda a la gestión del presupuesto doméstico, pues evita el pago de grandes facturas y la acumulación de deuda.</p> <p>No se han podido encontrar datos sobre el impacto de esta medida en la pobreza energética.</p>
<p>Instalación de ‘contadores inteligentes’</p> <p><i>[Installation av smart-meters]</i></p>	<p>Suecia</p>	<p>En Suecia se ofrecen a los hogares contadores de luz que permiten llevar a cabo la lectura del consumo a distancia (‘contadores inteligentes’). El objetivo de estos dispositivos es que las facturas se basen en el consumo real, que sean más fáciles de entender y que los consumidores, al cobrar mayor consciencia sobre su consumo, reduzcan su consumo energético.</p> <p>La compañía eléctrica estatal Vattenfall llevó a mediados de la década pasada a cabo un proyecto piloto durante el que se instalaron contadores inteligentes que permitían el prepago mediante una tarjeta chip, y se decidió ampliar la implantación de esta tecnología. Los contadores de este proyecto piloto mostraban los kWh consumidos, el tipo de tarifa contratada, el coste y las emisiones de CO<sub>2</sub>. Puesto que los resultados de este proyecto piloto fueron positivos, el Parlamento sueco decidió que, a partir del 1 de julio de 2009, la lectura de los contadores de luz se llevase a cabo al menos una vez cada mes. Ello obligó a las compañías eléctricas a cambiar los antiguos contadores por otros de última generación que permitieran la lectura a distancia.</p>	<p>En la actualidad todos los hogares suecos cuentan con dispositivos que permiten llevar a cabo la lectura del consumo eléctrico a distancia. No obstante, solamente una parte de ellos permite el prepago y pocos cuentan con la tecnología necesaria para que el usuario esté al tanto del consumo hora por hora.</p> <p>A partir de los resultados del proyecto piloto, se sabe que las personas que participaron en el redujeron su consumo energético en un 20%.</p>



**4.4.4.3. Medidas dirigidas a limitar los impagos y los cortes de suministro**

Medida	País	Descripción	Impacto sobre la pobreza energética
Registro de Servicios Especiales  [ <i>Industry Special Services Register</i> ]	Irlanda	El Registro de Servicios Especiales ofrece una protección a las personas usuarias con necesidades especiales, entre otros, las que presentan dificultades para hacer frente al pago de las facturas energéticas. Puede solicitar la inscripción en él toda persona que se encuentre en una situación de especial vulnerabilidad frente a un posible corte de suministro energético, básicamente, las personas mayores de 66 años que viven solas o las personas mayores de 66 años que viven con otra persona mayor o con personas menores de 16 años. También se consideran usuarios vulnerables aquellas personas con problemas de movilidad, de visión o audición o que siguen tratamientos médicos que requieren el uso de determinados aparatos (equipos de hemodiálisis, concentradores de oxígeno).  Las compañías deben realizar “los esfuerzos razonables necesarios” para que no se corte el suministro entre los meses de noviembre y marzo a las personas inscritas en el Registro que no pagan sus facturas de electricidad o gas. Otra ventaja de estar inscrito en el Registro es la asistencia prioritaria en caso de avería. La inscripción en Registro se realiza a través de las compañías, quienes derivan los datos a un Registro General de Servicios Especiales gestionado por el Electricity Supply Board (ESB), que es un organismo estatal dependiente del Gobierno.	Se trata de una medida de protección específicamente destinada a los colectivos más vulnerables.  No se han podido encontrar datos sobre el impacto de esta medida en la pobreza energética.
Oficina de Energía - Servicio de Mediación de Deuda  [ <i>Cellule Énergie - Service de médiation de dettes</i> ]	Bélgica	Se trata de un servicio de acompañamiento individual, implantado en la Región Valona y de Bruselas-Capital, destinado a ayudar a las personas con facturas energéticas impagadas. Está gestionado por los Centros Público de Acción Social (CPAS) y se inserta en un servicio o más general de mediación de deuda.  Entre las actividades que lleva a cabo la Oficina de Energía se encuentran la mediación entre el usuario y la compañía suministradora para acordar los plazos de pago de la deuda, acciones preventivas para evitar el endeudamiento energético como la adquisición de bombillas y electrodomésticos de bajo consumo, y el asesoramiento sobre las ayudas existentes para el ahorro energético.	Se trata de un servicio específicamente destinado a la pobreza energética.  No se han podido encontrar datos sobre el impacto de esta medida en la pobreza energética.
Prohibición de corte de suministro de luz y gas durante el invierno	Holanda	Una normativa de 2011, complementaria a la ley de suministro de electricidad y gas de este país, prohíbe a las compañías de energía cortar el suministro a causa de impago entre el 1 de octubre y el 1 de abril.	Se trata de una medida de protección específicamente destinada a los colectivos más vulnerables.  No se han podido encontrar datos sobre el impacto de esta medida en la pobreza energética.
Asesoramiento sobre problemas de endeudamiento	Holanda	Una normativa de 2011, complementaria a la ley de suministro de electricidad y gas, establece que las compañías de energía deben informar a sus clientes con pagos atrasados sobre la posibilidad de recibir asesoramiento sobre problemas de endeudamiento. Junto con el recordatorio de pago, las compañías energéticas ofrecen a los usuarios la posibilidad de transferir los datos sobre los pagos atrasados a una entidad de asesoramiento de deuda. No obstante, durante los meses más fríos del año (1 de octubre y el 1 de abril), las compañías pueden realizar esa transferencia sin la aprobación previa del usuario.	Se trata de un servicio específicamente destinado a la pobreza energética.  No se han podido encontrar datos sobre el impacto de esta medida en la pobreza energética.

4.4.4.4. Otras			
Medida	País	Descripción	Impacto sobre la pobreza energética
Observatorio Nacional de la Pobreza Energética  [ <i>Observatoire National de la Précarité Énergétique</i> ]	Francia	<p>El Observatorio Nacional de la Pobreza Energética se crea en 2011 como resultado de la ley nº 2010-788 de 12 julio 2010 de compromiso nacional para el medio ambiente, conocida como ley Grenelle II. El observatorio tiene como misión conocer mejor la pobreza energética en Francia, tanto en el sector doméstico como en el del transporte, y facilitar información y asesoramiento para la elaboración de las políticas públicas.</p> <p>En el Observatorio participan instituciones públicas, la principal compañía eléctrica de Francia, varias oenegés y el Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale. Entre sus funciones, cabe destacar la realización de informes y documentos técnicos para el análisis de cuestiones específicas en relación con la precariedad energética.</p>	<p>Se trata de un servicio específicamente destinado a la pobreza energética.</p> <p>No se han podido encontrar datos sobre el impacto de esta medida en la pobreza energética.</p>

## 5. RESUMEN Y CONCLUSIONES

- *El estudio que aquí se presenta introduce el problema de la pobreza energética en nuestro territorio, analiza su incidencia en Gipuzkoa y ofrece una panorámica internacional de las principales políticas y medidas desarrolladas en otros países para reducir su impacto.*
  - El objetivo fundamental de este estudio es introducir el concepto de la pobreza energética en nuestro territorio con el propósito de permitir un conocimiento más adecuado de este fenómeno, aun escasamente conocido, tanto en lo que respecta a sus principales causas e implicaciones, como en lo relativo al origen del concepto y a los métodos y enfoques desarrollados para su medición. Adicionalmente el estudio se propone analizar la incidencia de este fenómeno en nuestro territorio y ofrecer una panorámica internacional de las principales políticas y medidas vigentes en países de nuestro entorno para minimizar sus efectos.
  - La metodología seguida a tal fin ha consistido en realizar un análisis teórico de la literatura editada sobre la materia, examinar los datos de la Encuesta de Pobreza y Exclusión Social de Gipuzkoa (EPESG-2012) relacionados con esta cuestión y, por último, identificar y analizar, a partir de una amplia búsqueda documental, las principales medidas implementadas al respecto en más de una decena de países.

- ***El concepto de pobreza energética surge en la década de los 70 en el Reino Unido y está ligado a situaciones de privación. Actualmente se conocen muy bien sus causas y cada vez mejor sus consecuencias.***
  - El término de pobreza energética hace alusión a aquellas situaciones que sufren los hogares que, o bien, no pueden hacer frente al pago de una cantidad suficiente de servicios energéticos para mantener un nivel de confort térmico adecuado, o se ven obligados a destinar una parte excesiva de sus ingresos a pagar el gasto derivado de la energía consumida.
  - Aunque originalmente el concepto de pobreza energética se desarrolló para identificar a aquellos hogares que no podían permitirse mantener una temperatura adecuada dentro de la vivienda, actualmente se consideran, además de la calefacción, el resto de necesidades energéticas básicas que se enmarcan en el ámbito doméstico.
  - El concepto surge en el Reino Unido en la década de los setenta, en plena crisis del petróleo, en un contexto en el que los hogares, con un nivel de renta comparativamente menor al actual, tenían que soportar unos costes energéticos mayores, en parte como consecuencia del aumento de las tarifas pero, también, debido a una muy escasa eficiencia energética del parque de viviendas.
  - Si bien la pobreza energética es un fenómeno multidimensional, hay un amplio consenso al identificar tres factores como sus causas principales: los ingresos económicos escasos, la baja eficiencia energética de las viviendas y los elevados precios de la energía. En la literatura científica se señalan además otros factores capaces de incidir de forma más o menos directa sobre este problema. Entre ellos, están el clima, el hábitat o la falta de información.
  - La pobreza energética es un problema con graves implicaciones en ámbitos tan importantes como la salud, la calidad de vida o el medio ambiente. En primer lugar, está relacionada con un mayor riesgo de padecer determinadas enfermedades, o con el agravamiento de otras, y también con un aumento de la mortalidad. Asimismo, y como consecuencia del consumo ineficiente de energía, los hogares con pobreza energética presentan mayores probabilidades de costear facturas energéticas elevadas en relación a sus ingresos, lo que puede conducirles a reducir su consumo de otros bienes y servicios básicos, a problemas de impago y acumulación de deudas o, incluso, a la desconexión del suministro. Todas estas consecuencias pueden provocar, a su vez, que se exacerben las condiciones de pobreza y exclusión social de estos hogares. Finalmente, hay que tener en cuenta que el consumo de energía del sector doméstico es una de las principales fuentes de emisión de gases contaminantes con efecto directo en el calentamiento atmosférico.
  - La pobreza energética no es un fenómeno fácilmente cuantificable. De hecho, y a pesar de las tres décadas que abarca la investigación en este campo, aún no se dispone de un sistema de medición completamente fiable para medir el número de hogares incapaces de satisfacer adecuadamente sus necesidades de servicios energéticos para alcanzar un nivel de confort adecuado. Los principales enfoques utilizados hasta la fecha se han basado,

respectivamente, en la medición de la temperatura, el cálculo del gasto de los hogares, y las declaraciones y percepciones de los hogares. Todos ellos adolecen, en mayor o menor medida, de limitaciones teóricas y metodológicas.

- A partir de los estudios realizados hasta el momento sobre la pobreza energética, cabe inferir una serie de factores de vulnerabilidad que pueden incrementar el riesgo de sufrir pobreza energética por parte de los hogares. Los más importantes son los bajos ingresos, el tamaño y la composición de los hogares, la antigüedad de las viviendas, el régimen de tenencia de la vivienda y el tipo de hábitat.
  - La pobreza energética tampoco afecta por igual a todos los países. A pesar de que cuentan con climas más templados, la pobreza energética presenta, en general, una incidencia mayor en los países del sur (Portugal, Grecia, España e Italia) que en los del norte de Europa (como, por ejemplo, Alemania, Holanda o Austria), si bien, países como Francia, Bélgica, Reino Unido o Irlanda, pese a no llegar a los niveles del sur de Europa, presentan también una incidencia elevada. Con carácter más reciente también se ha demostrado que en algunos países del este de Europa como, por ejemplo, Bulgaria, Chipre o Rumania la incidencia de este problema es muy elevada.
- ***Existen diferentes circunstancias que sitúan a nuestro territorio y nuestro entorno en un contexto propenso al aumento de la pobreza energética***
    - Existen actualmente un conjunto de circunstancias que inciden en las tres causas principales de la pobreza energética y que hacen pensar que este problema podría agudizarse en nuestro territorio en los próximos años.
      - Se ha producido, como consecuencia de la crisis económica, un aumento del paro y la pobreza, así como una disminución general del nivel de ingresos. De acuerdo con los últimos datos disponibles, procedentes de la Encuesta de Pobreza y Exclusión Social de Gipuzkoa (EPESEG), en 2012, un 16,8% de la población guipuzcoana se encontraba en situación de ausencia de bienestar o de bajos ingresos, lo que implica casi 120.000 personas afectadas. Datos de evolución procedentes de la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales del Gobierno Vasco, indican además que, desde el inicio de la crisis, se ha producido un incremento sin precedentes en el número de hogares que no pueden hacer frente a sus obligaciones y gastos habituales, situándose la pobreza real en la cifra más elevada desde 1996, con un 3,8% de la población guipuzcoana afectada.
      - A pesar de los avances importantes producidos en el ámbito de la eficiencia energética de las viviendas, queda aún mucho margen de mejora. En los últimos años las Administraciones han llevado a cabo numerosas actuaciones con el objetivo de reducir el consumo de energía y mejorar la eficiencia energética de las viviendas, sin embargo, parece que todavía queda un amplio margen de mejora en la rehabilitación y mejora de las condiciones de eficiencia energética de las viviendas. Actualmente el EVE estima que

existe un potencial medio de reducción del 40% del consumo en calefacción por mejoras estructurales reformando las viviendas anteriores a 2007, que representan en Gipuzkoa la mayoría de los hogares.

- La escalada de precios de la energía está haciendo que aumente el gasto de las familias. Aunque los hogares guipuzcoanos se muestran preocupados por el impacto medioambiental del consumo energético y afirman utilizar distintos medios para ahorrar energía –lo que ha determinado que el consumo de los hogares se haya mantenido relativamente estable en los últimos años–, la factura energética no ha dejado de crecer, situándose en 2012 en una media de 1.145 euros anuales por hogar, lo que supone un 49,2% de incremento respecto a 2006. Este incremento se ha debido principalmente a la importante subida del precio de la energía en los últimos años: en efecto, en lo que respecta a la electricidad, entre 2008 y 2012, el precio para el consumidor medio doméstico ha aumentado un 46,1%, y el del gas un 32,2%. A día de hoy España se sitúa dentro de los países europeos con unos precios finales más elevados. Algunas de las causas más importantes de este incremento del precio –que continúa a lo largo de 2013– son el déficit tarifario eléctrico, la casi total dependencia energética exterior (para La CAPV el 94,2% en 2011) y el alto nivel de concentración en la oferta del mercado mayorista.
  
- ***De la aplicación de los diferentes enfoques que existen para medir la pobreza energética puede extraerse que la pobreza energética no es un problema aislado: el 9,5% de los hogares presenta un gasto en energía “excesivo” y el 7,4% declara que no puede permitirse mantener la vivienda suficientemente caliente durante los meses fríos.***
  - Se ha analizado en este estudio la incidencia de la pobreza energética en nuestro territorio en base a los dos enfoques más reconocidos que existen actualmente para su medición: el enfoque basado en los gastos de energía en el hogar y el basado en las percepciones y declaraciones de los hogares.
  
  - **El enfoque basado en los gastos energéticos del hogar** parte de la premisa de que un hogar se encuentra en situación de pobreza energética cuando tiene que realizar un esfuerzo económico “excesivo” para poder hacer frente a las necesidades energéticas de la vivienda. Este enfoque se basa, por tanto, en la relación que existe entre el gasto asociado a las necesidades de consumo energético y los ingresos netos de los hogares. A la hora de calcular este indicador suele emplearse el umbral del 10% de los gastos en energía sobre los ingresos disponibles.
    - Los resultados de aplicar este indicador en Gipuzkoa ponen de manifiesto que el 9,5% de los hogares –lo que supone un 7% de la población total– tienen un gasto energético superior al 10% de sus ingresos. En 2010 esta tasa se situaba ya en el conjunto del Estado en un 12,4% de los hogares.

- Otros datos relacionados señalan también que el gasto medio anual en energía de los hogares guipuzcoanos es de 1.300 euros y que, por término medio, los hogares guipuzcoanos destinan un 5,3% de sus ingresos netos totales a pagar los recibos de la electricidad, el gas natural u otros combustibles.
  - El perfil mayoritario de los hogares que gastan más del 10% de sus ingresos en energía es el siguiente: el 62,7% están encabezados por una mujer y el 55,5% por una persona de 65 y más años; el 44,6% de estos hogares son unipersonales y en el 51,6% de ellos no reside ninguna persona activa desde el punto de vista de su participación en el mercado laboral. Dentro de estos hogares además están claramente sobrerrepresentadas las familias en situación de pobreza severa y exclusión social, con todo, el 76% y 70%, respectivamente, de los hogares con gastos en energía “excesivos” no padecen ninguna de estas situaciones. Se observa también que entre los hogares compuestos por una persona el riesgo de padecer pobreza energética es más del doble que el que se observa para el conjunto de los hogares guipuzcoanos.
  - Una de las principales limitaciones de este método de medición de la pobreza energética es que no incluye a aquellos hogares que no realizan un gasto “excesivo” en energía no porque no se encuentren en una situación de precariedad energética, sino, simplemente, porque no pueden y se ven obligados a consumir menos.
- El **enfoque basado en las percepciones de los hogares** consiste en la medición de la pobreza energética a partir de una serie de indicadores que, basados en las declaraciones de los hogares, pretenden reflejar algunas de las consecuencias o rasgos más llamativos de este problema. Los tres indicadores más utilizados se refieren a la incapacidad para mantener la vivienda caliente en invierno, a los retrasos en el pago de la factura energética y a la presencia de humedades, goteras y otros desperfectos asociados en la vivienda.
- Los resultados obtenidos en Gipuzkoa ponen de manifiesto que, en 2012, alrededor de 20.000 hogares (el 7,4% de todos ellos) declaran que no pueden permitirse durante los meses fríos mantener su vivienda a una temperatura adecuada y que cerca de 11.000 (el 4,1%) han tenido algún retraso durante el último año en el pago de los recibos relacionados con la energía. Además, en torno a 24.700 hogares en Gipuzkoa (el 9,2% de todos los hogares) señalan que sus viviendas padecen algún tipo de desperfecto en paredes, suelos o techos causado por humedades o goteras.
  - Considerando conjuntamente estas tres variables a partir de un indicador compuesto, que es el que suele utilizarse para hacer comparaciones entre países, se observa que la incidencia de la pobreza energética en Gipuzkoa (que se sitúa en nuestro territorio en un valor igual a 13) resulta menor que la registrada en el conjunto de la UE-28 (22,1) o España (16,2) y muy similar a la que presentan países como Alemania (14) o Dinamarca (12,6).

- Otros datos, relacionados, si se quiere, de un modo más indirecto con la pobreza energética, señalan que el 23,8% de los hogares guipuzcoanos afirma que, debido a problemas económicos, se han visto obligados a reducir los gastos energéticos de la casa; o que alrededor del 10% no cuentan con sistema de calefacción y que casi el 15% de los que sí tienen calefacción mantienen una temperatura media durante el día cuando están en casa por debajo de los 19°C.
- **La pobreza energética en Gipuzkoa: una realidad que afecta, en sus diferentes manifestaciones, al 16,6% de los hogares**
    - Si se consideran conjuntamente los dos enfoques, puede afirmarse que en 2012 alrededor de un 16,6% de los hogares guipuzcoanos –unas 96.100 personas– experimentan algún tipo de situación de pobreza energética. Desde el punto de vista metodológico se ha considerado que un hogar está en situación de pobreza energética si cumple alguno de los siguientes tres requisitos: tener un gasto en energía desproporcionado para sus ingresos (más del 10%); declararse incapaz de poder hacer frente al coste de mantener la vivienda con una temperatura adecuada durante los meses fríos; o haberse retrasado debido a dificultades económicas en el pago de los recibos relacionados con la electricidad o el gas.
    - Puede afirmarse que este problema afecta en mucha mayor medida, si se compara su situación con la del conjunto de hogares guipuzcoanos, a los hogares encabezados por una mujer, a los que tienen a una persona de 65 y más años como persona principal, a los hogares encabezados por personas nacidas fuera de la Unión Europea, a los unipersonales, a los monoparentales y, sobre todo, a aquellos que se encuentran en situación de pobreza severa. Con todo, debe descartarse la inexistencia de un claro perfil de hogar asociado a situaciones de privación grave o exclusión social: el 80% de todos los hogares que experimentan alguna situación de pobreza energética no se encuentra en situación de pobreza severa (y el 42,5%, tampoco en situación de pobreza relativa), el 63% se encuentran en una situación de integración social y en un 22% de los casos se trata de hogares en los que todos sus activos se encuentran ocupados.
    - Por lo que respecta a las características de la vivienda se observa claramente que la incidencia de la pobreza energética aumenta a medida que disminuyen las personas que ocupan la vivienda y que los hogares en viviendas pequeñas, por lo que respecta a su superficie útil, presentan una incidencia de la pobreza energética superior a la de los hogares que cuentan con viviendas más extensas. También resulta significativamente mayor que la que se observa para el conjunto de los hogares guipuzcoanos la incidencia de la pobreza energética entre las viviendas construidas antes de 1979 y entre aquellos hogares que viven en una vivienda alquilada.



- **Las políticas desarrolladas en los países de nuestro entorno para el abordaje de la pobreza energética: descripción de las principales medidas**
  - Como se señala en el texto del informe, se han identificado un total de 61 medidas o actuaciones en vigor, en una quincena de países, con capacidad para incidir, en mayor o menor grado, en la pobreza energética. Hay actuaciones con una larga trayectoria e iniciativas que acaban de ponerse en práctica, pero en general se constata un interés cada vez mayor por abordar este problema de modo efectivo y eficiente.
  - En la medida en que la pobreza energética es un fenómeno multidimensional, provocado por la conjunción de tres factores principales –deficiencias en la vivienda y escasa eficiencia energética, bajos ingresos y coste excesivo de la energía–, las políticas que tratan de prevenir y corregir este problema se han clasificado en tres grandes grupos, atendiendo a la causa concreta sobre la que tratan de incidir.
    - En la literatura especializada, las medidas orientadas a optimizar las condiciones térmicas y el aprovechamiento energético de las viviendas aparecen a menudo como la herramienta más adecuada para reducir la pobreza energética, en la medida que inciden en los factores que directamente provocan estas situaciones. En el análisis realizado se han detectado 24 medidas de este tipo, con finalidades que van desde instalar o reparar elementos aislantes, sistemas de calefacción o de agua corriente, a adquirir electrodomésticos energéticamente más eficientes, pasando por la puesta en marcha de dispositivos para aprovechar las energías renovables. La mayoría de ayudas son económicas –subvenciones (directas o indirectas), préstamos en condiciones ventajosas o deducciones fiscales–, pero también se ofrecen diagnósticos sobre el uso doméstico de la energía y asesoramiento sobre cómo ahorrar en este sentido. Los certificados de eficiencia energética también entrarían en esta tipología de medidas. Los países que en mayor medida han avanzado en esa línea son el Reino Unido y Francia
    - El segundo eje de actuación contra la pobreza energética lo constituyen las transferencias a las personas con menor renta, y que, por tanto, pueden tener dificultades para aprovisionarse de energía. Estas prestaciones, lo mismo que las tarifas sociales que se explican a continuación, han sido consideradas como medidas más cortoplacistas, útiles para aliviar momentáneamente la pobreza energética, pero incapaces de erradicarla. Este tipo de intervenciones resultan sin embargo imprescindibles para garantizar el acceso inmediato de las capas sociales más empobrecidas a un bien tan básico como la energía, y es desde este planteamiento desde el que deberían incluirse en cualquier política que aspire a abordar el problema en todas sus dimensiones. En la revisión realizada se han identificado doce medidas dentro de esta tipología de ayudas, condicionadas generalmente al nivel de renta de las personas beneficiarias. Lo habitual, además, es que se establezcan criterios adicionales, como la edad, el cobro de pensiones o prestaciones sociales, la discapacidad de algún miembro del hogar, el tamaño y las características de la vivienda, o la zona climática de residencia.

- El tercer eje de las políticas para el abordaje de la pobreza energética se centra en el establecimiento de descuentos o tarifas sociales, específicamente destinados a los grupos de mayor riesgo. Al igual que las prestaciones económicas directas, pueden ser consideradas como medidas útiles a corto plazo, que precisan en cualquier caso ir acompañadas de otras para lograr intervenciones integrales. Entre las críticas que han suscitado, cabe reseñar dos. De un lado, que se financian a través de la facturación del conjunto de clientes de las compañías energéticas, incluidas aquellas las personas con dificultades para pagar los recibos, pero no incluidas en los grupos beneficiarios. De otro lado, que pueden desincentivar las inversiones en eficiencia energética de los hogares, como sucede con las transferencias económicas. Examinando las nueve medidas recogidas en esta categoría, se observa que predominan los descuentos en las facturas energéticas, pero también pueden tomar la forma de precios especiales (en Bélgica y España), desgravaciones fiscales (en Dinamarca) o compras colectivas de energía.
  - Junto a las medidas incluidas en los tres ejes ya señalados, se han localizado una quincena de medidas con efectos en la pobreza energética que no encajan en los tres ejes en los que se han venido a enmarcar estas políticas. Tales intervenciones se agrupan en torno al asesoramiento especializado en la materia, la instalación de dispositivos para controlar el gasto energético y la limitación de impagos y cortes de suministro.
- **Valoración y elementos de buena práctica para la articulación de una estrategia de abordaje de la pobreza energética**
    - La identificación sistemática de buenas prácticas y el diseño de estrategias integrales efectivas y eficientes constituyen, sin duda, importantes retos para las políticas contra la pobreza energética. En ese sentido, el análisis de la literatura existente y de los resultados de los programas desarrollados hasta ahora permiten señalar algunos rasgos presentes en las intervenciones exitosas.
    - El carácter integral, es decir, la voluntad de dar respuesta a las distintas dimensiones de la pobreza energética, es uno de ellos. Como sostiene Raho<sup>149</sup>, hay políticas exitosas que no inciden más que en una o dos de esas dimensiones, y aunque puedan resultar efectivas, no abordan el problema en toda su complejidad. La formulación de estrategias globales –o, cuando menos, de paquetes de medidas complementarias y coordinadas– se antoja fundamental para encarar las distintas facetas del problema y atender tanto a sus manifestaciones más puntuales (medidas a corto plazo) como estructurales (medidas a más largo plazo). En sintonía con esa complejidad, puede también pensarse que las intervenciones modélicas consiguen involucrar a agentes sociales de distinto tipo

<sup>149</sup> RAHO, B.A. (2012) *Fuel Poverty Related Policy: Lessons Learned in the UK and Other European Countries and Potentials and Possible Challenges for Fuel Poverty Policy Implementation in Austria*. Exeter: University of Exeter.

(administraciones públicas, empresas de energía, entidades del tercer sector) y, con frecuencia, de distintos niveles territoriales (local, regional, estatal e incluso europeo).

- El análisis de las medidas identificadas permite también pensar que, de los tres ejes en los que estas medidas pueden dividirse, el relacionado con la eficiencia energética es el que consigue reducir a medio y largo plazo el impacto de la pobreza energética, en la medida en que incide en los principales factores que están en la raíz del problema<sup>150</sup>. De hecho, como ponen de manifiesto los datos recogidos para Gipuzkoa, la pobreza energética no está únicamente ocasionada por la insuficiencia de recursos económicos de las familias consumidoras, sino, sobre todo, por la desigualdad que existe entre los diferentes grupos sociales en cuanto al equipamiento de sus viviendas y su eficiencia energética. Por el contrario, las prestaciones económicas para el pago de las tarifas o la práctica de descuentos y bonificaciones a determinados colectivos pueden considerarse como meramente paliativas e, incluso, contraproducentes, en la medida en que contribuyen a diferir las necesarias intervenciones para promover una mayor eficiencia energética.
- En todo caso, una de las cuestiones clave en el diseño de las políticas para la prevención y el abordaje de la pobreza energética es el grado de equilibrio entre las medidas universales, orientadas a toda la población, y las selectivas, orientadas exclusivamente a las familias pobres o en situación de riesgo de exclusión.
  - Las medidas selectivas, en la medida en que están más focalizadas en la población pobre, pueden resultar a priori más eficaces. Plantean sin embargo problemas de cierta importancia: por ejemplo, sobre todo cuando se vinculan o condicionan a la percepción de otras prestaciones sociales, dan lugar al fenómeno –muy estudiado en Francia– de los derechos conexos, es decir, la existencia de una serie de derechos extraordinarios vinculados a una prestación económica y que desaparecen cuando se deja de percibir esa prestación o cuando se abandona la situación que abría el derecho a la misma. En la medida en que el acceso a esas ayudas se pierde muy habitualmente cuando se accede a un empleo, la existencia de una amplia gama de derechos conexos suele a menudo asociarse a lo que se conoce como ‘trampa de la pobreza’, y constituye en ese sentido, al menos en teoría, un importante desincentivo a la incorporación al mercado de trabajo.
  - Por su parte, las medidas universales tienen el riesgo de no focalizar adecuadamente las ayudas en los colectivos más vulnerables o, incluso, el de privilegiar a las familias que menos ayuda precisan o que pueden atender sus necesidades energéticas con sus propios medios, incurriendo así en lo que en el ámbito de las políticas sociales se conoce como *efecto Mateo*<sup>151</sup>. Este efecto parece obvio en el caso de las medidas relacionadas con la eficiencia energética, en la medida en que pueden ser los sectores más acomodados los que en mayor medida se benefician de ellas, tanto por su mejor

<sup>150</sup> Es sintomática, en cualquier caso, la ausencia de medidas orientadas a la intervención sobre los precios de la energía para el conjunto de la población, que pongan freno a la escalada de precios que se viene produciendo en los últimos años y que está, parcialmente al menos, en el origen del problema.

<sup>151</sup> La denominación «efecto Mateo» se debe a la cita de este evangelista en su parábola de los talentos: “al que más tiene más se le dará, y al que menos tiene, se le quitará para dárselo al que más tiene”.

conocimiento de estas ayudas como por la posibilidad de invertir una mayor cantidad de dinero en las obras de acondicionamiento. Por otra parte, sin embargo, se sabe que las medidas universales, frente a las selectivas, concitan mayor apoyo social y resultan, a la postre, más sostenibles e inclusivas.

- En ese sentido, un ingrediente clave en toda estrategia de abordaje de la pobreza energética es la capacidad de llegar a los hogares más vulnerables ante esta problemática, sin perder, sin embargo, su carácter universal. Muchas iniciativas no alcanzan los resultados esperados porque no identifican los grupos de personas que más necesitan las ayudas, o no les facilitan el tipo de apoyo que requieren. Pero definir correctamente los colectivos destinatarios y acertar con los recursos ofrecidos no basta: también es preciso conseguir que participen en la iniciativa. Por eso se recomiendan intervenciones locales, gestionadas por entidades que resulten cercanas para la población objetivo, aunque en los proyectos participen también entidades de una escala territorial superior.
- Por otro lado, parece claro que el factor climático no explica por qué en unos países la incidencia de la pobreza energética es mayor y la estrategia para hacerle frente está más desarrollada. Como se ha visto, los países del sur de Europa tienen mayores tasas de pobreza energética que las que les cabría esperar por su clima y, sin embargo, han comenzado a tomar medidas hace relativamente poco tiempo. Los países nórdicos, en cambio, que tienen niveles bajos de pobreza energética, tampoco han implementado amplias estrategias al respecto, como se ha visto en el repaso realizado en las páginas precedentes.
- En ese sentido, si se ponen en relación tres factores a priori independientes –el clima de los diversos países, la existencia de medidas específicas para la prevención y el abordaje de la pobreza energética, y la prevalencia real de ese fenómeno– se llega a una conclusión muy significativa: los países que experimentan en menor medida situaciones de pobreza energética no son los países más cálidos (más bien al contrario), ni aquellos que han desarrollado planes más avanzados sobre esta materia, sino, por el contrario, los países nórdicos, es decir, los más fríos y los que no han tomado gran número de medidas específicas. Son, sin embargo, los países con menores tasas de pobreza, menores tasas de desigualdad y los que han apostado en mayor medida por medidas universales, tanto en lo que se refiere al conjunto de las políticas sociales como a las medioambientales y, en concreto, las orientadas a la eficiencia energética.
- A partir de estas reflexiones, cabe pensar que una estrategia eficaz contra la pobreza energética en un territorio como el guipuzcoano debería basarse en los siguientes elementos:
  - Desde el punto de vista organizativo, parece obvia la necesidad de adoptar estrategias integrales, adecuadamente coordinadas con las políticas contra la pobreza, por una parte, y con las políticas medioambientales y de vivienda, por otra. También se debe insistir en la necesidad de implicar a los diversos agentes implicados –empresas,

administraciones, personas afectadas, organizaciones sociales– y de evaluar periódicamente la efectividad y la eficiencia de las medidas adoptadas.

- Desde el punto de vista de las medidas a aplicar, cabe pensar que las medidas más eficaces son las que no se centran de forma específica en la pobreza energética: en efecto, la pobreza energética es, esencialmente, una consecuencia de la pobreza general y de la desigualdad. En ese sentido, parece claro que la reducción de las tasas generales de pobreza y desigualdad es condición sine qua non para el abordaje de la pobreza energética. Dicho esto, del análisis de la experiencia internacional se deduce que un plan contra este fenómeno debería incluir:
  - a) fundamentalmente, medidas universales que promuevan la eficiencia energética en todas las viviendas pero que, al mismo tiempo, tengan en cuenta las necesidades y características específicas de las personas con pocos ingresos;
  - b) complementariamente, y de forma secundaria, prestaciones económicas o sistemas de descuento que permitan dar respuesta a las necesidades urgentes de las personas más afectadas por esta problemática.

## 6. Referencias bibliográficas

- BOARDMAN, B. (1991) Fuel poverty: from cold homes to affordable warmth. London: Belhaven Press.
- BOUZAROVSKI, S. (2011) Energy poverty in the EU: a review of the evidence. School of Geography, Earth and Environmental Sciences. University of Birmingham.  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/conferences/energy2011nov/doc/papers/bouzarovski\\_eu\\_energy\\_poverty\\_background%20paper.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/energy2011nov/doc/papers/bouzarovski_eu_energy_poverty_background%20paper.pdf)
- BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT (2012) *Die Energiewende. Zukunft made in Germany*. Berlín: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.  
[http://www.bmu.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/broschuere\\_energiewende\\_zukunft\\_bf.pdf](http://www.bmu.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/broschuere_energiewende_zukunft_bf.pdf)
- BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT (2007) *Eckpunkte für ein integriertes Energie- und Klimaprogramm*. Berlín: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.  
[http://www.bmu.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/klimapaket\\_aug2007.pdf](http://www.bmu.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/klimapaket_aug2007.pdf)
- BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU UND STADTENTWICKLUNG (2012) *Wohnen und Bauen in Zahlen 2011/2012*. Bonn: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, pág. 161.  
<http://www.bmvbs.de/cae/servlet/contentblob/89886/publicationFile/65127/wohnen-und-bauen-in-zahlen-2011-2012.pdf>
- CANADIAN HOUSING FOR RENEWAL ASSOCIATION (2005) *Affordable & Efficient: Towards a National Energy Efficiency Strategy for Low-income Canadians*. Canadá: Canadian Housing for Renewal Association.

- CLINCH, J.P. and HEALY, J.D. (1999) *Housing standards and excess winter mortality in Ireland. Environmental Studies Research Series (ESRS). Working paper 99/02.* Dublin: Department of Environmental Studies. University College.
- COMISIÓN EUROPEA (2010) *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. La Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social: un marco europeo para la cohesión social y territorial.* Bruselas: Comité Económico y Social Europeo, COM(2010) 758 final.  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0758:FIN:ES:PDF>
- COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO (2011) *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).* Bruselas: Diario Oficial de la Unión Europea, 2011/C 44/09.  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:044:0053:0056:ES:PDF>
- COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO (2013) *Documento de trabajo de la Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información sobre 'Por una acción europea coordinada para prevenir y combatir la pobreza energética'.* (Dictamen de iniciativa). Bruselas: Comité Económico y Social Europeo, TEN/516 - CES2517-2013.  
[http://www.toad.eesc.europa.eu/ViewDoc.aspx?doc=ces%5Cten%5Cten516%5CES%5CCES2517-2013\\_00\\_00\\_TRA\\_DT\\_ES.doc&docid=2912886](http://www.toad.eesc.europa.eu/ViewDoc.aspx?doc=ces%5Cten%5Cten516%5CES%5CCES2517-2013_00_00_TRA_DT_ES.doc&docid=2912886)
- DANESIN, A. et al. (2012) *Informe basado en indicadores.* Madrid: Observatorio de Energía y Sostenibilidad en España.  
[http://www.upcomillas.es/centros/bp/Documentos/Actividades/Observatorio/Marzo2013/Informe\\_Observatorio2012\\_web.pdf](http://www.upcomillas.es/centros/bp/Documentos/Actividades/Observatorio/Marzo2013/Informe_Observatorio2012_web.pdf)
- DANISH ENERGY AGENCY (2012) *Energy Efficiency Policies and Measures in Denmark.* Copenhagen: Danish Energy Agency.  
<http://www.ens.dk/sites/ens.dk/files/info/tal-kort/statistik-noegletal/indikatorer-energieffektivitet/Structure%20National%20Report%20ODYSSSEE%202012.pdf>
- DEPARTMENT OF ENERGY AND CLIMATE CHANGE (2012) *Annual report on fuel poverty statistics 2012.* London: Department of Energy and Climate Change.  
[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/66016/5270-annual-report-fuel-poverty-stats-2012.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/66016/5270-annual-report-fuel-poverty-stats-2012.pdf)
- DEPARTMENT OF ENERGY AND CLIMATE CHANGE (2012) *Fuel Poverty: changing the framework for measurement. Taking forward the recommendations from the Hills Review.* London: Department of Energy and Climate Change.  
[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/66570/6406-fuel-poverty-changing-the-framework-for-measureme.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/66570/6406-fuel-poverty-changing-the-framework-for-measureme.pdf)
- DEPARTMENT OF ENERGY AND CLIMATE CHANGE (2013) *Fuel Poverty: A Framework for Future Action.* London: Department of Energy & Climate Change.  
[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/211180/FuelPovFramework.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/211180/FuelPovFramework.pdf)

- DEPARTMENT OF ENERGY AND CLIMATE CHANGE (2013) *Fuel poverty report: annual report on statistics 2013*. Series: Fuel poverty statistics. DECC.  
[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/199833/Fuel\\_Poverty\\_Report\\_2013\\_FINALv2.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/199833/Fuel_Poverty_Report_2013_FINALv2.pdf)
- DEPARTMENT OF ENERGY AND CLIMATE CHANGE (2013) *The Fuel Poverty Statistics Methodology and User Manual*. Series: Fuel poverty statistics. DECC.  
[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/226988/fuel\\_poverty\\_stats\\_methodology\\_handbook\\_2013.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/226988/fuel_poverty_stats_methodology_handbook_2013.pdf)
- DEPARTMENT OF TRADE AND INDUSTRY (DTI) (2001). *UK Fuel Poverty Strategy*. London: HMSO.  
[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/42608/1441-govtresp-warm-front-eligibility.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/42608/1441-govtresp-warm-front-eligibility.pdf)
- DEVALIERE, I. et al. (2011) “La précarité énergétique: avoir froid ou dépenser trop pour se chauffer”, *INSEE Première*, n° 1.351. Paris: Institut National de la Statistique et des Études Économiques.  
<http://www.insee.fr/fr/ffc/ipweb/ip1351/ip1351.pdf>
- ECOSERVEIS (2011) *Guía práctica com actuar davant la pobresa energètica. Detecció, avaluació i seguiment*.  
[http://www20.gencat.cat/docs/icaen/06\\_Relacions%20Institucionals%20%20Comunicacio/04\\_Publicacions/Arxius/2011\\_guia\\_pobresa\\_energetica\\_segona\\_edicio.pdf](http://www20.gencat.cat/docs/icaen/06_Relacions%20Institucionals%20%20Comunicacio/04_Publicacions/Arxius/2011_guia_pobresa_energetica_segona_edicio.pdf)
- ENERGY EFFICIENCY AND CONSERVATION AUTHORITY (2011) *New Zealand Energy Strategy - New Zealand Energy Efficiency and Conservation Strategy 2011-2016*. Energy Efficiency and Conservation Authority.  
<http://www.eeca.govt.nz/sites/all/files/nz-energy-strategy-2011.pdf>
- ENTE VASCO DE LA ENERGÍA et. al. (2006). *Guía de edificación sostenible para la vivienda en la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Vitoria-Gasteiz: Eusko Jaurlaritza-Gobierno Vasco.  
[http://www.uragentzia.euskadi.net/u81-0003/es/contenidos/informacion/guia\\_edificacion/es\\_15292/adjuntos/publicacion.pdf](http://www.uragentzia.euskadi.net/u81-0003/es/contenidos/informacion/guia_edificacion/es_15292/adjuntos/publicacion.pdf)
- ENTE VASCO DE LA ENERGÍA (2007). *La energía en el hogar*. Vitoria-Gasteiz: Eusko Jaurlaritza-Gobierno Vasco.  
<http://www.eve.es/CMSPages/GetFile.aspx?guid=7e8c22e8-44a2-4240-876f-76bff6c9cf48>
- ENTE VASCO DE LA ENERGÍA (2013) *Claves energéticas del sector domésticos en Euskadi*. Bilbao: Ente Vasco de la Energía  
<http://www.eve.es/CMSPages/GetFile.aspx?guid=811a11e1-68b6-4862-a680-804e3e729406>
- ENTE VASCO DE LA ENERGÍA (2013). *Euskadi Energía 2011*. Bilbao: Ente Vasco de la Energía.  
<http://www.eve.es/CMSPages/GetFile.aspx?guid=03a969ff-6cf5-43b3-b9db-724a2127edf8>
- ESPADA NICOLÁS, R. (dir.) (2012) *Soluciones de rehabilitación energética. Oportunidad de desarrollo económico y empleo verde en Extremadura*. Madrid: Asociación de Ciencias Ambientales.
- EUROPEAN FUEL POVERTY AND ENERGY EFFICIENCY (2008) *Diagnosis de las causas y de las consecuencias de pobreza energética en Bélgica, Francia, Italia, España y Reino Unido*. Serie: EPEE project, n° WP2-Deliverable 5.  
[http://www.fuel-poverty.org/files/WP2\\_D5\\_SPANISH.pdf](http://www.fuel-poverty.org/files/WP2_D5_SPANISH.pdf)



- EUROPEAN FUEL POVERTY AND ENERGY EFFICIENCY (2009) *Evaluación de la pobreza energética en Bélgica, España, Francia, Italia y Reino Unido*. European Fuel Poverty and Energy Efficiency. [http://www.fuel-poverty.org/files/WP2\\_D6\\_SPANISH.pdf](http://www.fuel-poverty.org/files/WP2_D6_SPANISH.pdf)
- EUROPEAN FUEL POVERTY AND ENERGY EFFICIENCY (2009) *Good Practices Experienced in Belgium, Spain, France, Italy and United Kingdom to Tackle Fuel Poverty*. Serie: EPEE project, nº WP4-Deliverable 11, pág. 11. [http://www.fuel-poverty.org/files/WP4\\_D11.pdf](http://www.fuel-poverty.org/files/WP4_D11.pdf)
- EUROPEAN FUEL POVERTY AND ENERGY EFFICIENCY (2009) *Informe sobre los diferentes mecanismos existentes para abordar el problema de pobreza energética*. Serie: EPEE project, nº WP-Deliverable 8. [http://www.fuel-poverty.org/files/WP3\\_D8\\_spanish.pdf](http://www.fuel-poverty.org/files/WP3_D8_spanish.pdf)
- EUROSTAT (2011). *European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC)*. [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/income\\_social\\_inclusion\\_living\\_conditions/introduction](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/income_social_inclusion_living_conditions/introduction)
- EUROSTAT (2012). *Energy statistics*. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/energy/introduction>
- EUSTAT (2008). *Encuesta de Medio Ambiente-Familias*. [http://www.eustat.es/estadisticas/tema\\_456/opt\\_0/ti\\_Medio\\_ambiente\\_-\\_Familias/temas.html](http://www.eustat.es/estadisticas/tema_456/opt_0/ti_Medio_ambiente_-_Familias/temas.html)
- EUSTAT (2011). *Censos de Población y Viviendas (CPV)*. [http://www.eustat.es/estadisticas/tema\\_25/opt\\_1/ti\\_Censos\\_de\\_poblacion\\_y\\_viviendas\\_2011/temas.html](http://www.eustat.es/estadisticas/tema_25/opt_1/ti_Censos_de_poblacion_y_viviendas_2011/temas.html)
- EUSTAT (2011). *Cuentas Económicas*. [http://es.eustat.es/estadisticas/tema\\_10/opt\\_1/temas.asp](http://es.eustat.es/estadisticas/tema_10/opt_1/temas.asp)
- EUSTAT (2012). *Encuesta de Población en Relación con la Actividad (PRA)*. [http://www.eustat.es/estadisticas/tema\\_37/opt\\_0/ti\\_Poblacion\\_en\\_relacion\\_con\\_la\\_actividad\\_PRA/temas.html](http://www.eustat.es/estadisticas/tema_37/opt_0/ti_Poblacion_en_relacion_con_la_actividad_PRA/temas.html)
- EUSTAT (2012). *Estadística de Gasto Familiar (EGF). Datos provisionales*. [http://www.eustat.es/estadisticas/tema\\_447/opt\\_0/ti\\_Gasto\\_en\\_Consumo\\_de\\_los\\_Hogares/temas.html](http://www.eustat.es/estadisticas/tema_447/opt_0/ti_Gasto_en_Consumo_de_los_Hogares/temas.html)
- EVANS, J. et al. (2000) "An epidemiological study of the relative importance of damp housing in relation to adult health", *Journal of Epidemiology and Community Health*, nº 54, páginas 677–686. <http://jech.bmj.com/content/54/9/677.full.pdf#page=1&view=FitH>
- FAHMY, E. (2011) *The definition and measurement of fuel poverty. A briefing paper to inform Consumer Focus' submission to the Hills fuel poverty review*. Bristol: University of Bristol. <http://www.consumerfocus.org.uk/files/2011/06/The-definition-and-measurement-of-fuel-poverty-Dr-Eldin-Fahmy.pdf>
- FITZPATRICK ASSOCIATES (2003) *A Review of Fuel Poverty and Low Income Housing*. Dublin: Sustainable Energy Ireland [http://www.seai.ie/Grants/Warmer\\_Homes\\_Scheme/Fuel\\_Poverty\\_Report.pdf](http://www.seai.ie/Grants/Warmer_Homes_Scheme/Fuel_Poverty_Report.pdf)

- FORBES CAIRNEY, K. M. (2008) “Energy poverty as ideological poverty in Canada”. *Esurio. Journal of Hunger and Poverty*, vol. 1, nº 1.  
<http://digitalcommons.mcmaster.ca/cgi/viewcontent.cgi?article=1003&context=esurio>
- GARCIA, M. et al. (2009) *Tackling Fuel Poverty in Europe. Recommendations Guide for Policy Makers*. EPEE Consortium.  
[http://www.fuel-poverty.org/files/WP5\\_D15\\_EN.pdf](http://www.fuel-poverty.org/files/WP5_D15_EN.pdf)
- HEALY, J. D. y P. CLINCH (2002) *Fuel poverty in Europe: A cross-country analysis using a new composite measure*. Environmental Studies Research Series, University College Dublin.  
<http://www.ucd.ie/gpep/research/archivedworkingpapers/2002/02-04.pdf>
- HEALY, J. (2003) *Fuel Poverty and Policy in Ireland and the European Union*. Studies in Public Policy: 12. Dublin: The Policy Institute.  
[http://www.tcd.ie/policy-institute/assets/pdf/BP12\\_Healy\\_Fuel.pdf](http://www.tcd.ie/policy-institute/assets/pdf/BP12_Healy_Fuel.pdf)
- HILLS, J. (2003) *Getting the measure of fuel poverty. Final Report of the Fuel Poverty Review*. CASE report 72. London: Centre for Analysis of Social Exclusion. London School of Economics.  
<http://sticerd.lse.ac.uk/dps/case/cr/CASEReport72.pdf>
- HOUSEHAM, I. (2010) *Policies and Initiatives to Combat Fuel Poverty. Identifying International Best Practice*. Eco Ltd.; United Nations Development Programme Romania.  
<http://www.ecoldgroup.com/wp-content/uploads/2011/07/BestPracticeOnFuelPovertyv1.pdf>
- HOWDEN-CHAPMAN, P. et al. (2011) “Tackling cold housing and fuel poverty in New Zealand: A review of policies, research, and health impacts”, *Energy Police*, nº 49.
- HUYBRECHTS, F. et al. (2011) *La précarité énergétique en Belgique. Rapport final*. Bruselas: Université Libre de Bruxelles; Amberes: Universiteit Antwerpen.  
[http://dev.ulb.ac.be/ceese/CEESE/documents/Energiearmoede\\_La\\_Precarite\\_Energetique\\_en\\_Belgique\\_rapport\\_final.pdf](http://dev.ulb.ac.be/ceese/CEESE/documents/Energiearmoede_La_Precarite_Energetique_en_Belgique_rapport_final.pdf)
- INNOBASQUE (2012) *Dinámica de innovación para una edificación sostenible. Análisis de buenas prácticas*. Vitoria-Gasteiz: Eusko Jaurlaritza-Gobierno Vasco; Zamudio: Innobasque.  
<http://www.innobasque.com/Modulos/DocumentosVisor.aspx?docId=733>
- INSTITUTE FOR ENERGY TECHNOLOGY (2012) *Energy Efficiency Policies and Measures in Norway*. Kjeller: Institute for Energy Technology.  
[http://www.odyssee-indicators.org/publications/PDF/norway\\_nr.pdf](http://www.odyssee-indicators.org/publications/PDF/norway_nr.pdf)
- INSTITUTO PARA LA DIVERSIFICACIÓN Y AHORRO DE LA ENERGÍA (2011). *Proyecto SECH-SPAHOUSEC. Análisis del consumo energético del sector residencial en España. Informe Final*.  
[http://www.idae.es/index.php/mod.documentos/mem.descarga?file=/documentos\\_Informe\\_SPAHOUSEC\\_ACC\\_f68291a3.pdf](http://www.idae.es/index.php/mod.documentos/mem.descarga?file=/documentos_Informe_SPAHOUSEC_ACC_f68291a3.pdf)
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2012). *Encuesta de Condiciones de Vida (ECV)*.  
<http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft25/p453&file=inebase&L=0>

- KOH, S.C. L. et al. (2012) *Fuel Poverty. Perspectives from the front line*. Sheffield: Centre for Energy, Environment and Sustainability.  
[http://www.shef.ac.uk/polopoly\\_fs/1.272226!/file/Fuel\\_Povertyperspectives\\_from\\_the\\_front\\_line.pdf](http://www.shef.ac.uk/polopoly_fs/1.272226!/file/Fuel_Povertyperspectives_from_the_front_line.pdf)
- KOPATZ, M. et al. (2013) *Energiewende. Aber fair! Wie sich die Energiezukunft social tragfähig gestalten lässt*. Munich: Oekom Verlag.
- LIDDELL, C. (2008) *The impact of Fuel Poverty on Children*. Belfast: Save the Children.  
[http://www.savethechildren.org.uk/sites/default/files/docs/The\\_Impact\\_of\\_Fuel\\_Poverty\\_on\\_Children\\_Dec\\_08\(1\)\\_1.pdf](http://www.savethechildren.org.uk/sites/default/files/docs/The_Impact_of_Fuel_Poverty_on_Children_Dec_08(1)_1.pdf)
- LIDDELL, C. y C. MORRIS (2010) “Fuel poverty and human health: A review of recent evidence”, *Energy Policy*, nº 38, 2987–2997.  
<http://eprints.ulster.ac.uk/14639/1/fpheatlenerypolicyfinal.pdf>
- LONEY, S. (2009) “The case for a national strategy on low income energy and water efficiency”, *Fast Facts*, Canadian Centre for Policy Alternatives.  
[http://www.policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/commentary/docs/FF\\_The%20Case%20for%20a%20National%20Strategy\\_111909.pdf](http://www.policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/commentary/docs/FF_The%20Case%20for%20a%20National%20Strategy_111909.pdf)
- MARMOT REVIEW TEAM (2011) *The Health Impacts of Cold Homes and Fuel Poverty*. London: Friends of the Earth/ Marmot Review Team.  
<http://www.instituteofhealthequity.org/projects/the-health-impacts-of-cold-homes-and-fuel-poverty/the-health-impacts-of-cold-homes-and-fuel-poverty-full-report.pdf>
- MCAVOY, H. (2007) *All-Ireland Policy Paper on Fuel Poverty and Health*. Dublin: Institute of Public Health in Ireland.  
<http://lenus.ie/hse/bitstream/10147/45784/1/9138.pdf>
- McEACHERN, M. y VIVIAN, J. (2010) *Conserving the Planet without Hurting Low-income Families. Options for Fair Energy-efficiency Programs for Low-income Households. A Report for the Energy Poverty Initiative and the Climate Justice Project*, University of Victoria Environmental Law Centre.  
<http://www.healthyenvironmentforkids.ca/sites/healthyenvironmentforkids.ca/files/EnergyPoverty-report.pdf>
- MESA DE ENTIDADES DEL TERCER SECTOR SOCIAL DE CATALUNYA (2013) *La pobreza energética en Cataluña. Situación actual y propuestas de acción*. Barcelona: Mesa de Entidades del Tercer Sector Social de Catalunya.  
[http://www.tercersector.cat/admin/repositori/file/2013/Dossier\\_del\\_butllet\\_/Dosier-La-pobreza-energica-en-Catalu-a.pdf](http://www.tercersector.cat/admin/repositori/file/2013/Dossier_del_butllet_/Dosier-La-pobreza-energica-en-Catalu-a.pdf)
- MOTIVA OY (2012) *Energy Efficiency Policies and Measures in Finland*. Helsinki: Motiva Oy.  
[http://www.odyssee-indicators.org/publications/PDF/finland\\_nr.pdf](http://www.odyssee-indicators.org/publications/PDF/finland_nr.pdf)
- NEWMAN, D. y DAY, D. (1975) *The American energy consumer: A report to the energy policy Project of the Ford Foundation*. Cambridge: Ballinger.

- OBSERVATORIO DE SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA (2012) *Informe sobre la sostenibilidad en España*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.
- OBSERVATORIO VASCO DE LA VIVIENDA (2013) *Encuesta de necesidades y demanda de vivienda en la CAPV 2011. Informe de resultados*. Vitoria-Gasteiz: Eusko Jaurlaritza.  
[http://www.garraioak.ejgv.euskadi.net/r41-ovpe01/es/contenidos/informe\\_estudio/ovv\\_personas\\_endv11/es\\_ovv\\_info/adjuntos/Informe\\_Necesidades\\_Vivienda\\_2011.pdf](http://www.garraioak.ejgv.euskadi.net/r41-ovpe01/es/contenidos/informe_estudio/ovv_personas_endv11/es_ovv_info/adjuntos/Informe_Necesidades_Vivienda_2011.pdf)
- PASQUIER, S. y SAUSSAY, A. (2012) *Progress Implementing the IEA 25 Energy Efficiency Policy Recommendations*. Paris: International Energy Agency.  
<http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5k9blsojr4wl.pdf?expires=1380282847&id=id&accname=guest&checksum=1DAC2A7380B8571C4C69EF38621F2590>
- PELLETIER, P. et al. (2009) *Groupe de travail Précarité énergétique. Rapport*. Paris: Plan Bâtiment Grenelle.  
<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/104000012/0000.pdf>
- POWER, M. (2006) "Fuel poverty in the USA: The overview and the outlook", *Energy Action*, nº 98.  
<http://www.opportunitystudies.org/repository/File/fuel%20poverty.pdf>
- PUBLIC HEALTH POLICY CENTER (2007) *All-Ireland policy paper on fuel poverty and health*. Dublin: Institute of Public Health.  
<http://lenus.ie/hse/bitstream/10147/45784/1/9138.pdf>
- RAHO, B.A. (2012) *Fuel Poverty Related Policy: Lessons Learned in the UK and Other European Countries and Potentials and Possible Challenges for Fuel Poverty Policy Implementation in Austria*. Exeter: University of Exeter.  
[http://oin.at/\\_publikationen/PublikationenNEU/Diplomarbeiten\\_Dissertationen/2012%20Masterarbeit\\_Raho.pdf](http://oin.at/_publikationen/PublikationenNEU/Diplomarbeiten_Dissertationen/2012%20Masterarbeit_Raho.pdf)
- SCOTT, S. et al. (2008) *Fuel Poverty in Ireland: Extent, Affected Groups And Policy Issues*. Dublin: Economic and Social Research Institute. Working Paper 262.  
<http://www.esri.ie/UserFiles/publications/20081110114951/WP262.pdf>
- SIIS-CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y ESTUDIOS (2013) *Gipuzkoako Pobrezia eta Gizarte Bazterketari buruzko Inkesta 2012. Emaizta txostena / Encuesta de Pobreza y Exclusión Social de Gipuzkoa 2012. Informe de resultados*. Donostia-San Sebastián: Diputación Foral de Gipuzkoa.  
<http://www.siis.net/documentos/informes/InformePobrezaGipuzkoa2012.pdf>
- SILBERG, M. B. (2012) *Fuel poverty and climate change. US and UK Policies to Address a Social and Environmental Injustice*.  
<http://www.marksilberg.com/uploads/9/8/1/5/9815859/marksilbergfuelpovertyandclimatechange.pdf>
- SIMSHAUSER, P. et al. (2010a) "The Boomerang Paradox, part I: How a nation's wealth is creating fuel poverty", *The Electricity Journal*, vol. 24, nº 1.
- SOLABARRIETA, I. (2013) *Energiak Urola Erdiko etxebizitzengan duen inpaktu ekonomikoa*, Azpeitia: Ingurugiro Etxea Fundazioa.

- STORMS, E. et al. (2012) "An introduction to fuel poverty in Belgium", *EU Fuel Poverty Network*.  
<http://fuelpoverty.eu/2012/11/02/fuel-poverty-in-belgium/>
- SWEDISH ENERGY AGENCY (2012) *Energy Efficiency Policies and Measures in Sweden*. Eskilstuna: Swedish Energy Agency.  
[http://www.odyssee-indicators.org/publications/PDF/sweden\\_nr.pdf](http://www.odyssee-indicators.org/publications/PDF/sweden_nr.pdf)
- THOMSON, H.R. (2011) *Qualifying and quantifying fuel poverty across the European Union using consensual indicators*. York: Department of Social Policy and Social Work, University of York.
- THOMSON, H. (2012) "Creating a typology of fuel poverty across the European Union" [presentación en congreso]. *European Energy Policy: Saving the Environment and Cutting Costs Conference*. London.  
[http://www.academia.edu/1598568/Developing\\_a\\_typology\\_of\\_European\\_fuel\\_poverty](http://www.academia.edu/1598568/Developing_a_typology_of_European_fuel_poverty).
- THOMSON, H. y SNELL, C. (2013) "Quantifying the prevalence of fuel poverty across the European Union". *Energy Policy*, nº 52, 563-572.  
<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0301421512008671/pdf?md5=df20b5c59ee519edfa66609d48d95dc&pid=1-s2.0-S0301421512008671-main.pdf>
- TIRADO HERRERO, S. y ÜRGE-VORSATAZ, D. (2010) *Fuel poverty in Hungary. A first assessment. Final project report*. Budapest: CEU, Budapest College.  
[http://3csep.ceu.hu/sites/default/files/field\\_attachment/project/node-3347/englishreportfuelpoverty.pdf](http://3csep.ceu.hu/sites/default/files/field_attachment/project/node-3347/englishreportfuelpoverty.pdf)
- TIRADO HERRERO, S. (dir.) (2012) *Pobreza Energética en España. Potencial de Generación de empleo derivado de la rehabilitación energética de viviendas*. Madrid: Asociación de Ciencias Ambientales.  
[http://www.cienciasambientales.org.es/docpublico/repex/Estudio\\_pobreza/REPEX\\_Estudio\\_Pobreza\\_Energetica\\_ACA.pdf](http://www.cienciasambientales.org.es/docpublico/repex/Estudio_pobreza/REPEX_Estudio_Pobreza_Energetica_ACA.pdf)
- TIRADO HERRERO, S. (2013) *Fuel Poverty Alleviation as a Co-benefit of Climate Investments: Evidence from Hungary*. Budapest: CEU, Budapest College.  
<https://bs.ceu.hu/sites/default/files/publications/fuel-poverty-ppr-sergio-et-al.pdf>
- TREVIGLIO (2013) *Bando Fondo Sociale Utenze Domestiche Anno 2013*.  
[http://www.comune.treviglio.bg.it/sites/default/files/bando\\_fondo\\_sociale\\_utenze\\_domestiche\\_2013.pdf](http://www.comune.treviglio.bg.it/sites/default/files/bando_fondo_sociale_utenze_domestiche_2013.pdf)
- WALKER, R. et al. (2013) *Fuel Poverty. 1991-2012. Commemorating 21 years of action, policy and research*. Belfast: University of Ulster.  
<http://fuelpoverty.eu/wp-content/uploads/2013/03/Fuel-poverty-anniversary-booklet.pdf>