

Diciembre 2020

Palabras clave: desigualdades, política energética social, derecho a la energía, políticas públicas, pobreza energética

Reducir desigualdades con una política energética social

Pablo Cotarelo (pablocotarelo@ekona.cc / @Pablo_Cotarelo). Ekona
Sebastià Riutort (sriutort@ub.edu / @sriutort). IERMB y Universidad de Barcelona

La política energética ofrece un valioso marco para contribuir a reducir las desigualdades, pese a que los márgenes de posibilidad dependan de los condicionantes biofísicos y de las metodologías de intervención que han prevalecido a escala internacional, estatal y local desde la constatación de la crisis climática. Avanzar en la garantía del derecho a la energía, tanto desde el lado de la demanda como el de la oferta, es una vía que se articula desde diferentes convenios institucionales (desde el cooperativismo y el municipalismo, por ejemplo), pero que obliga a reconocer el papel central de la Administración pública. El presente artículo aborda esa cuestión, así como el espacio estratégico que debe activarse y que existiría entre la política energética y la política social, y menciona ejemplos como el bono social eléctrico, los puntos de asesoramiento energético y otros potenciales diseños y programas que son útiles para pensar en una política energética social. La lucha contra las desigualdades no es ni puede ser función exclusiva de la política social y, así como ocurre en otros ámbitos de la política pública, la política energética posee también un potencial destacable.

Introducción: desigualdades y cambio climático

La reducción de las desigualdades se ha convertido en un objetivo político prioritario para numerosas instituciones locales. Desde hace algunos años, este objetivo ha adquirido una destacable centralidad en la acción municipal del Ayuntamiento de Barcelona, en la medida en que los efectos de la crisis financiera del 2008 no han terminado de corregirse y las dinámicas socioeconómicas en el contexto español y europeo no han acabado de ser favorables para ese propósito. La actual crisis asociada a la pandemia de la COVID-19 añade adversidad a la coyuntura, puesto que todo apunta a que hará retroceder algunas de las mejoras conseguidas recientemente. Asimismo, el contexto de emergencia climática también condiciona claramente el diseño y la implementación de nuevas políticas públicas desde la esfera local encaminadas a combatir las desigualdades. La crisis climática nos sitúa ante un escenario en el cual es altamente probable que, progresivamente, los recursos disponibles sean más escasos y de menor calidad, tanto en lo que concierne a los bienes (por ejemplo, la energía) como a los sumideros (por ejemplo, la atmósfera, los océanos o la masa vegetal). Además, esta realidad probablemente se produzca en un marco en el que la posibilidad de acceder a una cantidad suficiente de estos recursos estará bastante determinada por el nivel de renta.

La complejidad y el potencial de la política energética, como elemento vinculado tanto al cambio climático como a las condiciones materiales de vida, nos ofrecen un buen marco de análisis y de reflexión para intentar extraer conclusiones sobre el papel de políticas sectoriales como la

energética en el objetivo de reducción de las desigualdades. Este artículo pretende contribuir en esta línea.

1. Contexto de emergencia climática y arquitectura institucional

En los últimos años se ha consolidado, especialmente en el contexto europeo, la idea de que el cambio climático es una amenaza real para el bienestar social no solo de las generaciones futuras sino el de las actuales generaciones, que ya lo están sufriendo. Poco a poco se van abandonando algunos de los planteamientos previos que sostenían que el cambio climático no suponía un problema, ya que era de origen natural y no estaba conectado con el modelo socioeconómico, y que, en cualquier caso, las afectaciones que podría provocar las soportarían las generaciones venideras. Sin embargo, la posibilidad de avanzar en esta dirección, dejando atrás esos planteamientos y poniendo en práctica soluciones efectivas, es una cuestión compleja, porque depende tanto de las condiciones biofísicas que impone la problemática del cambio climático como de las condiciones políticas asociadas a la estructura institucional y a las metodologías de intervención para abordar dicha problemática que han ido consolidándose de forma bastante homogénea a escala internacional durante el último cuarto del siglo XX (Cotarelo, 2015).

En relación con este segundo aspecto —dejamos de lado en este artículo el abordaje de las condiciones de carácter biofísico—, recordamos que la Cumbre de Río de 1992 es el punto histórico de referencia a partir del cual se sitúa el cambio climático como fenómeno de implicación internacional y desde ese punto se van materializando los planes ya iniciados en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano (CNUMAH) de Estocolmo veinte años antes, entre los cuales destaca la creación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y la Agenda 21. En 1997, el Protocolo de Kioto (PK) se convierte en un nuevo hito de referencia, ya que es el acuerdo que obliga a 43 países, entre los que se encuentran los de la Unión Europea (UE), a reducir en conjunto sus emisiones de gases de efecto invernadero (GEH) en un 5 % para el periodo 2008-2012 con respecto a los niveles de 1990.

Progresivamente, la preocupación por el cambio climático global va generando una importante arquitectura institucional directamente vinculada a la capacidad de incidencia de los informes científicos que publica, desde 1990, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), que sirven de base para la creación de la CMNUCC y para el contenido del PK, y también vinculada a la capacidad de incidencia de múltiples organizaciones no gubernamentales que presionan tanto a escala local como global.

En cuanto a Europa y España, también se ha ido construyendo un marco de referencia singular que influye en cómo se hace frente hoy al cambio climático. A partir del compromiso de la UE¹ con el PK, aparte de crearse todo el aparato institucional en torno al sistema de comercio de emisiones (ETS, por sus siglas en inglés), la UE desarrolló varias herramientas de carácter climático y energético de referencia, como el paquete de medidas sobre clima y energía hasta el 2020, el marco sobre clima y energía para el 2030, o la estrategia a largo plazo para el 2050 que la Comisión Europea quiere ahora consolidar mediante una ley climática.

En concreto, en relación con España², a escala estatal se elaboraron los correspondientes planes nacionales de asignación de emisiones 2005-2007 y 2008-2012, la Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia 2007-2012-2020, el Plan Nacional Integrado de Energía y

1. Para una información más detallada y para acceder a los documentos, se recomienda consultar los siguientes enlaces de la web de la Comisión Europea: https://ec.europa.eu/clima/politicas/eu-climate-action_es; https://ec.europa.eu/clima/politicas/strategies/2020_es; https://ec.europa.eu/clima/politicas/strategies/2030_es; https://ec.europa.eu/clima/politicas/strategies/2050_es; https://ec.europa.eu/clima/politicas/eu-climate-action/law_en.

2. Para una información más detallada y para acceder a los documentos, se recomienda consultar los siguientes enlaces de la web del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico: www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/planes-y-estrategias/; www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/publicaciones/publicaciones/Libros.aspx; www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/mitigacion-politicas-y-medidas/Estrategia.aspx; www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/legislacion/; www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/impactos-vulnerabilidad-y-adaptacion/default.aspx.

Clima (PNIEC) 2021-2030, y los planes nacionales de adaptación 2006-2020 y 2021-2030 (actualmente en fase de borrador). A eso habría que añadir las estrategias y los planes que impulsan las comunidades autónomas y las agendas 21 que lideran las entidades locales. Más allá de los acuerdos y planes internacionales y estatales para afrontar el cambio climático, el hecho es que las instituciones de nivel inferior también se han visto obligadas, interpeladas y empujadas a tomar la iniciativa.

A escala local, la ciudad de Barcelona³ tampoco queda al margen de esta trayectoria. En el 2010 se elabora el Plan de la Energía, Cambio Climático y Calidad del Aire de Barcelona 2011-2020 y, posteriormente, el Plan Clima 2018-2030, que sintoniza con la Ley 16/2017, del cambio climático, de Cataluña. Durante la oleada de declaraciones de emergencia climática que está teniendo lugar recientemente, Barcelona anuncia la suya propia en enero del año 2020⁴, guiada por un espíritu explícito de corresponsabilidad y como catalizador de la ambición de las políticas climáticas y ambientales de la ciudad. Se considera que la crisis climática afecta ya hoy en día la organización de la vida social y se prevé que, en un futuro, aunque se alcancen los compromisos que emanan del Acuerdo de París del 2016, tengan lugar un conjunto de alteraciones de carácter biofísico que justifican declarar institucionalmente la emergencia climática⁵.

Esta breve panorámica de contexto nos muestra que existe una historia climática de carácter institucional a escala internacional, estatal y local que influye en cómo se aborda hoy la situación de emergencia climática. Cualquier intento por ir introduciendo enfoques de intervención nuevos —como lo que se ha anunciado aquí respecto a realizar políticas climáticas que incorporen el objetivo de reducción de las desigualdades— tendrá que aprovechar las posibilidades que emanan de los marcos previamente elaborados, pero también tendrá que superar los obstáculos que puedan imponer explícita o implícitamente esos mismos marcos. Dado que en los últimos años las políticas climáticas se han traducido, en buena parte, en políticas energéticas, a continuación trataremos sobre cómo estas últimas se interrelacionan con el objetivo mencionado. En la próxima sección, analizaremos cuestiones relacionadas con la institucionalidad energética y su arquitectura para intentar entender desde dónde impulsar una política energética para reducir las desigualdades. Y, más adelante, indagaremos en los métodos de intervención actuales y potenciales para hacerlo posible.

2. Reducir desigualdades: garantizar el derecho a la energía

La cuestión de la institucionalidad energética está relacionada con el “modelo energético”. En los últimos años, se ha expresado de varias formas la preocupación, por un lado, sobre la no idoneidad del actual modelo energético a la hora de cubrir las necesidades sociales de la población y, por el otro, sobre su contribución a la generación de desigualdades sociales. Asumiendo que actualmente el derecho a la energía no está garantizado como tal, se han puesto en marcha diferentes iniciativas para transformar el modelo energético e intentar revertir esta situación. Desde algunos posicionamientos, se plantea esta transformación en términos de cambios estructurales y normativos a favor de un modelo energético que reconozca

3. Para una información más detallada, puede consultarse el enlace siguiente: www.barcelona.cat/barcelona-pel-clima/ca/el-pla-clima/diagnosis-de-partida/mesures-de-govern-i-plans-estrategics.

4. El 15 de enero de 2020, el Ayuntamiento de Barcelona hace pública la declaración “Esto no es un simulacro. Declaración de emergencia climática”, disponible en: www.barcelona.cat/emergenciadclimatica/sites/default/files/2020-02/declaracio_emergencia_climatica_ca.pdf.

5. Como, por ejemplo, y según se indica en la Declaración de Emergencia Climática: la previsión de un importante incremento de la temperatura (por ejemplo, ocho veces más olas de calor a finales del siglo XXI en el escenario comprometido, o dieciséis veces más en el escenario pasivo), la disminución de la lluvia acumulada en la ciudad entre un 14 % y un 26 % para finales de siglo (en el escenario pasivo, en el horizonte 2050 se prevé una necesidad de recurso adicional de agua potable de 18 hectómetros cuadrados al año; además, los acontecimientos de lluvia extrema serán más frecuentes, de manera que lo que antes pasaba cada 50 años, se prevé que ocurra cada 35 años), una pérdida de entre un 30 % y un 46 % de superficie útil de arena en la mayoría de playas (por ejemplo, la playa de Sant Sebastià podría llegar casi a desaparecer en el peor de los escenarios), un aumento del riesgo de incendio en Collserola y pérdida de biodiversidad, y un empeoramiento de la calidad del aire y su afectación en infraestructuras críticas.

normativamente y garantice instrumentalmente el derecho de acceso a la energía (bajo criterios de equidad y de sostenibilidad), y que se base en una arquitectura institucional y física descentralizada, favorable a la participación de la ciudadanía en los procesos democráticos de control y diseño de políticas energéticas, así como en los procesos de producción energética, a través de esquemas de autogeneración individual y colectiva. Por ese motivo, suele ser habitual identificar ese posicionamiento en términos de “democracia energética” (Angel, 2016; Sweeney, 2014; Cotarelo y Riutort, 2017). Pero, del mismo modo, las estrategias para avanzar en esa dirección democrática son distintas y varían en función del contexto.

Si prestamos atención a nuestro contexto más próximo, podemos destacar aquí dos estrategias singulares. En primer lugar, ubicamos las iniciativas cooperativas ciudadanas que, especialmente en la última década, han emergido con vocación de ser no solo prácticas colectivas de impulso de las energías renovables, sino también de impulso de una forma claramente emancipadora de relacionarse con la energía, basada en los principios del cooperativismo (Riutort, 2016). Uno de los casos de mayor éxito es, sin duda, Som Energia (SE), una cooperativa sin ánimo de lucro del ámbito de la producción y comercialización de electricidad de origen renovable. Creada hace casi 10 años en Girona, ha cerrado el año 2019⁶ con más 63.000 personas asociadas en toda España, un equipo de trabajo que supera las 70 personas, más de 107.000 contratos de electricidad gestionados (a particulares, principalmente, pero también a empresas, comunidades de vecinos, administraciones públicas y entidades de la economía social), una producción anual de 13.838 MWh mediante proyectos propios (fotovoltaicos, hidroeléctricos y de biogás) y el impulso de 15 compras colectivas de autoproducción doméstica para 875 hogares. Aparte de su dimensión empresarial, SE es también un ejemplo de modernización del modelo cooperativo en su dimensión más asociativa: dispone de espacios de participación presenciales y virtuales muy variados, de aprendizaje colectivo y de arraigo territorial (53 grupos locales, incluido uno en la ciudad de Barcelona) que, junto con otras actividades que desarrolla más allá de la producción y la comercialización de electricidad, contribuyen al cultivo de una cultura económica —y, en este caso, energética— democrática.

En segundo lugar, destacamos el papel que están teniendo en estos últimos años las administraciones locales a la hora de abordar el cambio climático y la equidad. En este sentido, algunas ciudades han dado un paso adelante para ser proactivas en el sector energético. En Barcelona, esto ha supuesto la creación, en el 2018, de Barcelona Energía (BE). Se trata de una comercializadora pública de electricidad de origen renovable que suministra electricidad a edificios y equipamientos municipales y del área metropolitana de Barcelona, así como a viviendas particulares, desde enero del 2019. Su aparición tiene sentido dentro del marco de los procesos de (re)municipalización energética (Cumbers, 2016) que han tenido lugar en otras ciudades europeas al manifestar la voluntad de ser un instrumento que contribuya a una forma de provisión energética con vocación de servicio público y que trabaje en pro del derecho de acceso a la energía y recupere el protagonismo del sector público. Este posicionamiento queda reflejado en la Medida de gobierno: Transición hacia la soberanía energética (Ayuntamiento de Barcelona, 2016a).

Para lo que nos interesa en este artículo, es pertinente preguntarse hasta qué punto estas dos iniciativas, una que emerge desde el ámbito privado (en este caso, bajo la lógica cooperativista) y otra que lo hace desde el ámbito público (en este caso, desde la acción municipal), tienen capacidad para garantizar un acceso a la energía tan universal como sea posible y desde todos los ámbitos posibles en términos de equidad, tanto desde la esfera de la demanda energética como desde su oferta o generación, incluidos los procesos de toma de decisión asociados y los mecanismos de control pertinentes. En este sentido, ¿pueden las cooperativas energéticas y las entidades municipales actuar para que las personas que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad socioeconómica puedan acceder a todos los ámbitos del modelo energético?

6. Para más detalles, puede consultarse la memoria social y económica de 2019 de Som Energia: https://drive.google.com/file/d/1QhN_O4TITTOF_YNGPjdDgTKd4njjR3Jq/view.

La posibilidad de reconocer y garantizar con normas y políticas los derechos sociales básicos — entre los cuales ubicaríamos el derecho a la energía— corresponde, en último término, a los espacios de la política institucional y de la gestión pública. El papel de la Administración pública es imprescindible para que el suministro de la energía se lleve a cabo bajo una lógica explícita de servicio público (desmercantilización y coste adaptado a tramos de renta y consumos responsables) que garantice un acceso universal y, por lo tanto, reduzca las desigualdades al acceder al uso de la energía, en un momento en el que los precios de la energía no son asumibles para un volumen creciente de la población. Por otra parte, también resulta imprescindible para facilitar la participación universal en la esfera de la oferta, ideando políticas públicas que permitan que el nivel de renta de las personas no sea una barrera insuperable para que puedan ser partícipes de esta esfera. Así, en este último caso se contribuiría en la reducción de las desigualdades en el acceso a la generación de energía (aprovechando la captación de flujos procedentes de bienes comunes como el sol o el viento), a su gestión eficiente y a los procesos de gobernanza democrática de la política energética.

Con el fin de avanzar en esta dirección, el sector público puede aprender de la trayectoria de experiencias innovadoras de la talla de SE. Nos referimos a los aprendizajes que pueden adquirirse en cuanto a la operativa empresarial (que tiene que ver con la gestión y provisión de servicios), al modelo de gobernanza democrática y, finalmente, a la puesta en práctica de un enfoque integral, a que abarca diferentes aspectos desde el punto de vista energético y social.

Como ya se ha mencionado, en la última década y desde los efectos de la crisis del 2008, el objetivo de la reducción de las desigualdades se ha situado en el eje de muchas de las políticas públicas locales, también en Barcelona. Pero todavía sigue existiendo el reto de evitar que el abordaje de este objetivo se realice desde enfoques poco integrados o bien desde la lógica de los compartimentos estancos de la política pública.

3. Entre la política energética y la política social

Para entender las limitaciones de las actuales políticas de tipo energético ante el reto de la reducción de las desigualdades, a continuación abordaremos dos ejemplos ilustrativos de una política energética con vertiente social y de una política social con vertiente energética. En ambos casos, son políticas públicas diseñadas desde las áreas competentes de cada política —la energética y la social— y a partir de los enfoques que les son propios.

3.1. Una política energética con carácter social: el bono social eléctrico

El ejemplo de política energética con carácter social más evidente es el bono social de electricidad. Se trata de un mecanismo regulado por el Gobierno del Estado que aplica un descuento en la factura de la luz a personas que cumplen unos requisitos de vulnerabilidad establecidos por ley; su objetivo es proteger a ese perfil de consumidor. Solo pueden ofrecer el bono social las denominadas *comercializadoras de referencia* (las iniciativas SE y BE expuestas anteriormente quedarían excluidas). En la actualidad, el descuento se aplica sobre el PVPC (precio voluntario para el pequeño consumidor) a un límite máximo de energía en el periodo de facturación.

En la primera época de su implementación (a través del Real Decreto Ley 6/2009), entre el 2009 y el 2014, el bono social consistía en cubrir la diferencia entre el PVPC, anteriormente denominado *tarifa de último recurso* (TUR), y un valor base que se correspondía con la tarifa vigente en el momento en que se pusiera en marcha la TUR. Eso supuso la congelación de la tarifa abonada por los consumidores beneficiarios hasta niveles del 2009, por lo cual la cuantía del ahorro aumentaba con el tiempo. Posteriormente, a partir del 2014, se determinó que el bono social sería un descuento del 25 % sobre el PVPC.

Hasta octubre del 2017, los criterios para la definición de los consumidores vulnerables beneficiarios del bono social eléctrico eran los siguientes: (1) personas con potencia contratada inferior a 3 kW en la vivienda habitual; (2) personas pensionistas de 60 años o más que perciben una pensión mínima por jubilación, incapacidad o viudedad; (3) familias numerosas, y (4) familias

cuyos miembros se encuentren todos en situación de desempleo. Posteriormente, las condiciones del bono social fueron modificadas por el Real Decreto 897/2017 y se introdujeron conceptos como el de *consumidor vulnerable*, *consumidor vulnerable severo* y *consumidor vulnerable en riesgo de exclusión social*, que vinculaban los descuentos sobre el PVPC a criterios de renta, fundamentalmente⁷.

Los resultados de la efectividad del bono social de electricidad para garantizar el acceso universal han sido preocupantes en la última década, con la aparición de la denominada *pobreza energética*. Según el estudio de la Asociación de Ciencias Ambientales (Tirado Herrero *et al.*, 2018), en España en torno al 15 % de la población vive sin poder acceder a la energía en cantidad suficiente. Por otra parte, todo indica que existen elementos que reducirían las posibilidades de que las personas que podrían beneficiarse de este instrumento finalmente puedan hacerlo. Por ejemplo, está la obligatoriedad de solicitar el bono social a través de canales que no son accesibles universalmente, y la obligatoriedad de vincularse a una empresa comercializadora específica de electricidad (de entre un grupo reducido). De hecho, según el mismo estudio, de los nueve millones de potenciales personas beneficiarias, solo dos terceras partes se beneficiaría del bono social de electricidad, y solo el 32 % del total se encontraría realmente con dificultades de acceso a la energía. En la mayoría de los indicadores de efectividad, el bono social de electricidad está por debajo del 50 %; eso significa que menos de la mitad de las personas que experimentan en su hogar condiciones asociadas a la pobreza energética cumplen los requisitos para acceder al nuevo bono social.

En este caso, el bono social se nos presenta como una política pública que no evita un escenario tan preocupante como el de la pobreza energética. Aquí tiene algo que ver, seguramente, la definición confusa de sus objetivos, la desvinculación entre estos y las medidas concretas y el propio proceso administrativo para solicitarlo (que no es automático y que en algunos casos puede convertirse en un obstáculo en sí mismo y hacer que las personas terminen no solicitándolo, pese a tener derecho a la ayuda). En definitiva, todo apunta a que el bono social conduce a resultados poco efectivos si le otorgamos la función de garantizar el acceso universal a la energía o, en todo caso, de reducir la desigualdad de acceso.

3.2. Una política social con carácter energético: los PAE

En términos generales, la relación entre la política social municipal y el ámbito energético tiene que ver con intervenciones destinadas a garantizar los suministros básicos a las personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica. En un primer momento, se situaba el foco sobre la concesión de ayudas económicas de carácter discrecional y puntual como apoyo para el pago de las facturas de los suministros. Desde el año 2012, se incluye el concepto de *pobreza energética* dentro de las ayudas económicas de inclusión (ayudas de suministros en el hogar). Pero, con el tiempo, y sin dejar de dar ayudas económicas, el enfoque se ha ido modulando hasta cristalizar en los actuales puntos de asesoramiento energético (PAE). Creados a la luz de los impactos de la crisis del 2008, estos dispositivos son un punto de información al que puede dirigirse cualquier persona que desee informarse sobre sus derechos energéticos y recibir consejos para optimizar su consumo de energía. Por lo tanto, es un servicio universal. Sirven además como punto para detectar si las personas que se dirigen a él se encuentran en situación de pobreza energética y vulnerabilidad.

En caso de detectar esta situación, los once PAE establecidos en la ciudad ofrecen un asesoramiento personalizado para estas personas, con el objetivo de garantizar su suministro energético y velar por el cumplimiento de la Ley 24/2015, que prohíbe a las compañías cortar el suministro a los hogares vulnerables y las obliga a mantener el servicio mientras dure la situación

7. Para más detalles sobre el bono social eléctrico, puede consultarse la web de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC): www.cnmc.es/bono-social.

de dificultad económica. Según los datos del 2019⁸, el 62 % de las personas atendidas por los PAE presentaba uno de los tres indicadores considerados como pobreza energética: dificultades para mantener la vivienda a una temperatura adecuada, dificultades para pagar las facturas de los suministros, o deficiencias en las condiciones de la vivienda. El 39 % de las personas que llegan a los PAE acuden con avisos de corte de suministro. Durante el año 2019, los PAE han atendido a 12.079 hogares, lo que equivale a 31.569 personas.

A modo de ejemplo, entre las acciones que llevan a cabo los PAE a este respecto se incluyen las siguientes: el acompañamiento en el alta o en la reconexión de suministro, la solicitud del bono social de electricidad (el 24 % de los hogares atendidos en el 2019 no era beneficiario de este descuento a pesar de reunir los requisitos para serlo), el cambio de potencia eléctrica contratada, el cambio de tarifa o el cambio de comercializadora (acciones que pueden contribuir a generar ahorro), la elaboración del informe de riesgo de exclusión residencial (IRER) para evitar la privación del suministro, la realización de intervenciones en los domicilios para aplicar medidas de eficiencia energética (1.448 hogares en el 2019) o la celebración de charlas, reuniones y talleres abiertos para el conjunto de la ciudadanía (221 acciones en el 2019). La actividad de los PAE ha comportado el descenso de la prescripción de las ayudas económicas de pobreza energética.

Además de estas acciones, cabe decir que los PAE son también una política activa de fomento del empleo, que es otra vía para combatir la exclusión social. Esta línea de actividad consiste en formar, en el ámbito laboral de los PAE, a personas con dificultades de acceso al mercado laboral y darles así la oportunidad de tener una experiencia profesional en el propio servicio. Durante el 2019, han participado en este itinerario 40 personas, el 76 % de las cuales eran mujeres. Durante el mismo año, el 49 % de todas las personas que han participado en los planes de empleo de los PAE desde el inicio del servicio (cuatro planes de inserción) han encontrado trabajo una vez finalizada su vinculación al proyecto.

Los PAE son un dispositivo cuya virtud es conseguir atender a la población más necesitada de apoyo y acompañamiento para defender sus derechos energéticos, ya que la mayoría de las personas que se benefician de su actividad experimentan algún tipo de condición asociada a la pobreza o vulnerabilidad energética en la ciudad de Barcelona (Tirado Herrero, 2018). Por otra parte, los PAE aportan una dosis interesante de visión integral, ya que abordan la vulnerabilidad no solo desde el acompañamiento en relación con los derechos energéticos, sino también desde el ofrecimiento de capacitación y experiencia laboral en el ámbito del asesoramiento energético, y desde la intervención en los hogares. Esta es una vía adicional para combatir la exclusión social. No obstante, preguntémosnos si podría todavía explorarse o integrarse mucho más la dimensión de la energía en la política social, ya sea en los PAE o en otras intervenciones existentes o aún por crearse en un futuro próximo, con el fin de incrementar los niveles de autonomía y la capacidad de resiliencia de los colectivos más vulnerables.

3.3. Un ejemplo para ilustrar un nuevo enfoque

Pensemos en un ejemplo que nos permita trascender, en cierto modo, el modelo tradicional de intervención. Tomemos el caso de la promoción de instalaciones de energía renovable a partir de tecnología fotovoltaica y, concretamente, el de las subvenciones para utilizar terrazas o cubiertas de viviendas y comunidades de vecinos. Este tipo de sistema de subvenciones públicas suele adoptar como premisa que es necesario que las personas beneficiarias dispongan de un capital inicial, que la Administración pública correspondiente completa en un porcentaje determinado hasta cubrir el total del coste de la instalación. Encontramos aquí una primera barrera de entrada para aquellas personas situadas en los niveles de renta más bajos. Bajo la lógica del acceso universal a la energía y de reducción de las desigualdades, sería pertinente que el diseño no excluyera los estratos sociales más vulnerables. Imaginemos por un momento que la lógica

8. Los datos que se ofrecen aquí proceden de la “Memòria d’actuació punts d’assessorament energètic de Barcelona. Servei de detecció i reducció de la pobresa energètica i la millora de l’eficiència de les llars de les persones vulnerables. 2019”, documento del Área de Derechos Sociales, Justicia Global, Feminismos y LGTBI todavía pendiente de publicar.

asociada a este tipo de subvenciones públicas se modificara, en el sentido de que, claramente, sus destinatarios fueran viviendas con hogares de rentas bajas y que la subvención cubriera el 100 % del coste de la intervención haciendo innecesaria una aportación económica por parte de las personas destinatarias⁹.

Un diseño de este estilo contribuiría a mejorar la situación socioeconómica de esta población a través de la aportación de un activo económico (en este caso, energético) que permitiría reducir a largo plazo su gasto energético y, al mismo tiempo, mejoraría su calidad de vida, más allá de la evidente contribución a la mejora del equilibrio metabólico de la ciudad que implica la conexión de una nueva instalación fotovoltaica a la red. Podría efectuarse un balance social del uso de los recursos monetarios públicos. Es decir, en este caso, la inversión pública obtendría un retorno energético menor en términos de megavatio-hora al año por cada euro invertido, ya que todo el coste de la intervención iría a cargo de la Administración pública correspondiente (el Ayuntamiento, si fuera el caso). Además, los retornos sociales adicionales en relación con los derechos y la cohesión social, con la cultura energética e, incluso, en cuanto a capacidad de consumo local, convertiría una política energética social de este estilo en una inversión de futuro imprescindible.

Es bastante usual utilizar criterios exclusiva o mayoritariamente económicos para diseñar las políticas energéticas, también las correspondientes al ámbito municipal. Así, por ejemplo, cuando se plantea la instalación de energía fotovoltaica en viviendas privadas (también valdría para la minieólica), se evalúa la relación entre la energía generada y el coste de la inversión. Luego, en función de los resultados de esa rentabilidad energética y económica, se asignan los fondos públicos para efectuar las intervenciones. Los potenciales resultados alcanzables en términos sociales no son todavía determinantes. Efectuar intervenciones de generación energética centradas en personas con rentas bajas tiende a ser percibido más bien como un factor limitante, como un obstáculo a la materialización del proyecto más que como un factor de oportunidad. Eso tiene que ver principalmente con el hecho de que son perfiles de una capacidad de inversión económica muy limitada, sino nula, con un nivel de instrucción (y de cultura energética) insuficientemente sólido como para comprender el sentido de la intervención, y que mayoritariamente viven en régimen de alquiler. En el mejor de los casos, la obtención de retornos sociales puede llegar a tener alguna influencia en la decisión final para asignar recursos, pero no se observa que actualmente se vincule a una visión integral y estratégica.

Esta manera de proceder contrastaría, no obstante, con el concepto de resiliencia que en los últimos tiempos ha entrado con cierta fuerza en el marco de las políticas públicas, también en el ámbito del Ayuntamiento de Barcelona. El concepto de resiliencia se refiere, en términos generales, a la capacidad para hacer frente con garantías a los cambios. En el caso del entorno urbano, según la definición del propio Ayuntamiento de Barcelona (2016b: 3), “una ciudad resiliente no es solo una ciudad que se protege para hacer frente a las situaciones críticas y los impactos que espera recibir, tanto si es porque los ha sufrido en el pasado como porque prevé que se den en el futuro; es una ciudad con capacidad de planificar y anticipar el riesgo a través de actuaciones preventivas y de intervenir para modificar las condiciones de contorno que nos permitan evolucionar hacia el modelo de ciudad que queremos construir”. En cambio, el ejemplo expuesto más arriba sí que entroncaría con esta perspectiva de la resiliencia, ya que seguiría los valores de transversalidad, enfoque holístico, corresponsabilidad y generación de cobeneficios.

4. ¿Hacia un nuevo marco de generación de políticas públicas?

En el contexto actual, el combate contra las desigualdades es un reto que ya interpela a todos los ámbitos de la política pública y va más allá del ámbito de influencia y de competencia de las

9. Vale la pena mencionar que, en el 2018, el Instituto Municipal de la Vivienda y Rehabilitación (IMHAB) impulsó las ayudas del Programa de Adaptación de Viviendas para personas en situación de vulnerabilidad, orientado a cubrir la totalidad de los gastos asociados a la intervención en las condiciones de habitabilidad y que incluía la posibilidad de realizar actuaciones para mejorar la eficiencia energética de los domicilios. (https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/bitstream/11703/108864/1/ArrenjamentHabitatges_2018.pdf).

políticas tradicionalmente definidas como políticas sociales. Dicho de otro modo, con el transcurrir de los años se pone de manifiesto que la lucha contra las desigualdades no es ni puede ser función exclusiva de la política social, sino que todos los ámbitos de la política pública (el ámbito municipal, en el caso que aquí nos compete) tienen un papel que cumplir. Lo constatamos progresivamente, por ejemplo, en el ámbito de la política urbanística y de vivienda, la política cultural o la política de movilidad. Por tanto, también resulta oportuno incluir la política energética en estas políticas que, tradicionalmente, se han considerado más alejadas de las políticas sociales en general y, en particular, del objetivo de reducir las desigualdades.

Esta transversalidad requiere la puesta en práctica de nuevos métodos de diseño y ejecución de acciones que, por un lado, rompan definitivamente con la forma tradicional de hacer política pública bajo la lógica de los compartimentos estancos, y que, por el otro, consoliden los intentos que ya se observan hoy, desde diferentes ámbitos de intervención municipal, por atacar las desigualdades y garantizar derechos desde una visión más integral y permeable a la cooperación interdepartamental. Pero, para conseguirlo, parece imprescindible generar y poner en práctica una metodología compartida que sea lo más objetiva posible, que sea capaz de medir cuantitativa y cualitativamente el retorno social y económico de manera convenientemente ponderada, y que sea suficientemente eficaz y transparente tanto para la toma de decisiones políticas como para los procesos de rendimiento de cuentas o control democrático por parte de la ciudadanía.

Bibliografía

AYUNTAMIENTO DE BARCELONA. *Mesura de govern: resiliència urbana*. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona, 2016b. <https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/bitstream/11703/88323/6/resiurbmeg-20160217.pdf> [Consulta: 15 junio 2020].

AYUNTAMIENTO DE BARCELONA. *Mesura de govern: Transició cap a la sobirania energètica*. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona, 2016a. https://ajuntament.barcelona.cat/ecologiaurbana/sites/default/files/MesuraGovern_TransicioSobiraniaEnergetica.pdf [Consulta: 15 junio 2020].

ANGEL, J. *Strategies of energy democracy*. Bruselas: Rosa-Luxemburg-Stiftung, 2016.

COTARELO P.; RIUTORT, S. “Energía local, democracia real: una reflexión sobre la democracia energética”. *Dossiers Economistas sin Fronteras*, vol. 24 (2017), pp. 30-33.

COTARELO, P. “El canvi climàtic ja no és un problema”. CRÍTIC. <https://www.elcritic.cat/opinio/el-canvi-climatic-ja-no-es-un-problema-13984> [Consulta: 15 junio 2020].

CUMBERS, A. “Remunicipalización, la transición hacia una economía baja en carbono y la democracia energética”. En: The Worldwatch Institute (ed.). *La situación del mundo 2016. Ciudades sostenibles. Del sueño a la acción*. Barcelona: FUHEM Ecosocial - Icaria, 2014, p. 257-273.

RIUTORT, S. *Energía para la democracia. La cooperativa Som Energia como laboratorio social*. Madrid: Los Libros de la Catarata - Fuhem Ecosocial, 2016.

SWEENEY, S. “Hacia una democracia energética”. En: The Worldwatch Institute (ed.). *La situación del mundo 2014. Gobernar para la sostenibilidad*. Barcelona: FUHEM Ecosocial - Icaria, 2014, p. 319-336.

TIRADO HERRERO, S. *Indicadors municipals de pobresa energètica a la ciutat de Barcelona*. Barcelona: RMIT Europe, 2018.

TIRADO HERRERO S.; JIMÉNEZ MENESES, L.; LÓPEZ FERNÁNDEZ, J. L.; IRIGOYEN HIDALGO, V. M. *Pobreza energética en España. Hacia un sistema de indicadores y una estrategia de actuación estatales*. Madrid: Asociación de Ciencias Ambientales, 2018.