

Nota

4/2018



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

POBRESA ENERGÈTICA, MERCAT, LLEIS I GESTIÓ PÚBLICA

FRANCESC VALLS

Periodista a El País

1. Introducció

La pobresa energètica salta a les pàgines de la premsa, digital o en paper, la ràdio o la televisió, quan hi ha algun esdeveniment destacable: lleis, directives de la Unió Europea o morts accidentals. Com succeeix en molts altres àmbits, als mitjans de comunicació els costa entrar en un debat a fons sobre aquesta cara de la crisi: si en el cas elèctric estem davant d'un mercat fals o si les privatitzacions optimitzen el servei o són una càrrega per una ciutadania que perd drets. A la immediatesa i superficialitat periodística s'hi suma un altre element gens menyspreable: no és cap secret que les grans companyies subministradores tenen a les seves mans decisions sobre campanyes publicitàries econòmicament importants pels mitjans de comunicació. Això és una espasa de Dàmocles que afebleix, trivialitza i mediatitza el debat.

El poder de les empreses subministradores d'aigua, electricitat i gas és immens. I el periodisme crític i d'investigació els neguiteja. Si a certs mitjans de comunicació se'ls exclou de campanyes publicitàries, no és difícil imaginar el tracte que reben de les grans companyies els ciutadans de a peu que acumulen impagaments de subministres o que es veuen impossibilitats per poder fer front a la factura. És la lluita de David contra Goliat, del feble contra el fort. Encara que en aquest cas, al contrari que l'Antic Testament, no hi ha sorpreses de qui serà sempre el guanyador.

Però anem a l'origen de l'actual situació. Espanya arrossega una situació de crisi des de 2008. Segons l'Institut Nacional d'Estadística a Espanya hi ha 600.000 llars sense cap ingrés i el 21% de les llars es troben en problemes per fer-se càrrec dels rebuts energètics, una manifestació més de la crisi. A Europa es calcula que entre 50 i 125 milions de persones estan en risc de patir pobresa energètica –que ja causa més víctimes al vell continent que el accidents de circulació–, d'elles, 5 milions son espanyols. A Catalunya entre un 11 i un 18% de les llars ja la pateixen.

La pujada de les tarifes elèctriques i el descens de les rendes a les llars espanyoles els últims 10 anys ha suposat un notable augment de les persones amb vulnerabilitat energètica. Al 2016 un 10,1% de les famílies reconeixien la seva incapacitat per mantenir l'habitatge a una temperatura adequada a l'hivern, una xifra que era del 5,9% el 2008. Aquest deteriorament s'ha produït en un període en què les grans companyies (Endesa, Iberdrola, Gas Natural-Fenosa i Viesgo) han augmentat molt els seus guanys. La rendibilitat ha passat del 6,5% al 2013 al 8,16% al 2016¹.

Entre els anys 1997 i 1998, les privatitzacions van suposar una reducció de gairebé tres quartes parts del dèficit aleshores existent i això va permetre que s'acomplissin els objectius de Maastricht, situant-lo per sota del 3%².

El cert és que les privatitzacions son allò que en castellà es diu "*pan para hoy y hambre para mañana*": redueixen el nivell de deute públic però no el dèficit estructural perquè només produeixen ingressos l'any de venda. A més, en el cas de les elèctriques, s'invoca sovint al mercat. Es tracta però, d'un mercat fals, ja que les companyies reben una part molt important dels seus ingressos de la anomenada taxa de retribució financera, que està al 6,5% i que se suma

¹ "Los estragos del falso mercado eléctrico". Andreu Missé. Número 55 d' Alternativas Económicas, febrero de 2018

² "Privatización y performance de las empresas españolas privatizadas". Laura Cabeza García y Silvia Gómez Ansón. Facultat de Ciències Econòmiques i Empresariales. Universitat d'Oviedo, 2005.

a l'amortització dels actius de la xarxa. Aquesta taxa es calcula sumant el rendiment dels bons de l'Estat a 10 anys més 200 punts bàsics (0,2%). La baixada dels tipus d'interès suposa que a partir de gener del 2020 la retribució financera serà molt inferior.

Les elèctriques han repartit un 88% dels beneficis como a dividends entre els seus accionistes. A Espanya el 55% de la factura de la llum son costos regulats. En aquesta part, els grups integrats verticalment (generació, distribució i vendes) guanyen més diners i això els permet garantir un rendiment segur amb baix risc del negoci per captar inversors internacionals. El negoci està en la part regulada. El gruix dels beneficis s'obté de la distribució a la qual només accedeixen les cinc grans companyies³.

Cal recordar que les tarifes elèctriques van pujar el 2017 un 12%, que la factura de la llum no incentiva l'estalvi, doncs es paga més per potència que per consum i que hi figuren conceptes com les ajudes a les renovables o al carbó que haurien de sortir dels pressupostos generals de l'Estat.

Per il·lustrar una mica més el tema, Miguel Sebastián, que fou ministre d'Indústria de Zapatero, explicava en una entrevista *“el problema es que todo se mete en esa factura a partir de ese precio mayorista. Todo lo que se mete de coste de distribución, de transporte, las primas a las renovables, las extrapeninsulares... ¡Es que cuando yo llegué, estaba hasta el RENOVE de los tractores!”*⁴.

Encara dins d'elements surrealistes, a la tarifa elèctrica pesa de forma desmesurada el preu del gas, tot i que només el 10% de l'electricitat prové d'aquesta font d'energia.

2. Males pràctiques privatitzadores

Abans de continuar en temes elèctrics, voldria fer esment de passada al tema de l'aigua per expressar el poc curoses que han estat les administracions –igual que va succeir amb l'electricitat– a l'hora de privatitzar aquest servei públic.

El passat mes de febrer de 2018, el Tribunal Suprem va anul·lar el contracte de concessió de l'empresa pública Aigües Ter Llobregat (ATLL) a un consorci liderat per Acciona. El contracte era per 50 anys i per 1.000 milions d'euros. L'anul·lació va ser per violar la igualtat de

³ Op. Cit. Andreu Missé. Alternativas Económicas

⁴ El Español, 19 de octubre de 2015.

condicions en què s'havia produir la licitació. En resum: el que havia d'aportar una reducció de cinc dècimes en el dèficit de la Generalitat, acabarà costant pel cap baix 380 milions d'euros i zero ingressos⁵.

Aquest és un exemple de males pràctiques en la privatització d'un servei que distribueix aigua en alta i que en proveeix a més de quatre milions de persones que viuen a Barcelona i a la seva àrea metropolitana.

Un altre exemple l'encarna l'empresa mixta públic-privada que subministra aigua a Barcelona i que va ser adjudicada el 2012 a Agbar sense passar per concurs públic, sota el govern municipal de Xavier Trias. Es dona la circumstància que entre 2008 i 2013 CDC –a través de les seves fundacions- va rebre del grup Agbar 1,5 milions d'euros en donacions⁶.

Serveixin aquestes dades per mostrar que darrera la pretesa eficàcia esgrimida perquè els serveis bàsics passin a mans privades hi ha l'ombra dels interessos. La voluntat política que es posa en les privatitzacions desapareix quan es tracte de combatre drets fonamentals dels ciutadans. Tot plegat fa créixer l'ombra de la sospita.

3. Un Estat tebi

Espanya té buits importants en el terreny de la pobresa energètica fruit de la falta de voluntat política d'acarar el problema. Les dues Directives de la UE de 2009 parlen al respecte de clients vulnerables a qui els Estats han de garantir l'energia necessària. Però en canvi la Llei del Sector Elèctric de 2013 no fa cap referència a l'electricitat com a servei bàsic: el qualifica com a “servei d'interès econòmic general”, la qual cosa sembla tota una declaració de principis. A països veïns les coses són ben diferents. En base a les mateixes directives, França, per exemple, prohibeix el tall d'energia durant l'hivern, cosa que no succeeix a Espanya.

La Constitució reconeix el dret a l'habitatge, però a Espanya no hi ha una política pública ni sobre l'habitatge ni sobre la pobresa energètica.

Gairebé sempre s'actua i s'anatematitza en detriment del sector públic. S'argüeix que es Europa qui obliga, però l'apertura a la competència no impedeix que hi hagi països amb

⁵ El País, 21 de febrero de 2018

⁶ “Las donaciones a CDC coinciden con adjudicaciones de obra pública”. Oriol Güell, El País, 10 de septiembre de 2015

empreses públiques elèctriques. Tot això val la pena reconsiderar-ho quan des de la mateixa UE es posa en dubte que el mercat elèctric espanyol sigui un autèntic mercat, ja que l'Estat intervé fixant tarifes.

Aquesta mena de liberalisme que camina tutelat per la crossa de l'Estat ha tingut un dels últims episodis aquest any 2018, arrel del veto de PP i Ciutadans a la tramitació de la Iniciativa Legislativa Popular (ILP) impulsada per la Plataforma d'Afectats per la Hipoteca (PAH) relativa a habitatge social, lloguer d'habitatge i pobresa energètica.

L'argument del Govern –que considera la iniciativa contrària a la seva política pressupostària i d'aquí la llicència per vetar-la– va ser que el cost global de la proposta de la PAH seria d'uns 90.000 milions d'euros els propers 20 anys, uns 4.500 milions d'euros anuals. Però pel que fa a la pobresa energètica, el que l'Estat deixaria d'ingressar seria només 186 milions d'euros⁷.

Tal com proposava la PAH la tarifa social es pagaria amb càrrec a Ebitda (benefici brut d'exploració) de les elèctriques. Això, segons Hisenda repercutiria en una reducció de la recaptació fiscal per impost de societats en 75 milions d'euros. Hisenda també assenyala que eximir de l'impost a l'electricitat als acollits a la tarifa social reduiria en 21 milions la recaptació y a l'IVA dels peatges que abonen els consumidors en uns 90 milions més. Tot plegat no arriba a 200 milions d'euros, una quantitat minsa si s'observen els beneficis socials que comportaria. Només cal pensar que amb un 1,3% dels beneficis de les tres grans elèctriques –Gas Natural, Endesa i Iberdrola– s'acabaria amb la pobresa energètica⁸.

L'oposició dels poders centrals de l'Estat a les millores socials profundes ha estat històricament suplerta per les diverses administracions de proximitat –sobretot Ajuntaments– que són les que més decididament han posat en marxa mesures, moltes vegades topant contra els recursos de grans companyies i del Govern central sobretot sota l'hegemonia del Partit Popular. Comunitats Autònomes, Ajuntaments, entitats del tercer sector i ONG'S han lluitat moltes vegades colze amb colze per ajudar persones vulnerables.

Solucionar la pobresa energètica i la vulnerabilitat social és una assignatura pendent de la

⁷ “El Congreso acepta el veto del Gobierno a la ley de vivienda de la PAH y bloquea su tramitación”. Europa Press, 20 de marzo de 2018

⁸ “Amb un 1,3% dels beneficis de Gas Natural, Endesa i Iberdrola es pot acabar amb la pobresa energètica”. Xavier Sobrepera El Crític, 29 de desembre de 2014. <http://www.elcritic.cat/blogs/sentitcritic/2014/12/29/amb-113-dels-beneficis-de-gas-natural-enderdrola-es-pot-acabar-amb-la-pobresa-energetica/>

democràcia, o una prova fefaent de la mala qualitat dels mecanismes de defensa del ciutadà davant el gegantisme de les grans corporacions.

La crisi iniciada fa un decenni ha posat al descobert l'actuació d'una Administració implacable a l'hora d'aplicar l'austeritat als febles i generosa amb els poders econòmics.

La bombolla, per exemple, ha portat els bancs a la crisi, sí. Però aquesta crisi l'hem pagat entre tots per allò de no fer trontollar el sistema financer, del *too big to fail*.

Serveixin aquestes dades com exemple: A Espanya s'han recuperat només 13.508 milions d'euros dels 61.900 que s'han invertit en el rescat bancari, segons el Banc d'Espanya. A Gran Bretanya –que es precisament un país governat pels conservadors– dels 100.100 milions en ajuts per rescatar la banca s'han recuperat 81.824 milions⁹. Espanya, un 21,8% i a Gran Bretanya un 81,7% recuperat. Dos exemples de com entenen dos governs la qualitat democràtica, i el respecte als ciutadans i a l'erari públic.

4. El bo social, una jungla

En aquest context, com entendre la política del bo social que el PSOE va pactar amb el PP? En el seu moment va ser presentat com exemple de la col·laboració dels dos grans partits en matèria de política social. Aquesta confluència es va produir amb posterioritat a la mort el 2016 de Rosa, una anciana de Reus a qui Gas natural-Fenosa li va tallar la llum i va morir en incendiar-li la casa les espelmes que utilitzava com a il·luminació.

Però tornem al bo social abans esmentat, que no ha estat mai una cosa fàcil d'aconseguir per les famílies afectades per la pobresa energètica. La seva tramitació és feixuga. Per exemple, els fills majors de 14 anys han de donar el vist i plau a la sol·licitud. És una expressió insòlita de democràcia familiar de base. Tot i que la llei entén al ciutadà titular com a client, pel bo s'ha de recórrer a una sort de referèndum casolà¹⁰.

El primer que té poca fe en el decret és el propi Ministeri d'Indústria, que a la memòria justificativa del text legal afirma que és improbable que la totalitat dels qui tenen dret al bo el demanin i calcula la taxa d'acceptació en un 45%. Es a dir, un 55% es queda exclòs d'aquesta

⁹ “Los costes sociales de la crisis bancaria”. Andreu Missé. Número 56 de Alternativas Económicas. Marzo de 2018.

¹⁰ Pobresa energètica. Una regulació controvertida. Article d' Enric Barlett Castellà dins dins l'obra Pobresa energètica. Jornades Transjus editades per la Federació de Municipis de Catalunya. 2018.

mesura¹¹.

Els fets parlen per si sols. Des que van aparèixer les Directives europees van passar vuit anys fins que es va definir què és un consumidor vulnerable. A més, el decret del bo social centrifuga la despesa cap a les administracions de proximitat.

Les diverses administracions autonòmiques i sobretot les locals han lluitat contra aquesta situació. Cal pensar que només a Barcelona 170.000 persones no poden mantenir la seva llar a una temperatura adequada. I les elèctriques no els informen dels seus drets, tot i que actuen executivament quan es tracte de deures, segons dades del propi Ajuntament de la capital catalana. Les diverses interpretacions fetes a través de les sentències del Tribunal Constitucional uniformitzen les polítiques públiques de les diferents Comunitats Autònomes i les supedita al que decideixi l'Administració central ¹².

De fet, la jurisprudència es mostra ignorant per exemple de les competències exclusives que en matèria d'habitatge tenen les autonomies. I l'habitatge, per ser digne, se suposa que no ha de ser objecte de talls de subministrament.

El que s'ha evidenciat arrel de la lluita contra la pobresa energètica són les limitacions d'un Estat capaç de descentralitzar però incapaç de donar capacitat normativa a les autonomies, que segurament anirien més lluny. En això està clar que el sistema espanyol no és federal.

En el cas català, ha estat prou evident aquest xoc entre perifèria i centre. Les diferents normatives han topat amb les resolucions judicials. Això ha fet que la mateixa llei de pobresa energètica catalana, sorgida d'una Iniciativa Legislativa Popular, hagi quedat esquarterada. Tot i així, el fet que hi hagi d'haver un informe preceptiu dels serveis socials previ al tall de llum esmorteix efectes i permet que els ajuntaments puguin multar a les empreses que han suspès el subministrament. És curiós que les administracions de proximitat hagin d'acollir-se a les

¹¹ Memoria justificativa del real decreto por el que se regula el consumidor vulnerable de energía eléctrica el bono social y las condiciones del suministro para consumidores con potencia contratada igual o inferior a 10kw (<http://www.mincotur.gob.es/energia/es-ES/Participacion/Documents/Bono%20Social/memoria-RD-bono-social-2017.pdf>)

¹² La pobresa energètica: del marc constitucional a la gestió administrativa per a la protecció dels drets. Article de Juli Ponce i Juan Ignacio Soto Valle, dins l'obra Pobresa energètica. Jornades Transjus editades per la Federació de Municipis de Catalunya. 2018.

escletxes que deixen les sentències judicials d'un Estat que reconeix només a la Administració central la potestat de definir què és la pobresa energètica i a qui afecta. La justícia, a més, ha declarat nul el conveni proposat a les elèctriques per partits, sindicats, Taula del Tercer Sector... Les grans companyies recorren sistemàticament tot intent de mesura social, la qual cosa resulta especialment greu en un moment de crisi que reclama solidaritat.

5. Com combatre la pobresa energètica

He dit abans que no hi ha una voluntat seriosa per combatre la pobresa energètica per part del Govern central. Les autonomies i els ajuntaments fan polítiques voluntaristes per lluitar contra aquest tipus de pobresa. Son voluntaristes perquè el Tribunal Constitucional no els permet evitar els talls de subministrament al ciutadans que no paguin els rebuts. A més el Consell d'Estat no els deixa encunyar el concepte pobresa energètica sense respectar les competències de l'Estat, que s'ha pres amb ben poc entusiasme aquesta feina de defensa del ciutadà.

Com combatre la pobresa energètica? El problema només podrà ser afrontat amb un exercici seriós del poder públic i una responsabilitat social corporativa de les empreses que incorpori preocupacions complementàries a l'ànim de lucre en relació amb la sostenibilitat social de les seves actuacions. Cal legislar preveient treves hivernals i l'impediment de talls¹³.

Es tracta de com el dret públic del segle XXI en col·laboració amb el privat afronta la seva capacitat d'assegurar els interessos generals davant dels poders privats. Cal recordar que els consumidors no deixen de ser ciutadans pel fet que qui exerceixi el poder sigui una entitat privada. Malauradament el legislador no ha acompanyat la transferència de funcions, les privatitzacions, amb un disseny de control¹⁴.

Sembla que el desenvolupament de les polítiques socials previstes en la Constitució estiguin atrofiades. Com deia Mark Twain referint-se als Estats Units, "al nostre país posseïm tres dons divins infinitament preciosos, la llibertat d'expressió, la llibertat de consciència i la prudència per no exercir mai cap de les dues". Això sembla que valgui per l'Espanya de la crisi en el que toca a polítiques socials previstes per la mateixa Constitució.

¹³ Op. Cit. Juli Ponce i Juan Ignacio Soto Valle.

¹⁴ Op. cit. Juli Ponce i Juan Ignacio Soto Valle.

El sistema elèctric agreuja les desigualtats i és poc eficient en produir una de les energies més cares de la UE. La liberalització de 1997 ha causat greus perversions. Es urgent reformar-la i incorporar plenament les noves tecnologies (eòlica i foto-voltàica) més econòmiques i respectuoses amb el medi ambient, cal regular l'autoproducció i limitar els costos de la xarxa per salvaguardar els consumidors més vulnerables.

6. Privatitzacions i drets dels ciutadans

Des d' alguns ajuntaments s'ha intentat remunicipalitzar serveis. En uns casos la proposta ha reeixit en altres no. A Barcelona no es va poder ni consultar els veïns sobre si volien fer amb el subministrament d'aigua el que ja es comú a diverses capitals europees. En canvi si s'ha pogut posar en marxa una comercialitzadora de electricitat que permetrà fer als poder públics la funció social que no fan els privats.

Tant en el cas de l'aigua com en els del gas i l'electricitat, la qüestió que es planteja és si en privatitzar-se aquests serveis bàsics el ciutadà consumidor té els seus drets igual de garantits que quan el servei es de titularitat pública. Evidentment la resposta es no. I tot plegat es manifesta amb especial virulència en moments de crisi social i econòmica.

Alguns casos son esfereïdors. A un veí de Barcelona se li va retirar el bo social perquè un fill seu va ser contractat per 6 hores setmanals i cobrava 150 euros al mes. El pare percebia una renda de 426 euros mensuals. La variació d'ingressos va fer que Endesa retirés el bo social d'aquesta família en adonar-se'n l'augment d'ingressos. Es curiós que les grans companyies no facin publicitat de com acollir-se al bo social però que actuïn com un llamp quan la informació bancària els diu que han augmentat els ingressos de la família en qüestió. La pel·lícula *Jo, Daniel Blake*, de Ken Loach, explica l'infern que suposa per a moltes persones, poc expertes en internet i que en general tenen professions d'escassa qualificació, el fet d'accedir a les prestacions i ajuts a través d'internet. Al bo social, fins fa uns mesos i en el cas d'Endesa només es podia accedir telemàticament. Quan un ciutadà es personava a les seves oficines, se'l convidava a fer les gestions per internet.

7. Portes giratòries

Les polítiques tendeixen, doncs, a defensar les grans corporacions. No hi tan vigor a l'hora de defensar els més dèbils. No es casualitat que el 2016 al menys 58 alts càrrecs polítics

aconsellessin empreses de l'Ibex 35, i que cobressin més de 18 milions en retribucions¹⁵. El sector energètic acull a 26 ex alts càrrecs i la banca a set. Tres dels qui treballen al sector elèctric tenen responsabilitats d'alta direcció la qual cosa els eximeix de fer públics els seus sous a la Comissió Nacional del Mercat de Valors (CNMV).

És a dir, es produeix la paradoxa que els vells defensors teòrics del bé comú passen a assessorar de la nit al dia grans empreses que tenen una estreta relació i dependència del BOE i les instàncies oficials. Sembla doncs que encara que els polítics estiguin mal pagats –com se sol dir– la política, en alguns casos, també pot resultar ser una inversió de futur.

Bibliografia

“Los estragos del falso mercado eléctrico”. Andreu Missé. Número 55 d' Alternativas Económicas, febrero de 2018

“Privatización y performance de las empresas españolas privatizadas”. Laura Cabeza García y Silvia Gómez Ansón. Facultat de Ciències Econòmiques i Empresariales. Universitat d' Oviedo, 2005.

“Las donaciones a CDC coinciden con adjudicaciones de obra pública”. Oriol Güell, El País, 10 de septiembre de 2015

“El Congreso acepta el veto del Gobierno a la ley de vivienda de la PAH y bloquea su tramitación”. Europa Press, 20 de marzo de 2018

“Amb un 1,3% dels beneficis de Gas Natural, Endesa i Iberdrola es pot acabar amb la pobresa energètica”. Xavier Sobrepere El Crític, 29 de desembre de 2014. <http://www.elcritic.cat/blogs/sentitcritic/2014/12/29/amb-113-dels-beneficis-de-gas-natural-enderesa-i-iberdrola-es-pot-acabar-amb-la-pobresa-energetica/>

“Los costes sociales de la crisis bancaria”. Andreu Missé. Número 56 de Alternativas Económicas. Marzo de 2018.

Pobresa energètica. Una regulació controvertida. Article d' Enric Barlett Castellà dins dins l'obra Pobresa energètica. Jornades Transjus editades per la Federació de Municipis de

¹⁵ Público.es 17 de març de 2017 <http://www.publico.es/economia/trama-puertas-giratorias-58-ex.html>

Catalunya. 2018.

Memoria justificativa del real decreto por el que se regula el consumidor vulnerable de energía eléctrica el bono social y las condiciones del suministro para consumidores con potencia contratada igual o inferior a 10kw <http://www.mincotur.gob.es/energia/es-ES/Participacion/Documents/Bono%20Social/memoria-RD-bono-social-2017.pdf>)

La pobreza energètica: del marc constitucional a la gestió administrativa per a la protecció dels drets. Article de Juli Ponce i Juan Ignacio Soto Valle, dins l'obra Pobreza energètica. Jornades Transjus editades per la Federació de Municipis de Catalunya. 2018.

Público.es 17 de març de 2017 <http://www.publico.es/economia/trama-puertas-giratorias-58-ex.html>