

# Reduir desigualtats amb una política energètica social

**Pablo Cotarelo** (pablocotarelo@ekona.cc/@Pablo\_Cotarelo). Ekona  
**Sebastià Riutort** (sriutort@ub.edu / @sriutort). IERMB i Universitat de Barcelona

**Paraules clau:** desigualtats, política energètica social, dret a l'energia, polítiques públiques, pobresa energètica

La política energètica ofereix un marc valuós per contribuir a reduir les desigualtats; tot i que els marges de possibilitat depenguin dels condicionants biofísics i de les metodologies d'intervenció que han prevalgut a escala internacional, estatal i local d'ençà de la constatació de la crisi climàtica. Avançar en la garantia del dret a l'energia, des del costat de la demanda i de l'oferta, és una via que s'articula des de diferents arranjaments institucionals (des del cooperativisme i el municipalisme, per exemple), però que obliga a reconèixer el rol central de l'Administració pública. L'article aborda aquesta qüestió, així com l'espai estratègic a activar que hi hauria entre la política energètica i la política social, tot fent referència a exemples com el bo social elèctric, els punts d'assessorament energètic i d'altres dissenys i programes potencials que són útils per pensar en una política energètica social. La lluita contra les desigualtats no és ni pot ser funció exclusiva de la política social; i així com ocorre en altres àmbits de la política pública, la política energètica té també un potencial destacable.

## **Introducció: desigualtats i canvi climàtic**

La reducció de les desigualtats s'ha convertit en un objectiu polític prioritari per a moltes institucions locals. Des de fa uns anys, aquest objectiu ha agafat una centralitat destacable en l'acció municipal de l'Ajuntament de Barcelona, en la mesura que els efectes de la crisi financera del 2008 no s'han acabat de corregir i les dinàmiques socioeconòmiques en el context espanyol i europeu no han acabat de ser favorables per a aquest propòsit. L'actual crisi associada a la pandèmia de la Covid-19 afegeix adversitat a la conjuntura, perquè tot apunta que farà retrocedir algunes de les millores aconseguides recentment. Així mateix, el context d'emergència climàtica també condiona clarament el disseny i la implementació de noves polítiques públiques des de l'esfera local encaminades a combatre les desigualtats. La



## 2 | Barcelona Societat – Experiències

crisi climàtica ens situa davant un escenari en el qual és altament probable que progressivament els recursos disponibles siguin menors i de menys qualitat, tant pel que fa béns (com l'energia) com pel que fa a embornals (com ara l'atmosfera, els oceans o la massa vegetal). A més, aquesta realitat probablement ocorri en un marc en què la possibilitat d'accedir a una quantitat suficient d'aquests recursos estarà força determinada pel nivell de renda.

La complexitat i el potencial de la política energètica, com a element vinculat tant al canvi climàtic com a les condicions materials de vida, ens ofereixen un bon marc d'anàlisi i de reflexió per intentar extreure conclusions sobre el paper de polítiques sectorials com l'energètica en l'objectiu de reducció de les desigualtats. Aquest article pretén contribuir en aquesta línia.

### 1. Context d'emergència climàtica i arquitectura institucional

En els darrers anys s'ha consolidat, especialment en el context europeu, la idea que el canvi climàtic és una amenaça real per al benestar social, no només de les generacions futures, sinó per a les actuals generacions, que ja l'estan patint. A poc a poc es van abandonant alguns dels plantejaments previs que sostenien que el canvi climàtic no suposava un problema perquè era d'origen natural i estava desconnectat del model socioeconòmic, i que, en qualsevol cas, les afectacions que podria provocar les suportarien les generacions venidores. No obstant això, la possibilitat d'avançar en aquesta direcció, deixant enrere aquests plantejaments i posant en pràctica solucions efectives, és quelcom complex, perquè depèn tant de les condicions biofísiques que imposa la problemàtica del canvi climàtic com de les condicions polítiques associades a l'estructura institucional i a les metodologies d'intervenció per abordar

aquesta problemàtica que s'han anat consolidat de manera bastant homogènia a escala internacional durant el darrer quart de segle XX (Cotarelo, 2015).

En relació amb aquest segon aspecte —deixem de banda en aquest article l'abordatge de les condicions de caràcter biofísic—, recordem que la Cimera de Rio del 1992 és el punt històric de referència a partir del qual se situa el canvi climàtic com a fenomen d'implicació internacional i des d'on es van materialitzant els plans que ja havien començat a la Conferència de les Nacions Unides sobre el Medi Ambient Humà (CNUMAH) d'Estocolm vint anys abans, entre els quals destaca la creació de la Convenció Marc de les Nacions Unides sobre el Canvi Climàtic (CMNUCC) i l'Agenda 21. L'any 1997, el Protocol de Kyoto (PK) esdevé una nova fita de referència, ja que és l'acord que obliga 43 països, entre els quals hi ha els de la Unió Europea (UE), a reduir en conjunt les seves emissions de gasos amb efecte d'hivernacle (GEH) en un 5% per al període 2008-2012 respecte als nivells del 1990.

Progressivament, la preocupació pel canvi climàtic global va generant una important arquitectura institucional que està directament vinculada a la capacitat d'incidència dels informes científics que publica des del 1990 el Panel Intergovernamental sobre el Canvi Climàtic (IPCC, per les seves sigles en anglès), que serveixen de base per a la creació de la CMNUCC i pel contingut del PK, i a la capacitat d'incidència de múltiples organitzacions no governamentals que pressionen tant a escala local com global.

Pel que fa a Europa i Espanya, també s'ha anat construint un marc de referència singular que influeix en la manera en com avui es fa front al canvi climàtic. A partir del compromís de la

### 3 | Barcelona Societat – Experiències

UE<sup>1</sup> amb el PK, a part de crear tot l'aparell institucional al voltant del Sistema de Comerç d'Emissions (ETS, per les seves sigles en anglès), la UE desenvolupa diferents eines de caràcter climàtic i energètic de referència com són el paquet de mesures sobre el clima i l'energia fins al 2020, el Marc sobre clima i energia per al 2030, o l'Estratègia a llarg termini per al 2050 que la Comissió Europea vol ara consolidar mitjançant una llei climàtica.

Pel que fa en concret a Espanya<sup>2</sup>, s'elaboren a escala estatal els corresponents plans nacionals d'assignació d'emissions 2005-2007 i 2008-2012, l'Estratègia espanyola de canvi climàtic i energia neta 2007-2012-2020, el Pla integrat d'energia i clima 2021-2030 (PNIEC) i els plans nacionals d'adaptació 2006-2020 i 2021-2030 (avui en fase d'esborrany). A això caldria afegir-hi les estratègies i els plans que impulsen les comunitats autònomes i les Agendes 21 que lideren les entitats locals. Més enllà dels acords i plans internacionals i estatals per afrontar el canvi climàtic, el fet és que les institucions de nivell inferior també s'han vist obligades, interpel·lades i empeses a prendre la iniciativa.

---

1. Per més informació i accedir als documents, es recomana consultar els enllaços del web de la Comissió Europea: [https://ec.europa.eu/clima/policies/eu-climate-action\\_es](https://ec.europa.eu/clima/policies/eu-climate-action_es); [https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2020\\_es](https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2020_es); [https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030\\_es](https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030_es); [https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2050\\_es](https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2050_es); [https://ec.europa.eu/clima/policies/eu-climate-action/law\\_en](https://ec.europa.eu/clima/policies/eu-climate-action/law_en)

2. Per més informació es recomana consultar els següents enllaços del web del Ministeri per a la Transició Ecològica i el Repte Demogràfic: [www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/planes-y-estrategias/](http://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/planes-y-estrategias/); [www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/publicaciones/publicaciones/Libros.aspx](http://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](http://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/mitigacion-politicas-y-medidas/Estrategia.aspx); [www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/legislacion/](http://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/legislacion/); [www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/impactos-vulnerabilidad-y-adaptacion/default.aspx](http://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/impactos-vulnerabilidad-y-adaptacion/default.aspx).

A escala local, la ciutat de Barcelona<sup>3</sup> tampoc queda al marge d'aquesta trajectòria. El 2010 s'elabora el Pla de l'energia, canvi climàtic i qualitat de l'aire de Barcelona 2011-2020 i posteriorment el Pla clima 2018-2030, que sintonitza amb la Llei 16/2017, de canvi climàtic, de Catalunya. Durant l'onada de declaracions d'emergència climàtica que té lloc recentment, Barcelona anuncia la seva pròpia el gener de l'any 2020<sup>4</sup>, conduïda per un esperit explícit de corresponsabilitat i com a catalitzador de l'ambició de les polítiques climàtiques i ambientals de la ciutat. Es considera que la crisi climàtica afecta ja avui en dia l'organització de la vida social i que, en un futur, encara que s'asseleixin els compromisos que emanen de l'Acord de París del 2016, es preveu que tinguin lloc un conjunt d'alteracions de caràcter biofísic que justifiquen declarar institucionalment l'emergència climàtica<sup>5</sup>.

---

3. Per més informació: [www.barcelona.cat/barcelona-pel-clima/ca/el-pla-clima/diagnosis-de-partida/mesures-de-govern-i-plans-estrategics](http://www.barcelona.cat/barcelona-pel-clima/ca/el-pla-clima/diagnosis-de-partida/mesures-de-govern-i-plans-estrategics).

4. El 15.01.2020, l'Ajuntament de Barcelona fa pública la declaració "Això no és un simulacre. Declaració d'emergència climàtica" a: [www.barcelona.cat/emergenciaclimatica/sites/default/files/2020-02/declaracio\\_emergencia\\_climatica\\_ca.pdf](http://www.barcelona.cat/emergenciaclimatica/sites/default/files/2020-02/declaracio_emergencia_climatica_ca.pdf).

5. Com per exemple, i segons s'indica en la Declaració d'emergència climàtica: la previsió d'un increment de temperatura important (per exemple, 8 vegades més onades de calor a finals del segle XXI en l'escenari compromès o 16 vegades més en l'escenari passiu), la disminució de la pluja acumulada a la ciutat d'entre un 14% i un 26% per a finals de segle (en l'escenari passiu, a l'horitzó 2050 es preveu una necessitat de recurs addicional d'aigua potable de 18 hm<sup>3</sup>/any; a més, els esdeveniments de pluja extrema seran més freqüents, de manera que el que abans passava cada 50 anys, es preveu que ocorri cada 35 anys), una pèrdua d'entre un 30% i un 46% de superfície útil de sorra a la majoria de platges (per exemple, la platja de Sant Sebastià podria arribar gairebé a desaparèixer en el pitjor dels escenaris), un augment del risc d'incendi a Collserola i pèrdua de biodiversitat, i un empitjorament de la qualitat de l'aire i l'afectació en infraestructures crítiques.

Aquesta breu panoràmica de context ens fa palès que hi ha una història climàtica de caràcter institucional a escala internacional, estatal i local que influeix en la manera com s'aborda avui la situació d'emergència climàtica. Qualsevol intent per anar introduint enfocaments d'intervenció nous, com el que aquí s'ha anunciat de fer polítiques climàtiques que incorporin l'objectiu de la reducció de les desigualtats, haurà d'aprofitar les possibilitats que emanen dels marcs elaborats prèviament, però també haurà de superar els obstacles que puguin imposar explícitament o implícitament aquests mateixos marcs. Atès que en els últims anys les polítiques climàtiques s'han traduït en bona part en polítiques energètiques, a continuació tractarem com aquestes darreres s'interrelacionen amb l'objectiu esmentat. En la propera secció, analitzarem qüestions relacionades amb la institucionalitat energètica i la seva arquitectura per intentar entendre des d'on impulsar una política energètica per reduir les desigualtats. I més endavant, indagarem en els mètodes d'intervenció presents i potencials per tal fer-ho possible.

### **2. Reduir desigualtats: garantir el dret a l'energia**

La qüestió de la institucionalitat energètica està relacionada amb el "model energètic". En els últims anys, s'ha expressat de manera diversa la preocupació sobre, d'una banda, la no idoneïtat de l'actual model energètic per cobrir les necessitats socials de la població i, de l'altra, sobre la seva contribució a la generació de desigualtats socials. Assumint que actualment el dret a l'energia no està garantit com a tal, s'han posat en marxa diverses iniciatives per transformar aquest model energètic i intentar revertir la situació esmentada. Des d'alguns posicionaments es planteja aquesta transformació en termes de canvis estructurals i normatius a favor d'un model energètic que reconegui normativament i garanteixi instrumentalment el dret d'accés a l'energia (sota criteris d'equitat i de sostenibilitat), i que es basi en una

arquitectura institucional i física descentralitzada, favorable a la participació de la ciutadania en els processos democràtics de control i disseny de les polítiques energètiques, així com en els processos de producció energètica, a través d'esquemes d'autogeneració individual i col·lectiva. És per això que és habitual identificar aquest posicionament en termes de "democràcia energètica" (Angel, 2016; Sweeney, 2014; Cotarelo i Riutort, 2017). Igualment, però, les estratègies per avançar en aquesta direcció democràtica són diverses i varien en funció del context.

Si parem atenció al nostre context més proper, podem destacar aquí dues estratègies singulars. En primer lloc, ubiquem aquelles iniciatives cooperatives ciutadanes que especialment en la darrera dècada han emergit amb vocació de ser no només pràctiques col·lectives d'impuls de les energies renovables, sinó també d'impuls d'una forma clarament emancipatòria de relacionar-se amb l'energia, basada en els principis del cooperativisme (Riutort, 2016). Un dels casos més reeixits és sens dubte Som Energia (SE), una cooperativa sense ànim de lucre en l'àmbit de la producció i comercialització d'electricitat d'origen renovable. Creada ara fa gairebé 10 anys a Girona, ha tancat el 2019<sup>6</sup> amb més de 63.000 persones sòcies arreu d'Espanya i un equip de treball que supera les 70 persones, més de 107.000 contractes d'electricitat gestionats (a particulars principalment, però també a empreses, comunitats de veïns, administracions públiques i entitats de l'economia social), una producció anual de 13.838 MWh mitjançant projectes propis (fotovoltaics, hidroelèctrics i de biogàs) i l'impuls de 15 compres col·lectives d'autoproducció domèstica per a 875

---

6. Per a més detalls es pot consultar la Memòria social i econòmica 2019 de Som Energia: [https://drive.google.com/file/d/1QhN\\_O4TITTOF\\_YNGPjdDgTKd4njjR3Jq/view](https://drive.google.com/file/d/1QhN_O4TITTOF_YNGPjdDgTKd4njjR3Jq/view).

llars. A part de la seva dimensió empresarial, SE és també exemple de modernització del model cooperatiu en la seva dimensió més associativa: disposa d'espais de participació presencials i virtuals molt diversos, d'aprenentatge col·lectiu i d'arrelament territorial (53 grups locals, inclòs un a la ciutat de Barcelona) que, juntament amb altres activitats que desenvolupa més enllà de la producció i comercialització d'electricitat, contribueixen al cultiu d'una cultura econòmica —i en aquest cas, energètica— democràtica.

En segon lloc, destaquem el paper que estan tenint en els darrers anys les administracions locals per abordar el canvi climàtic i l'equitat. En aquest sentit, algunes ciutats han fet un pas endavant per ser proactives en el sector energètic. A Barcelona això ha suposat la creació el 2018 de Barcelona Energia (BE). És una comercialitzadora pública d'electricitat d'origen renovable que subministra electricitat a edificis i equipaments municipals i de l'àrea metropolitana de Barcelona, així com també ho fa, a partir del gener del 2019, a habitatges particulars. La seva aparició pren el sentit dels processos de (re)municipalització energètica (Cumbers, 2016) que s'han donat en altres ciutats europees en manifestar la voluntat de ser un instrument que contribueixi a una forma de provisió energètica amb vocació de servei públic, treballant pel dret d'accés a l'energia i recuperant el protagonisme del sector públic. Aquest posicionament queda reflectit en la Mesura de govern: Transició cap a la sobirania energètica (Ajuntament de Barcelona, 2016a).

Pel que ens interessa en aquest article, és pertinent preguntar-se en quina mesura aquestes dues iniciatives, una que emergeix des de l'àmbit privat (en aquest cas, sota la lògica cooperativista) i una altra que ho fa des de l'àmbit públic (en aquest cas, des de l'acció municipal), tenen capacitat per garantir un accés el màxim d'universal a l'energia des de tots els àmbits possibles en termes d'equitat,

tant des de l'esfera de la demanda energètica com des de la seva oferta o generació, inclosos els processos de presa de decisió associats i els mecanismes de control pertinents. En aquest sentit, poden les cooperatives energètiques i les entitats municipals actuar perquè les persones que es troben en una situació de més vulnerabilitat socioeconòmica puguin accedir a tots els àmbits del model energètic?

La possibilitat de reconèixer i garantir amb normes i polítiques els drets socials bàsics —entre els quals hi ubicaríem el dret a l'energia— correspon en últim terme als espais de la política institucional i de la gestió pública. El paper de l'Administració pública és imprescindible perquè el subministrament de l'energia es faci sota una lògica explícita de servei públic (desmercantilització i cost adaptat a trams de renda i consums responsables) que en garanteixi l'accés universal i, per tant, redueixi les desigualtats per accedir a l'ús de l'energia, en un moment en què els preus de l'energia no són assumibles per un volum creixent de la població. D'altra banda, també ho és per facilitar la participació universal en l'esfera de l'oferta, ideant polítiques públiques que permetin que el nivell de renda de les persones no sigui una barrera insuperable perquè aquestes puguin ser participants en aquesta esfera. En aquest darrer cas, doncs, es contribuiria a reduir les desigualtats per accedir a la generació d'energia (aprofitant la captació de fluxos procedents de béns comuns com el sol o el vent), a la seva gestió eficient i als processos de governança democràtica de la política energètica.

Per tal d'avançar en aquesta direcció, el sector públic pot aprendre de la trajectòria d'experiències innovadores de la talla de SE. Ens referim als aprenentatges que es poden fer entorn de l'operativa empresarial (que té a veure amb la gestió i provisió de serveis), del model de governança democràtica i, finalment, de la posada en pràctica d'un



enfocament integral, que abraça diferents aspectes des del punt de vista energètic i social.

Com ja s’ha esmentat, en la darrera dècada i d’ençà dels efectes de la crisi del 2008, l’objectiu de la reducció de les desigualtats s’ha situat en el centre de moltes de les polítiques públiques locals, també a Barcelona. No obstant això, encara hi ha el repte d’evitar que l’abordatge d’aquest objectiu es faci des d’enfocaments poc integrats o bé des de la lògica dels compartiments estancs de la política pública.

### 3. Entre la política energètica i la política social

Per entendre les limitacions de les actuals polítiques de caire energètic davant el repte de reducció de les desigualtats, abordarem a continuació dos exemples il·lustratius d’una política energètica amb vessant social i d’una política social amb vessant energètic. En ambdós casos són polítiques públiques dissenyades des de les àrees competents de cada política —l’energètica i la social— i a partir dels enfocaments que els són propis.

#### 3.1. Una política energètica amb caràcter social: el bo social elèctric

L’exemple de política energètica amb caràcter social més evident és el bo social d’electricitat. Es tracta d’un mecanisme regulat pel Govern de l’Estat que aplica un descompte a la factura de la llum a persones que compleixen uns requisits de vulnerabilitat establerts per llei; el seu objectiu és protegir aquest perfil de consumidor. El bo social només el poden oferir les anomenades *comercialitzadores de referència* (tant SE com BE, iniciatives exposades més amunt, en queden excloses). En l’actualitat, el descompte s’aplica sobre el PVPC (preu voluntari per al petit consumidor) a un límit màxim d’energia en el període de facturació. En la primera època de la seva implementació (a través del Reial decret llei 6/2009) entre el 2009 i el 2014, el bo social

consistia a cobrir la diferència entre el PVPC, abans anomenat *tarifa d’últim recurs* (TUR), i un valor base que es corresponia amb la tarifa que estava vigent en el moment de posada en marxa de la TUR. Això va suposar la congelació de la tarifa pagada pels consumidors beneficiaris a nivells del 2009, per la qual cosa la quantia de l’estalvi augmentava en el temps. Posteriorment, a partir del 2014, es va determinar que el bo social seria un descompte del 25% sobre el PVPC.

Fins a l’octubre del 2017, els criteris per a la definició de consumidors vulnerables, beneficiaris del bo social elèctric, eren els següents: (1) persones amb potència contractada inferior a 3 kW a l’habitatge habitual; (2) persones pensionistes de 60 anys o més que perceben una pensió mínima per jubilació, incapacitat o viduïtat; (3) famílies nombroses, i (4) famílies amb tots els seus membres en situació de desocupació. Posteriorment, les condicions del bo social van ser modificades pel Reial decret 897/2017 i es van introduir conceptes com el de “consumidor vulnerable”, “consumidor vulnerable sever” i “consumidor vulnerable en risc d’exclusió social”, pels quals es vinculaven els descomptes sobre el PVPC a criteris de renda, fonamentalment<sup>7</sup>.

Els resultats de l’efectivitat del bo social d’electricitat per garantir l’accés universal són preocupants en la darrera dècada, amb el sorgiment del que s’anomena *pobresa energètica*. Segons l’estudi de l’Associació de Ciències Ambientals (Tirado Herrero *et al.*, 2018), a Espanya al voltant d’un 15% de la població viu sense poder accedir a l’energia en quantitat suficient. D’altra banda, tot indica que hi ha elements que reduirien les possibilitats que les persones que

---

7. Per a més detalls sobre el bo social elèctric, es pot consultar el web de la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència (CNMC): [www.cnmc.es/bono-social](http://www.cnmc.es/bono-social)

podrien beneficiar-se d'aquest instrument ho puguin finalment fer. Per exemple, hi ha l'obligatorietat de sol·licitar el bo social a través de canals que no són accessibles universalment i l'obligatorietat de vincular-se a una empresa comercialitzadora específica d'electricitat (dins un grup reduït d'elles). De fet, segons el mateix estudi, dels 9 milions de potencials persones beneficiàries, només dues terceres parts es beneficiaria del bo social d'electricitat, i només el 32% del total es trobaria realment en dificultats d'accés a l'energia. En la majoria dels indicadors d'efectivitat, el bo social d'electricitat està per sota del 50%; això vol dir que menys de la meitat de les persones que experimenten a la seva llar condicions associades a la pobresa energètica compleix els requisits per accedir al nou bo social.

En aquest cas, el bo social se'ns presenta com una política pública que no evita un escenari tan preocupant com el de la pobresa energètica. En això hi té a veure segurament la definició confusa dels seus objectius, la desvinculació entre aquests i les mesures concretes i el mateix procés administratiu per sol·licitar-lo (que no és automàtic i en alguns casos pot esdevenir en si mateix un obstacle perquè persones que tot i tenir dret a l'ajut no l'acabin sol·licitant). En definitiva, tot apunta que el bo social condueix a resultats poc efectius si li atorguem la funció de garantir l'accés universal a l'energia o, en tot cas, reduir la desigualtat d'accés.

### 3.2. Una política social amb caràcter energètic: els PAE

En termes generals, la relació entre la política social municipal i l'àmbit energètic té a veure amb intervencions destinades a garantir els subministraments bàsics a les persones en situació de vulnerabilitat socioeconòmica. En un primer moment, el focus estava posat en la concessió d'ajuts econòmics de caràcter discrecional i puntual com a suport per pagar les factures dels subministraments. Des de l'any

2012, s'inclou dins els ajuts econòmics d'inclusió el concepte de pobresa energètica (ajuts de subministraments a la llar). Però amb el temps, i sense deixar de donar ajuts econòmics, l'enfocament s'ha anat modulant fins a cristal·litzar en els actuals punts d'assessorament energètic (PAE). Creats a la llum dels impactes de la crisi del 2008, aquests dispositius són un punt d'informació al qual pot adreçar-se qualsevol persona que vulgui informar-se sobre els seus drets energètics i rebre consells per optimitzar el seu consum energètic. Per tant, és un servei universal. Són, així mateix, un punt per detectar si les persones que s'hi adrecen es troben en situació de pobresa energètica i vulnerabilitat.

En cas de detecció, els onze PAE establerts a la ciutat ofereixen assessorament a mida per a aquestes persones, amb l'objectiu de garantir el seu subministrament energètic i vetllar pel compliment de la Llei 24/2015, que prohibeix a les companyies tallar el subministrament a les llars vulnerables i les obliga a mantenir el servei mentre duri la situació de dificultat econòmica. Segons les dades del 2019<sup>8</sup>, el 62% de les persones ateses pels PAE presentava un dels tres indicadors considerats de pobresa energètica: dificultats per mantenir l'habitatge a una temperatura adequada, dificultats per pagar les factures dels subministraments o deficiències en les condicions de l'habitatge. Un 39% de les persones que arriben als PAE hi van amb avisos de tall de subministrament. Durant l'any 2019, els PAE han atès 12.079 llars, que equivalen a 31.569 persones.

---

8. Les dades que s'ofereixen aquí provenen 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", document de l'Àrea de Drets Socials, Justícia Global, Feminismes i LGTBI encara pendent de publicar.

A tall d'exemple, entre les accions que fan els PAE al respecte s'hi inclouen les següents: l'acompanyament en l'alta o en la reconexió de subministrament, la sol·licitud del bo social d'electricitat (el 24% de les llars ateses el 2019 no era beneficiària d'aquest descompte tot i reunir els requisits per ser-ho), el canvi de potència elèctrica contractada, el canvi de tarifa o el canvi de comercialitzadora (accions que poden contribuir a generar estalvi), l'elaboració de l'Informe de risc d'exclusió residencial (IRER) per evitar la privació de subministrament, la realització d'intervencions als domicilis per aplicar mesures d'eficiència energètica (1.448 llars el 2019) o la celebració de xerrades, reunions i tallers oberts per al conjunt de la ciutadania (221 accions el 2019). L'activitat dels PAE ha comportat que la prescripció dels ajuts econòmics de pobresa energètica hagi baixat.

A més d'aquestes accions, val a dir que els PAE són també un política activa de foment de l'ocupació, que és una altra via per combatre l'exclusió social. Aquesta línia d'activitat consisteix a formar en l'àmbit laboral dels PAE persones amb dificultats d'accés al mercat laboral i a donar-los l'oportunitat de tenir una experiència professional en el mateix servei. Durant el 2019, 40 persones han participat en aquest itinerari, el 76% de les quals eren dones. Durant el mateix any, un 49% de totes les persones que han participat dels plans d'ocupació dels PAE des de l'inici del servei (4 plans d'inserció) han trobat feina un cop acabada la seva vinculació al projecte.

Els PAE són un dispositiu que té la virtut d'aconseguir atendre la població més necessitada de suport i d'acompanyament per defensar els seus drets energètics, ja que la majoria de les persones que es beneficien de la seva activitat experimenten algun tipus de condició associada a la pobresa

o vulnerabilitat energètica a la ciutat de Barcelona (Tirado Herrero, 2018). D'altra banda, els PAE aporten una dosi interessant de visió integral, ja que aborden la vulnerabilitat no només des de l'acompanyament en relació amb els drets energètics, sinó també des de l'oferiment de capacitació i experiència laboral en l'àmbit de l'assessorament energètic i des de la intervenció a les llars. Aquesta és una via addicional per combatre l'exclusió social. No obstant això, preguntem-nos si la dimensió de l'energia podria encara explorar-se o integrar-se molt més en la política social, ja sigui en els PAE o en altres intervencions existents o encara per crear-se en un futur pròxim, per tal d'incrementar els nivells d'autonomia i la capacitat de resiliència dels col·lectius més vulnerables.

### 3.3. Un exemple per il·lustrar un nou enfocament

Pensem en un exemple que ens permeti transcendir en certa manera el model tradicional d'intervenció. Agafem el cas de la promoció d'instal·lacions d'energia renovable a partir de tecnologia fotovoltaica i, concretament, el de les subvencions per utilitzar terrats o cobertes d'habitatges i comunitats de veïns. Aquest tipus de sistema de subvencions públiques sol agafar com a premissa que cal que les persones beneficiàries disposin d'un capital inicial, que l'Administració pública corresponent completa en un percentatge determinat fins a cobrir el total del cost de la instal·lació. Trobem aquí una primera barrera d'entrada per a les persones situades en els nivells de rendes més baixos. Sota la lògica de l'accés universal a l'energia i de reducció de les desigualtats, seria pertinent que el disseny no excloués els estrats socials més vulnerables. Imaginem per un moment que la lògica associada a aquest tipus de subvencions públiques es modifiqués en el sentit que clarament els destinataris fossin habitatges amb llars de rendes baixes i que la subvenció cobris el cent per cent del cost de la intervenció fent



innecessària una aportació econòmica per part de les persones destinatàries<sup>9</sup>.

Un disseny d'aquest estil contribuiria a augmentar la situació socioeconòmica d'aquesta població a través de l'aportació d'un actiu econòmic (en aquest cas energètic) que permetria reduir a llarg termini la seva despesa energètica i, alhora, milloraria la seva qualitat de vida, més enllà de l'evident contribució a la millora de l'equilibri metabòlic de la ciutat que implica la connexió a la xarxa d'una nova instal·lació fotovoltaica. Podria efectuar-se un balanç social de l'ús dels recursos monetaris públics. És a dir, en aquest cas, la inversió pública obtindria un retorn energètic menor en termes de MWh/any per cada euro invertit, ja que tot el cost de la intervenció aniria a càrrec de l'Administració pública corresponent (l'Ajuntament, si fos el cas). No obstant això, els retorns socials addicionals en relació amb drets i cohesió social, amb cultura energètica i, fins i tot, quant a capacitat de consum local, convertiria una política energètica social d'aquest estil en una inversió de futur imprescindible.

És bastant usual utilitzar criteris exclusivament o majoritàriament econòmics per dissenyar les polítiques energètiques, també les corresponents a l'àmbit municipal. Així, per exemple, quan es planteja la instal·lació en habitatges privats d'energia fotovoltaica (però també valdria per a la minieòlica), s'avalua la relació entre l'energia generada i el cost de la inversió. És en funció dels resultats

---

9. Val la pena mencionar que el 2018 l'IMHAB va impulsar els ajuts del Programa d'arranjament d'habitatges per a persones en situació de vulnerabilitat, orientat a cobrir la totalitat de les despeses associades a intervenció les condicions d'habitabilitat i incloïa la possibilitat de fer actuacions amb la finalitat de millorar l'eficiència energètica dels domicilis.

([https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/bitstream/11703/108864/1/ArrenjamentHabitatges\\_2018.pdf](https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/bitstream/11703/108864/1/ArrenjamentHabitatges_2018.pdf)).

d'aquesta rendibilitat energètica i econòmica que s'assignen els fons públics per efectuar aquestes intervencions. Els potencials resultats assolibles en termes socials no són encara determinants. Efectuar intervencions de generació energètica posant en el centre persones amb rendes baixes tendeix a ser percebut més aviat com un factor limitant, com un obstacle a la materialització del projecte més que no pas com un factor d'oportunitat. Això té a veure principalment perquè són perfils amb una capacitat d'inversió econòmica molt limitada sinó nul·la, que tenen un nivell d'instrucció (i de cultura energètica) insuficientment sòlid per comprendre el sentit de la intervenció, i que majoritàriament viuen en règim de lloguer. En els millors dels casos, l'obtenció de retorns socials pot arribar a tenir alguna influència en la decisió final per assignar recursos, però no s'observa que estigui avui vinculada a una visió integral i estratègica.

Aquesta manera de procedir contrastaria, no obstant això, amb el concepte de resiliència que en els darrers temps ha entrat amb certa força en el marc de les polítiques públiques, també en l'àmbit de l'Ajuntament de Barcelona. El concepte de resiliència fa referència en termes generals a la capacitat per fer front amb garanties als canvis. En el cas de l'entorn urbà, segons defineix el mateix Ajuntament de Barcelona (2016b: 3), "una ciutat resilient no és només una ciutat que es protegeix per fer front a les situacions crítiques i impactes que espera rebre, ja sigui perquè els ha patit en el passat o perquè preveu que impactin en el futur; és una ciutat amb capacitat de planificar i anticipar el risc a través d'actuacions preventives, i d'intervenir per modificar les condicions de contorn que ens permetin evolucionar cap al model de ciutat que volem construir". En canvi, l'exemple exposat més amunt sí que entroncaria amb aquesta perspectiva de la resiliència, ja que seguiria els valors de transversalitat, enfocament holístic, corresponsabilitat i generació de cobeneficis.

#### 4. Cap a un nou marc de generació de polítiques públiques?

En el context actual, el combat contra les desigualtats és un repte que interpel·la ja tots els àmbits de la política pública, va més enllà de l'àmbit d'influència i de competència de les polítiques tradicionalment definides com a polítiques socials. Dit d'una altra manera, amb els anys es fa palès que la lluita contra les desigualtats no és ni pot ser funció exclusiva de la política social, sinó que tots els àmbits de la política pública (d'àmbit municipal, pel cas que aquí ens pertoca) tenen un rol per complir. Ho veiem progressivament, per exemple, en l'àmbit de la política urbanística i d'habitatge, de la política cultural o de la política de mobilitat. Dins d'aquestes polítiques que tradicionalment s'han considerat més allunyades de les polítiques socials en general —i en particular de l'objectiu de reduir les desigualtats— també és oportú incloure la política energètica.

Aquesta transversalitat requereix la posada en pràctica de nous mètodes de disseny i execució d'accions que, d'una banda, trenquin definitivament amb la manera tradicional de fer política pública sota la lògica dels compartiments estancs, i que, de l'altra, consolidin els intents que avui ja s'observen des de diferents àmbits d'intervenció municipal per atacar les desigualtats i garantir drets des d'una visió més integral i permeable a la cooperació interdepartamental. Per aconseguir-ho, sembla imprescindible, però, generar i posar en pràctica una metodologia compartida que sigui tan objectiva com sigui possible, que sigui capaç de mesurar quantitativament i qualitativament el retorn social i econòmic de manera convenientment ponderada, i que sigui suficientment eficaç i transparent tant per a la presa de decisions polítiques com per als processos de rendiment de comptes o control democràtic per part de la ciutadania.

---

#### Bibliografia

- AJUNTAMENT DE BARCELONA. *Mesura de govern: resiliència urbana*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, 2016b. <https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/bitstream/11703/88323/6/resiurbmeg-20160217.pdf> [Consulta: 15 juny 2020].
- AJUNTAMENT DE BARCELONA. *Mesura de govern: transició cap a la sobirania energètica*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, 2016a. [https://ajuntament.barcelona.cat/ecologiaurbana/sites/default/files/MesuraGovern\\_TransicioSobiraniaEnergetica.pdf](https://ajuntament.barcelona.cat/ecologiaurbana/sites/default/files/MesuraGovern_TransicioSobiraniaEnergetica.pdf) [Consulta: 15 juny 2020].
- ANGEL, J. *Strategies of energy democracy*. Brussel·les: Rosa Luxemburg Stiftung, 2016.
- COTARELO P.; RIUTORT, S. "Energía local, democracia real: una reflexión sobre la democracia energética". *Dossieres Economistas sin Fronteras*. Vol. 24 (2017), p. 30-33.
- COTARELO, P. "El canvi climàtic ja no és un problema". [Consulta: 15 juny 2020]
- CUMNERS, A. "Remunicipalización, la transición hacia una economía baja en carbono y la democracia energética". A: 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 Energía como laboratorio social*. Madrid: Los Libros de la Catarata - Fuhem Ecosocial, 2016.
- SWEENEY, S. "Hacia una democracia energética". A: THE WORLDWATCH INSTITUTE (ed.). *La situación del mundo 2014. Gobernar para la sostenibilidad*. Barcelona: FUHEM Ecosocial - Icaria, 2014, p. 319-336.
- TIRADO HERRERO, S. *Indicadores municipales de pobreza energética 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.