

16 ESFeres
Estudis

 Enginyeria Sense Fronteres



Pobresa energètica i models de gestió de l'aigua i l'energia a la UE

Cap a la garantia del dret universal als
subministraments bàsics



El preu de l'abundància:
drets humans a les fosques



Pobresa energètica i models de gestió de l'aigua i l'energia a la UE

Cap a la garantia del dret universal als
subministraments bàsics

Autora: Mònica Guiteras

Revisió de continguts: Grup d'Energia i d'Indústries Extractives d'ESF

Agraïments: A James Angel, Ana G. Aupi, Cristina Barberà, David Bondia Garcia, Xavier Bonet, Maria Campuzano, Xavier Cipriano Lindez, Natalia Dejean, Stefan Goemaere, Santiago Gutiérrez Ruiz, Sergio Tirado Herrero, Saska Petrova i Míriam Planas, per la inestimable informació i aportacions.



L'autora i l'Associació Catalana d'Enginyeria Sense Fronteres, 2016

Fotografia portada i interior: Jev55 i Jonathan Reyes

www.esf-cat.org



[@ESFCatalunya](https://twitter.com/ESFCatalunya)



[/EnginyeriaSenseFronteres](https://www.facebook.com/EnginyeriaSenseFronteres)



[telegram.me/ESFCatalunya](https://t.me/ESFCatalunya)



Enginyeria
Sense Fronteres



Índex

1. Introducció	5
2. Metodologia	8
3. Marc teòric: L'accés a l'aigua i l'energia com una qüestió de justícia social i ambiental global	9
4. Marc legislatiu	11
4.1. Energia	11
4.1.a. La Llei del sector elèctric de l'Estat espanyol	11
4.1.b. Directives europees: el 3rd Energy Package	12
4.1.c. Dret humà a l'habitatge digne (la clau i el garant del dret als subministraments bàsics)	13
4.1.d. La complexitat del Dret a l'energia	13
4.2. Aigua	14
4.2.a. La Directiva Marc de l'Aigua	14
4.2.b. ICE sobre el dret universal a l'aigua: una "ILP" europea	14
4.2.c. Dret humà a l'aigua i al sanejament (DHAS)	15
4.3. Legislació específica sobre pobresa energètica	16
5. Els actors: Quin rol per a cadascun?	19
5.1. Govern i administracions públiques	20
5.2. Ens reguladors	20
5.3. Empreses Subministradores	22
5.4. Tercer sector: Plataformes ciutadanes, moviments socials, organitzacions de consumidors i consumidores i ONGs.	23
5.5. Altres ens	24
6. Quins models i mesures?	25

6.1. Models i mesures que millorin la competència o que desafïïn la lògica de mercat?	25
6.2. Models i mesures basats en polítiques?	28
6.2.a. Models, mesures i "solucions" basats en l'actuació institucional a través de política social i energètica	28
6.2.b. Models, mesures i "solucions" basats en acords voluntaris	29
6.2.c. Models, mesures i "solucions" al marge de l'actuació institucional	30
6.3. Energia: Un model o mesura segons cada problemàtica?	31
6.3.a. Eficiència energètica	32
6.3.b. Suport financer	38
6.3.c. Protecció de les famílies vulnerables	42
6.3.d. Informació i apoderament dels usuaris i les usuàries	52
6.3.e. Transparència	54
6.3.f. Participació i democratització	55
6.4. Aigua: Quins models i mesures davant el repte del DHAS?	58
6.4.a. Qualitat i disponibilitat d'un bé comú	61
6.4.b. Principis i mesures per a l'assequibilitat de l'aigua i la protecció de les famílies vulnerables	63
6.4.c. Informació i apoderament dels usuaris i les usuàries	72
6.4.d. Transparència	73
6.4.e. Participació i democratització	75
7. Conclusions i recomanacions	79
8. Bibliografia	81



1. Introducció

Aquest estudi pretén comparar els models de gestió de l'aigua i l'energia a l'Estat espanyol amb altres models a diferents països i regions de la Unió Europea, posant èmfasi en si s'acompleix l'accés universal i la garantia de subministrament d'aquests dos béns, alhora que identificant si aquests models i les seves respectives mesures permeten adreçar la problemàtica de la pobresa energètica¹, que afecta cada dia a més persones.

L'objectiu final és obtenir els aprenentatges necessaris per caminar cap a un model de gestió que garanteixi el dret universal a l'aigua i a l'energia, garantint alhora la participació activa de la població. És a dir, en el cas de l'aigua, que la ciutadania pugui participar en la presa de decisions estratègiques, impulsant l'apropiació comunitària del servei públic i la seva millora col·lectiva; permetre la reinversió dels beneficis en la millora del sistema d'aigua i sanejament i l'adaptació a les necessitats socials del moment, sense anteposar els beneficis econòmics sinó responent a les necessitats de les persones. I en el cas de l'energia, un model de gestió que promogui la sobirania energètica, facilitant a la ciutadania "prendre decisions conscients i lliures sobre la generació, distribució i utilització de l'energia, de manera que ens puguem adaptar a les condicions ecològiques, socials, econòmiques i culturals de l'entorn, i amb la condició de no afectar negativament a tercers"².

L'estudi parteix de la hipòtesi que hi ha diversos mecanismes i característiques estructurals regint el sector energètic i de l'aigua i sanejament a nivell de l'Estat espanyol, que són potencials generadors de desigualtat i d'il·legitimitat a diferents nivells: deutes econòmics difícilment assumibles per part de la població, exclusió de part de la ciutadania i creixent desigualtat socioeconòmica, així com també deutes ecològics incommensurables. D'una banda veiem en l'aigua un sector amb competència municipal però cada cop més privatitzat i concentrat. En els últims 20 anys el sector públic de l'aigua a l'Estat espanyol ha passat d'abastir més del 60% de la població a fer-ho a menys del 50%. I en la part privatitzada Agbar i FCC representen el 90% de la gestió. D'altra banda, el control del sector energètic es presenta a nivell de l'Estat espanyol en forma d'oligopoli de 5 empreses³ que, malgrat per llei haurien de mantenir separades les activitats de generació, distribució i comercialització, a la pràctica no ho fan, cosa que les deixa en una situació de mercat privilegiada, per exemple de cara a la fixació de preus, en detriment de la població a la que abasteixen. Aquests punts de partida no només limiten el marge de maniobra per aconseguir la garantia del dret als subministraments bàsics, sinó que acaben conformant sistemes de gestió amb objectius diametralment oposats a aquesta garantia.

Si s'observa una mica més detalladament cada sector, val la pena destacar que a l'Estat espanyol hi ha el quart preu de l'electricitat més elevat de la UE⁴, sent les empreses elèctriques espanyoles les

1. Durant l'estudi s'empra el terme «pobresa energètica» incloent també en la concepció l'accés al subministrament d'aigua, a més dels subministraments de llum i gas.

2. Definició publicada el 2013 per la Xse a: www.xse.cat

3. Endesa, Iberdrola, Gas Natural Fenosa, Viesgo (abans E-on) i EDP

4. Dades de 2016 (1r semestre), Eurostat. Segons el «Purchasing Power Standard» i amb taxes i impostos inclosos.

que més beneficis acumulen⁵. La consolidació de l'oligopoli de cinc empreses, associades a UNESA, controla un sector elèctric que des dels canvis en la fixació del preu de l'electricitat que es van incorporar amb la liberalització del sector el 1998, ha entrat en una lògica de generació de deute de la població amb les elèctriques, anomenat dèficit de tarifa, per un suposat desajust entre els ingressos i els costos (pels quals les elèctriques ja no han de rendir comptes)⁶. Es tracta d'un model que manté, també, pagaments a aquestes empreses a través de les factures de la llum, amb les que encara a dia d'avui es compensen econòmicament models energètics obsolets (pagaments per l'energia nuclear i la indústria del carbó). O que contempla altres mecanismes de compensació, com els costos de transició a la competència (CTC) o els ajuts a la capacitat, actualment investigats a nivell de la UE per representar possibles ajudes d'Estat⁷.

De la mateixa manera, el sector del gas a nivell estatal representa també un negoci creixent concentrat en poques mans. Malgrat que el gas no deixa de ser un combustible fòssil, l'Estat espanyol segueix apostant per aquest recurs energètic com a combustible de "transició". Això porta a la construcció i inversió en infraestructures com els gasoductes, els magatzems de gas i les regasificadores, cap d'elles exemptes de polèmica⁸ i que la ciutadania paga a través de la seva factura de gas, fins i tot algunes de les que ja no estan en funcionament.

Per la seva banda, el sector de l'aigua, tot i articular-se municipalment, també es caracteritza a l'Estat espanyol, per la concentració. Agbar i FCC, també així com Aqualia i Acciona tenen una quota creixent del sector. A Catalunya el grup Agbar serveix aigua a un 74% de les llars, en molts casos a través d'empreses mixtes amb altres denominacions però, en última instància, del mateix grup empresarial. D'altra banda, el tipus de gestió "delegada" en la que la competència municipal ha derivat en els últims anys sembla tenir inherentment lligat el llast de la manca de transparència i la corrupció⁹.

5. Així ha estat en anys anteriors («Las eléctricas españolas casi doblan el margen de beneficio de las europeas» Jorrín, 2013) i la situació apunta a continuar igual en els propers («Las tres grandes eléctricas han ganado más de 56.000 millones durante la crisis» Clavero, 2015).

6. Razones del déficit de tarifa a pesar de la subida de la luz» (Ecooo, 2012).

7. Tant els CTC («Cientos de entidades denuncian en la UE las ayudas extra de España a las eléctricas» La Vanguardia, 2015)<http://www.lavanguardia.com/natural/20150917/54436602295/entidades-denuncian-ue-ayudas-extra-espana-electricas.html> com les ajudes a la capacitat («Bruselas cuestiona los mecanismos de compensación en el sector eléctrico» Bernardo i Monforte, 2016).

8. Són coneguts els casos controvertits com el gasoducte MidCat («Gasoducte Martorell-Figueres: Alerten del perill del gasoducte MidCat a les comarques nord-orientals», 2016), el projecte Castor (Guiteras, 2014)<http://www.odg.cat/sites/default/files/financiando-proyectos-inutiles-las-deudas-del-proyecto-castor.pdf>, o la regasificadora El Musel («La regasificadora de El Musel: cara, mal ubicada y, ahora, paralizada por la justicia», 2013).

9. En són només alguns exemples els casos d'Agbar a la fiscalia anticorrupció («Aigua és Vida lleva a la Fiscalía Anticorrupción a Agbar y la AMB» La Vanguardia, 2013), i més recentment el cas Pokémon, on també està implicat el grup Agbar («Aduanas destapa pagos a prostitutas en la red Pokémon» Pontevedra, 2015)



En aquest marc de models privats o concessionats, concentrats en forma d'oligopoli, monopoli natural o quasi-monopoli, l'Estat i les administracions respectives cedeixen successivament la capacitat de gestió a les grans empreses del sector corresponent, fet que en complica la tasca de regulació, control i informació, tant pel que fa als costos i als preus, com pel que fa a la tasca de garant de drets. En aquest sentit, l'estudi vol analitzar quines lògiques i objectius segueixen els diferents models, ja siguin privats, públics, públic-privats, concessionats, etc. i amb quins escenaris (socials, ambientals, econòmics) ens deixen els seus diferents funcionaments, pel que fa a l'accés i gaudi d'aquests drets bàsics.

Cada país ofereix i posa en marxa un seguit de mesures i mecanismes en el proveïment dels subministraments bàsics, en la línia de garantir una protecció i accés de la ciutadania a aquests serveis. Aquestes mesures, però, depenen també de quin és el model de gestió vigent a cada territori. La intenció és, doncs, estudiar-les i fer-ne balanç, tenint en compte en quin model tenen lloc i si aconsegueixen o no atendre les necessitats de les persones, en especial de les més vulnerables.

L'estudi pretén, a més, no centrar-se exclusivament en les mesures que ja hi ha en marxa arreu, sinó també permetre imaginar-ne de noves, vinculades a possibles models que s'acostin cada cop més a una gestió que, sense deixar de ser eficient, sigui justa amb les persones i el medi ambient, garantint un accés universal als subministraments bàsics. Així, en la part final de l'estudi s'apuntaran també les recomanacions sobre models i mesures desitjables que ja s'estan duent a terme a diferents territoris de la UE, i també línies a explorar sobre les qüestions malauradament menys desenvolupades, com és la participació ciutadana directa i activa o els models de governança que traspassen la disjuntiva públic-privada.



2. Metodologia

La metodologia emprada per a aquest estudi ha estat, en primer lloc, la recerca sobre l'estat de la qüestió, recollint el marc legislatiu i teòric des del qual s'analitzaran els diferents models i mesures que són objecte de l'estudi.

En segon lloc, l'estudi s'endinsa en una comparativa de models que no pretén ser exhaustiva. No es compararan tots els models de gestió d'aigua i energia a la UE perquè no disposem d'una extensió suficient per fer-ho i perquè la tasca comparativa no es pot dur a terme si els models no són comparables entre si, pel fet d'estar caracteritzats cadascun per paràmetres diferents: clima, estructura social i demografia, sistema de protecció social, geografia i tipus d'infraestructures, nivell de participació ciutadana, etc. Tampoc tindria sentit parlar d'un sol model de gestió de l'aigua a nivell estatal, sent aquest un sector que opera en la majoria dels casos a nivell municipal.

Així doncs, es compararan alguns models i mesures que poden ser enfrontats de manera coherent, pel fet de tenir algunes similituds o precisament per plantejar-se aquests de manera oposada. Des d'aquesta aproximació serà interessant, per exemple, comparar models de gestió pública que aporten mesures completament diferents davant la pobresa energètica perquè la identificació de causes a cada país o context ha estat diferent, perquè els sistemes de protecció social no permeten el mateix abordatge, o perquè els climes són més temperats en alguns casos i més extrems en d'altres. O de la mateixa manera, visibilitzarem com models públics i privats poden estar oferint unes mesures molt similars, malgrat ésser en teoria construïts sobre règims de propietat, estructures i actors amb responsabilitats molt diverses.

S'aportaran dades sobre aquests models i mesures en relació als factors i variables que els condicionen o els fan possibles –com els mencionats anteriorment (clima, estructura social i demografia, sistema de protecció social, geografia i tipus d'infraestructures, nivell de participació ciutadana, etc.)- a través de la recerca bibliogràfica de casos i dels seus contextos, d'entrevistes, del recull d'experiències i de la reflexió crítica sobre els impactes (positius o negatius) que han tingut i tenen sobre les persones i l'entorn.



3. Marc teòric: L'accés a l'aigua i l'energia com una qüestió de justícia social i ambiental global

En l'anàlisi sobre diferents models de gestió de l'aigua i l'energia, aquest estudi s'aproxima a la garantia d'accés que aquests models han de procurar, com a una qüestió de justícia social i ambiental, enteses de manera global.

L'exigència d'aquests drets de caràcter universal té sentit des d'una anàlisi que té en compte les desigualtats globals, socials, de gènere, etc. i els impactes d'un model socioeconòmic i polític que les permet i en ocasions també perpetua. Per aquest motiu no tindria sentit aspirar a models de gestió que garanteixin aquests drets a nivell de la UE sense visibilitzar les comunitats del Sud global sense accés a la llum per les quals passen grans línies elèctriques, sense reconèixer les cadenes de cures globals que activa la pobresa (l'energètica també), o obviant el deute ecològic generat, en part, per l'extracció dels combustibles fòssils que permeten escalfar les llars europees a l'hivern.

En pensar en models de gestió que garanteixin l'accés universal a l'aigua i a l'energia cal plantejar també la pregunta de quins són els actors que actualment tenen a les seves mans aquesta responsabilitat, i quina és la seva actuació, tant aquí com fora la UE. Més encara, cal plantejar si són aquests, o d'altres, els subjectes en qui dipositar aquesta tasca.

És clau també que la interseccionalitat sigui present en la nostra anàlisi. La pobresa energètica és un fenomen multidimensional que afecta sectors de la població diversos (Bouzarovski et al. 2012) i no es pot assumir que es tracti d'externalitats que qualsevol sistema o model implica, o que sempre siguin els mateixos els sectors afectats (alhora que se'ls fa responsables de ser-ho). Els factors causants o agreujants de la vulnerabilitat es donen també a diferents escales. Segons l'edat, el sexe, la diversitat funcional, el nivell d'ingressos, etc. però també segons el país d'origen i, per suposat, també segons les característiques de la llar, el preu de l'energia i l'aigua, la (manca de) claredat sobre les tarifes disponibles i conceptes de la factura, o segons les vies de denúncia que la persona usuària, i la població en el seu conjunt, té la capacitat d'activar:

"La pobresa energètica és una qüestió d'injustícia distributiva en l'accés als serveis energètics que es produeix a través de la interacció entre les desigualtats subjacents relacionades amb els ingressos, els preus de l'energia i les condicions de l'habitatge. Fer front a la pobresa energètica és també, però, una qüestió de justícia com a reconeixement, en la necessitat de reconèixer els drets i les necessitats diferenciades dels grups vulnerables, així com de la justícia processal, en termes de garantir l'accés a la informació, els processos legals, i la influència efectiva en la presa de decisions"

"La necessitat d'acció és un front molt ampli. És evident que una resposta unívoca a la injustícia de la pobresa energètica, en un sol període de temps, és insuficient, i que es tracta d'un problema que està incrustat en com la societat funciona a nivell polític, social i cultural" (Walker i Day, 2012).

De la mateixa manera, la injustícia ambiental i climàtica també és present en la problemàtica de la pobresa energètica, ja que el consum insuficient d'alguns es contraposa al sobre-consum d'altres. Una contradicció que el model econòmic i productiu permet:

"Les intervencions en pobresa energètica són normalment a nivell dels Estats-nació, però les implicacions de la política energètica nacional s'estenen arreu, lligades als fluxos globals de recursos, i amb poder de modificar els comuns globals com l'atmosfera" (Walker i Day, 2012).

Cada forma d'injustícia es connecta amb les altres, de la mateixa manera que la manca de respostes davant diferents problemàtiques i desigualtats s'agreugen entre si i reproduïxen les desigualtats existents. Per aquest motiu cal estudiar totes les escales de poder, també a nivell territorial, des d'on es construeixen aquests models de gestió, i decidir des d'on transformar-los o construir-los de nou. Cal incloure perspectives inclusives i sensibles a cada context, mirar les situacions de vulnerabilitat com a quelcom travessat per una gran complexitat (on actuen multiplicitat de factors de risc), i alhora recordar el caràcter universal dels drets a exigir.

En parlar de l'accés a l'aigua i a l'energia com una qüestió de justícia social i ambiental, doncs, no només estem reconeixent els drets d'aquelles persones objecte d'una intervenció pal·liativa concreta de situacions de pobresa energètica, sinó també de les que no entrarien en aquest programa avui, però sí demà. O d'aquelles persones que en pateixen els "danys col·laterals" des d'altres indrets del món. I per suposat, d'aquelles persones que sostenen el pes de tenir cura d'aquestes situacions (Pérez Orozco 2014, González Pijuan 2016).



4. Marc legislatiu

El marc legislatiu esdevé la base jurídica, a nivell català, espanyol, europeu i/o mundial sobre la qual es pot argumentar i exigir que es garanteixin una sèrie de drets, proteccions o prevencions, o des d'on demandar l'acompliment de determinades obligacions.

En aquest estudi és particularment interessant fer un incís en aquest aspecte per veure si realment el marc legislatiu existent aplicable als models de gestió d'aigua i energia permet garantir els subministraments bàsics per al conjunt de la població, així com un seguit de mecanismes i mesures per adreçar i, alhora, prevenir la pobresa energètica.

4.1. Energia

4.1.a. La Llei del sector elèctric de l'Estat espanyol

La Llei 24/2013 del sector elèctric és en principi el marc legal que regeix l'activitat d'aquest sector a nivell de l'Estat espanyol. A la pràctica, aquesta llei aprofundeix en el funcionament del mercat elèctric i en la seva liberalització, i segons predica el seu text, l'energia deixa de ser un servei públic per convertir-se en un servei d'interès econòmic general, la qual cosa resulta en la prioritització de la protecció del mercat.

És també en teoria la llei que regula la protecció de les persones consumidores vulnerables, però a la pràctica les mancances en aquest sentit són quasi absolutes, més encara des de l'aprovació de les directives 2009/72/CE i 2009/73/CE a nivell de la UE, les quals encara esperen transposició a nivell de l'Estat espanyol. Les úniques mesures de protecció són la referencia als consums vitals com a únics casos en els que no es pot tallar el subministrament d'electricitat (per a persones connectades a aparells elèctrics de suport vital), i la regulació de l'insuficient bo social (que serà desenvolupat en l'apartat 6.3.c.l).

Tal i com recorda el vot particular d'un magistrat del TC davant el recurs d'inconstitucionalitat al Decret Llei 6/2013, pel qual es modificava la Llei 22/2010 del Codi de consum de Catalunya de Catalunya *"el sistema estatal de protecció d'aquest tipus de consumidors vulnerables, en transposició de les obligacions comunitàries, al meu parer no està ja concretat de manera definitiva; i que les tarifes d'últim recurs i el bo social no esgoten el sistema de protecció del subministrament energètic domèstic en situacions d'especial vulnerabilitat"* (Xiol Ríos, 2015).

4.1.b. Directives europees: el 3rd Energy Package

En el camp del sector energètic, a la UE existeixen dues directives que regulen específicament el mercat elèctric i del gas a nivell comunitari, així com la relació que s'estableix entre els actors que gestionen aquests serveis i la ciutadania consumidora: les ja mencionades directives 2009/72/CE i 2009/73/CE del 14 d'agost de 2009. Cada Estat membre de la UE compta amb un mercat energètic, model de gestió, i model de governança diferent, però des de la UE s'estan fent des de l'any 2010 diverses recomanacions basades en aquestes directives, també anomenades **3rd Energy Package**. **Aquest paquet de mesures té com a objectius principals la protecció del mercat energètic alhora que la protecció de les persones consumidores vulnerables**, i així ho menciona el Grup de Treball sobre Consumidors Vulnerables (VCWG, per les seves sigles en anglès), que es va constituir en el marc de la UE per treballar en l'aplicació del 3rd Energy Package i recollir i recomanar estratègies per pal·liar la pobresa energètica a nivell europeu:

"Qualsevol mecanisme adoptat per a protegir les persones consumidores vulnerables hauria d'estar alineat amb un funcionament competitiu del mercat i prendre en consideració altres mesures de política social als Estats membres. Al mateix temps, la competència no hauria de resultar en la pèrdua de benestar, particularment per als sectors vulnerables de la població" (VCWG, 2013)

Aquestes directives insten, per exemple, a tots els Estats membres a definir el concepte de persona consumidora vulnerable i a assegurar que hi ha suficients garanties per protegir-les¹⁰. Es tracta de legislació europea que indica als Estats membres la necessitat d'identificar i adreçar els factors que contribueixen a aquesta vulnerabilitat en els seus respectius mercats energètics.

Aquest paquet de regulacions, però, parla de mesures que han d'adoptar els Estats, mentre en la majoria dels casos són les subministradores les que gestionen aquests serveis, de vegades en règims de concessió, de vegades en models totalment liberalitzats, i és a elles a qui els governs han d'exigir el compliment de la prestació adequada d'aquests serveis tenint en compte l'atenció a la problemàtica de la pobresa energètica. En aquest sentit un dels límits és que aquestes directives no són clares en com això s'ha de dur a terme, ni en els mecanismes per a garantir aquesta exigència.

10. Cal recordar també la Carta dels Drets Fonamentals de la UE, que reconeix el dret d'accés a una ajuda social i a una ajuda a l'habitatge per garantir una existència digna (article 34), l'obligació de garantir un nivell elevat de protecció dels/les consumidors/es (article 38) i el dret fonamental d'accés als serveis d'interès econòmic general (article 36).



4.1.c. Dret humà a l'habitatge digne (la clau i el garant del dret als subministraments bàsics).

L'article 11 del Pacte Internacional dels Drets Econòmics, Socials i Culturals (PIDESC), dins la Declaració Universal dels Drets Humans, reconeix el dret de tota persona a un nivell de vida adequat per a ella mateixa i per a la seva família, incloent-hi l'alimentació, el vestit i l'habitatge, i també a una millora constant de les seves condicions de vida. El Comitè dels Drets Econòmics Socials i Culturals ha desenvolupat el contingut d'aquest dret en diverses Observacions Generals, concretant a la quarta d'elles les condicions que configuren el caràcter "adequat" de l'habitatge: l'accés permanent a recursos naturals i comuns, a aigua potable i a energia per a la cuina, la calefacció i la llum.

Aquests drets específics generen diferents tipus d'obligacions per a les administracions públiques. En aquest sentit, la tercera Observació General determina que han de fer tots els esforços i reunir els recursos necessaris per a satisfer aquests drets, atorgant prioritat als col·lectius més vulnerables, no només davant les administracions, sinó també davant dels abusos comesos per particulars.

4.1.d. La complexitat del Dret a l'energia

El discurs basat en una lògica de drets està incorporant, cada vegada més, l'energia dins un conjunt de drets de "segona generació" que tracten d'exigir la satisfacció de les necessitats socioeconòmiques o de benestar políticament significatives per a la ciutadania global. El "Dret a l'energia" articulat internacional i regionalment, pretén argumentar que:

"les qüestions d'energia, en la mesura que es tracta d'alguna cosa més que una mercaderia, i que els agents estatals i altres involucrats en l'aprovisionament d'energia tenen obligacions associades, han d'anar més enllà de les relacions (desiguals) de mercat" (Walker 2016).

En aquest sentit, un simple ajustament del dret a l'energia basat en un bé com l'aigua, posa de manifest que l'energia no és una cosa, sinó que n'és moltes alhora, i que requereix, per tant, un altre tractament: l'energia es deriva de múltiples serveis, els fluxos de recursos naturals hi estan implicats, etc. Això podria comportar que es promogui la seva generació sense assegurar-ne l'accés i l'ús a les persones més vulnerables, o sense tenir en compte la reproducció de models fòssil-dependents.

En aquest sentit són pertinents les concepcions que parlen precisament del dret a accedir i fer ús del subministrament elèctric per a cobrir les necessitats vitals, sense que això vingui determinat per la situació socioeconòmica de la persona (IDHC 2007 i 2009), especificant també la concreció d'aquestes necessitats (il·luminar-se, escalfar-se, etc.) i tenint en compte l'impacte a nivell global d'aquest consum i dels recursos que el proveeixen (Walker 2016). També és interessant la visió de l'informe del Síndic de Greuges de Catalunya (2014) que fa referència al dret als subministraments bàsics com a un "dret subjectiu":

"cal superar la consideració de la persona com a simple client d'una empresa subministradora per avançar cap a la consideració de la persona com a titular d'un dret subjectiu als subministraments bàsics a un preu assequible i dins d'uns paràmetres de consum bàsics, essencials o no sumptuaris".

4.2. Aigua

4.2.a. La Directiva Marc de l'Aigua

La Directiva 2000/60/CE, coneguda com a Directiva Marc de l'Aigua, és un dels referents pel que fa als principis que han de regir la gestió de l'aigua. Aquesta directiva desenvolupa diversos elements, dels quals en destaquen dos que són rellevants per a l'objecte d'aquest estudi:

En primer lloc cal destacar el **principi de recuperació de costos** que implica d'una banda el requeriment de rendició de comptes, per part de l'òrgan gestor, de les modalitats de tarificació de l'aigua, i d'altra banda la necessitat que "l'aigua pagui l'aigua", és a dir, que se'n reconeixin els costos econòmics i ecològics i que el propi sistema tarifari els cobreixi. A més, el cost de l'ús de l'aigua i de l'espai fluvial, de manera sostenible, ha de repercutir sobre la persona beneficiària o titular de l'activitat que genera el cost. Aquest principi també posa èmfasi en l'optimització de les inversions. Per exemple en el cas de les noves infraestructures de sistemes de sanejament cal que es facin amb eficiència i previsió.

En segon lloc és essencial la referència a la necessària **consulta pública** davant les decisions en matèria d'aigua. Es tracta d'una participació pública i transparent que ha de ser present en les polítiques de l'aigua. La gestió dels recursos i els programes de mesures i de control en la gestió de l'aigua s'han d'elaborar mitjançant la participació i el consens social, a partir de mecanismes de participació ciutadana, i amb una transparència pública absoluta.

Ambdós són plantejaments que poden acostar la gestió de l'aigua al compliment de la garantia de subministrament. No obstant, d'una banda, algunes empreses han justificat l'augment del preu de l'aigua i de les tarifes en la voluntat de compliment de la Directiva Marc de l'Aigua i de la seva previsió sobre les inversions per a la millora del servei, sense que es pogués provar, *de facto*, que l'increment fos degut a això. D'altra banda, també és una qüestió controvertida el fet que les modalitats de gestió privada o mixta no s'estan obrint a facilitar l'esmentada consulta pública.

4.2.b. ICE sobre el dret universal a l'aigua: una "ILP" europea

La Iniciativa Ciutadana Europea (ICE) Right2Water, formalment presentada com a «Water and sanitation are a human right! Water is a public good, not a commodity!» (2014) és la primera iniciativa d'aquest tipus que ha resultat victoriosa, promoguda per EPSU (European Public Services Union) i a la qual aviat es va sumar al moviment ciutadà i social per l'aigua a Europa, l'European Water Movement.



Les seves demandes eren les següents: en primer lloc que, per obligació, les institucions comunitàries i els Estats membres vetllin per a que tota la ciutadania puguin exercir el dret a l'aigua i el sanejament; en segon lloc, que el proveïment d'aigua i la gestió de recursos hídrics no es regeixin per les normes del mercat interior i que s'excloquin els serveis d'aigua de l'àmbit de la liberalització; i per últim, que la UE doblí esforços per aconseguir l'accés universal a l'aigua i el sanejament.

Així doncs, l'objectiu era **declarar l'accés a l'aigua i al sanejament un dret humà en la legislació europea i, per conseqüència, en les legislacions nacionals, per assegurar d'aquesta manera una gestió pública, democràtica, transparent i ecològica**. La recollida de signatures exigia quotes per països i uns mínims rigorosos per tenir validesa, i davant d'un suport mai vist, la Comissió Europea va donar el vistiplau a la ICE, el passat mes de març, aconseguint també que l'aigua quedés fora de la directiva sobre concessions.

No obstant, l'aprovació de la ICE pot suposar canvis, o no, depenent de com els actors en les diferents escales en facin ús¹¹, especialment a nivell local, on recauen les competències per decidir sobre la gestió d'aquest servei que la ICE ha reclamat com a públic.

4.2.c. Dret humà a l'aigua i al sanejament (DHAS)

El dret humà a l'aigua i al sanejament (DHAS) va ésser reconegut a una resolució del 2010 aprovada per unanimitat per l'Assemblea General de les Nacions Unides. Prèviament el 2007, la Carta de Drets Humans Emergents (IDHC 2007) ja havia fet esment del dret humà a l'aigua i al sanejament.

No obstant el 2002 el Comitè de Drets Econòmics Socials i Culturals també va desenvolupar l'Observació General número 15, en la qual es feia referència a la perspectiva de l'aigua com a recurs natural limitat i com a *“bé públic fonamental per a la vida i la salut (...) que s'ha de tractar com a un bé social i cultural, i no com a un bé fonamentalment econòmic (...). És indispensable per viure dignament i és condició prèvia per a la realització d'altres DDHH”*.

Diferents moviments socials, organitzacions i iniciatives de legislació sobre la gestió de l'aigua, basen en aquest dret la seva argumentació i apunten al DHAS com a base jurídica per a l'exigència de canvis en l'actuació, tant de l'administració com de l'esfera privada.

11. Recentment Eslovènia ha inclòs l'aigua com a dret fonament dins la seva constitució («Slovenia adds water to constitution as fundamental right for all» Agence France-Presse, 2016).

4.3. Legislació específica sobre pobresa energètica

Actualment, no hi ha massa exemples de legislació específica sobre pobresa energètica a la UE.

D'una banda hi ha Estats membres reticents a impulsar una política comunitària en aquest sentit, més enllà del 3rd Energy package, que encara deixa espai a la interpretació de cadascun d'ells. Un dels arguments és que el context de cada país cal que sigui adreçat de manera molt particular, i que no hi ha una sola recepta per fer front a la pobresa energètica perquè aquesta té una fotografia diferent a cada lloc on es dona. Malgrat tot, també és cert que tampoc és habitual que es tinguin legislacions específiques sobre pobresa energètica a nivell dels Estats, ja que **en molts països és un fet recentment identificat com a problemàtica, i les actuacions en aquest sentit (o fins i tot en aplicar la legislació comunitària) de moment no s'han realitzat de manera coordinada i conseqüent:**

"Estem davant el repte de veure com els components rellevants de la UE en referència a la pobresa energètica seran traslladats als mecanismes dels diferents Estats membres, on les accions a nivell nacional per millorar la pobresa energètica han estat inconsistentes i irregulars" (Bouzarovski et al., 2012)

"La Unió Europea està molt lluny d'adoptar una política comuna de mitigació de la pobresa energètica. Ni hi és ni s'espera una regulació comunitària en aquest sentit. La UE sí que ha exigít als Estats membres que legislin a favor dels/les consumidors/es vulnerables dels mercats d'electricitat i gas. I 17 dels 28 Estats membres ja ho han fet: amb més o menys eficàcia s'han adoptat mesures (...) per atendre a col·lectius que poden estar en risc. Però només Regne Unit, Irlanda, França i Eslovàquia han fet un pas més i compten ja amb una definició legal de pobresa energètica, pas previ imprescindible per adreçar l'adopció de mesures per combatre-la" (Page, 2015)

Hi ha excepcions com els casos del Regne Unit, França o recentment Catalunya, on sí s'han impulsat legislacions específiques sobre pobresa energètica.

A França, ja el 1990 es va aprovar la Llei 90-449 sobre el dret a l'habitatge, que defineix el concepte de "precarietat energètica" com la situació en la qual una persona troba dificultats per tenir el subministrament necessari d'energia per a satisfer les necessitats bàsiques, ja sigui per causa de recursos econòmics insuficients o per unes condicions de la llar inadequades. Més tard, el 2007 es van legislar els talls de subministrament, amb la prohibició d'aquesta pràctica durant els mesos d'hivern (altament anomenada treva hivernal). Finalment, el 2013, la Llei Brottes sobre transició energètica es va impulsar per a reduir l'esmentada precarietat energètica. Aquesta llei introdueix l'obligació per al sector públic i privat d'oferir renovacions en l'aïllament tèrmic de les llars, així com de dedicar-hi recursos econòmics. També preveu tarifes socials i altres mesures de suport financer per a les famílies vulnerables, i prohibeix els talls de subministrament durant tot l'any en el cas de l'aigua (mesura que no s'havia regulat mai per llei a cap país del món). Per últim, imposa obligacions i procediments estrictes a seguir per part de les companyies subministradores en el cas de les factures impagades. Precisament per la prohibició dels talls d'aigua, aquesta llei va ésser recorreguda per Saur, la tercera empresa multinacional amb més presència a França, però el passat maig de 2015 el Consell Constitucional va desestimar aquesta petició, confirmant la il·legalitat d'aquests talls¹².

12. «El Consejo Constitucional francés prohíbe los cortes de suministro de agua» (Public Services International, 2015)



D'altra banda al Regne Unit l'any 2000 es va aprovar la llei **Warm Homes and Energy Conservation Act**, que donava força legal al dret per a tothom al Regne Unit a viure sense pobresa energètica, preveient canvis legals si aquesta meta no s'assolia. Això ha permès legislar sobre un seguit de mesures relacionades amb el suport financer a través del sistema de protecció social així com sobre mecanismes per a la millora de l'eficiència energètica a les llars.

No obstant, tot i existir legislació al respecte, aquesta llei s'ha trobat també amb limitacions, per la manca de concreció en com fer possible l'eradicació de la pobresa energètica. Un dels reptes sequeix sent que les persones usuàries, especialment les vulnerables, puguin denunciar les pràctiques de les empreses subministradores, però precisament les persones afectades difícilment tenen informació clara sobre com han d'exigir que es garanteixin els seus drets:

"A nivell de les llars, la capacitat de desafiar les actuals pràctiques de les companyies subministradores, per exemple pel que fa als talls de subministrament o a l'ús dels comptadors de pre-pagament, no ha millorat, per una banda per la manca de regulació clara sobre aquestes qüestions, i també pels obstacles genèrics que actuen en contra d'aquelles persones amb baixos ingressos en fer ús dels sistemes legals. La justícia processal, concretament en l'accés a mecanismes legals, queda per tant limitada." (Walker i Day, 2012)

A Catalunya, el desembre de 2013 es va aprovar el Decret Llei 6/2013¹³, pel qual es modificava la Llei 22/2010 del Codi de consum de Catalunya, i que plantejava per primer cop una treva hivernal. Aquest Decret, però, feia que el deute de les famílies s'acumulés i s'ajornés, deixant a les famílies endeutades a llarg termini, i sense solucionar la tasca d'informació suficient que mancava fins aleshores. Les famílies que s'hi van poder acollir finalment no van arribar a les 900, i el novembre de 2014 el Tribunal Constitucional va suspendre aquest Decret, declarant-lo finalment inconstitucional el març de 2016.

El desembre de 2014 hi va haver una nova modificació del Codi de consum a través de la Llei 20/2014¹⁴ que plantejava la creació d'un **Fons de Solidaritat** per cobrir les factures impagades de les famílies vulnerables, alhora que definia el concepte de **pobresa energètica** i de **persona en situació de vulnerabilitat econòmica** i establia un protocol per a que aquestes persones presentessin un informe de vulnerabilitat a les companyies per tal d'evitar el tall de subministrament. L'octubre de 2015 el Tribunal Constitucional va admetre a tràmit un recurs d'inconstitucionalitat presentat pel govern del PP, però finalment l'abril de 2016 el TC aixecà la suspensió sobre els articles que definien les situacions de pobresa energètica i vulnerabilitat econòmica i de l'article que establia el deure dels usuaris vulnerables de presentar l'informe que acredités la seva situació, a fi d'evitar el tall del subministrament. Tot i així, el TC manté la mesura cautelar de part d'un article que prohibia suspendre el subministrament de gas i electricitat i també el que fixava els requisits per a la interrupció de llum i gas per impagament.

13. Generalitat de Catalunya (2013). DECRET LLEI 6/2013, de 23 de desembre, pel qual es modifica la Llei 22/2010, de 20 de juliol, del Codi de consum de Catalunya.

14. Generalitat de Catalunya (2014). LLEI 20/2014, del 29 de desembre, de modificació de la Llei 22/2010, del 20 de juliol, del Codi de consum de Catalunya.

Així doncs, malgrat l'intent de legislar sobre la qüestió de la pobresa energètica, la dificultat de governança sobre l'actuació abusiva de les companyies subministradores es quedava sense resposta: es van seguir produint talls i seguien sent les famílies vulnerables les que havien de moure's per demostrar la seva impossibilitat de fer front al pagament de les factures. Tampoc quedava resolt el dilema de la utilització de fons públics (que majoritàriament estaven conformant el Fons de Solidaritat) per seguir engreixant els beneficis ja prou elevats de companyies que seguien tallant els subministraments a famílies vulnerables. No va ser fins l'aprovació de la Llei 24/2015¹⁵ que aquestes qüestions van poder adreçar-se, un pas endavant que està servint de precedent a nivell de l'Estat espanyol¹⁶ en matèria de garantia del dret als subministraments bàsics i protecció de les persones en situació de vulnerabilitat.

La Llei 24/2015 a Catalunya: la ciutadania exigint el dret als subministraments bàsics

El juliol de 2015 va ser aprovada per unanimitat al Parlament de Catalunya la Llei 24/2015 de mesures urgents per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica, que garanteix l'accés als subministraments bàsics (aigua, llum i gas), i preveu obligacions per a les companyies subministradores per assumir part del deute de les famílies que no poden pagar. En l'àmbit de l'habitatge aquesta llei planteja una segona oportunitat per a les famílies hipotecades que no poden pagar, així com l'aposta pel lloguer social i el parc d'habitatge públic.

Aquesta llei va néixer com una ILP (Iniciativa Legislativa Popular) impulsada per la Plataforma d'Afectats per la Hipoteca, l'Aliança contra la Pobresa Energètica i l'Observatori DESC, que va recollir 143.380 signatures (gairebé triplicant les 50.000 requerides)¹⁷. Un cop aprovada, les tres organitzacions impulsores, conegudes també com a grup promotor de la ILP, van desenvolupar uns protocols d'aplicació de la llei juntament amb els departaments d'Habitatge i Consum de la Generalitat de Catalunya. Posteriorment, amb aquestes pautes, els mesos d'octubre i novembre de 2015 es van realitzar formacions per tot Catalunya a més de 1000 tècnics d'ajuntaments sobre l'aplicació de la llei. L'abril de 2016 el govern del PP va presentar un recurs d'inconstitucionalitat contra la Llei 24/2015 sobre els articles que fan referència a habitatge, i el passat octubre els va suspendre definitivament, la qual cosa va provocar una forta mobilització social al respecte. Malgrat la confusió generada, els articles referents a pobresa energètica segueixen en vigor de manera íntegra, tal i com també ha seguit aclarint l'APE, exigint la seva immediata aplicació, per part de tots els actors implicats.

15. Generalitat de Catalunya (2015). LLEI 24/2015, del 29 de juliol, de mesures urgents per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica.

16. S'han presentat lleis en aquesta línia a Comunitats Autònomes com Murcia, Aragó, Balears i País Valencià.

17. <http://ilphabitatge.cat/ca/lei-242015/>

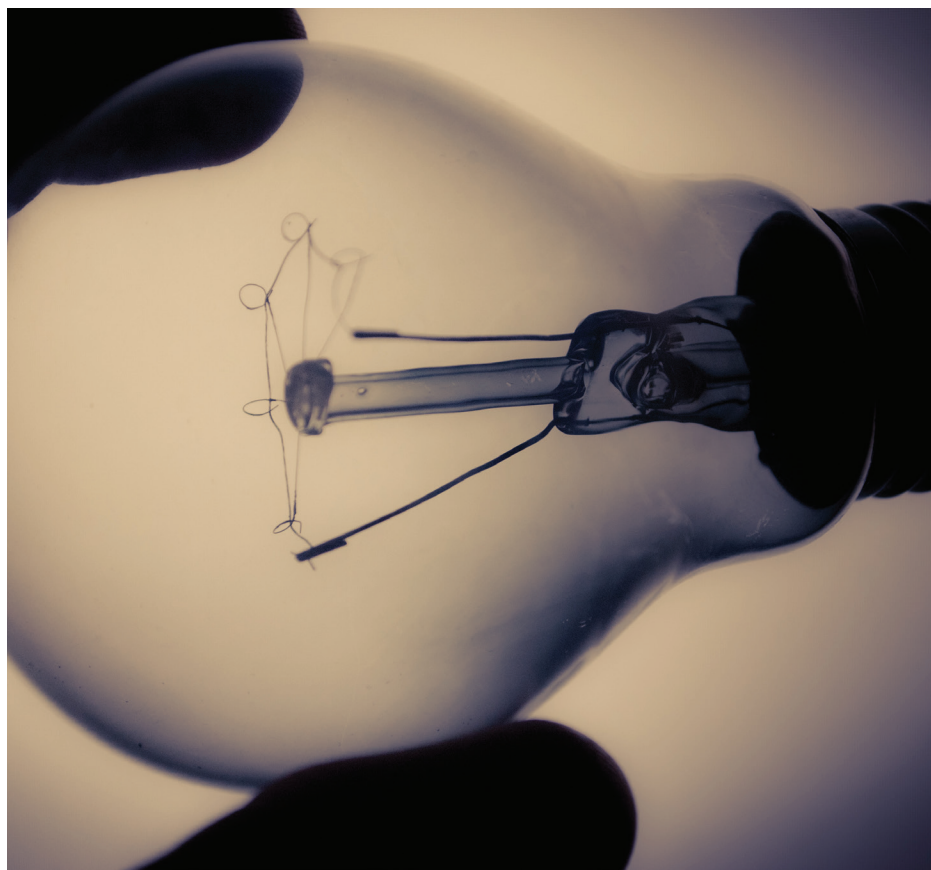


5. Els actors: Quin rol per a cadascun?

Abans d'entrar a la concreció de quins models de gestió garanteixen el dret als subministraments bàsics, és pertinent identificar els actors que juguen, o podrien jugar, un paper clau dins aquests sistemes.

És obvi que, més enllà dels governs centrals, qualsevol model de gestió d'un servei com aquest requereix l'actuació de diferents ens a diferents escales. Així ho expressa també el Grup de Treball sobre Consumidors Vulnerables:

"no només els Estats membres tenen un rol a jugar. Les autoritats locals, les autoritats reguladores nacionals, les associacions de persones consumidores, les empreses del sector, les defensories del poble, etc. totes són contribuents clau en el procés de reduir –o com a mínim, establir– els nivells de vulnerabilitat i de pobresa energètica existents". (VCWG, 2013)



5.1. Govern i administracions públiques

Els governs són els encarregats d'actuar com els garants de drets de la ciutadania i de fer arribar a tothom la informació sobre aquests, posant totes les eines i recursos al seu abast i legislant per a fer-los complir. Això vol dir que els governs i administracions públiques són també els gestors de les diferents mesures de protecció de la població més vulnerable, i que per tant s'han d'encarregar que aquesta arribi allà on és necessària. Sovint existeixen mesures de protecció però molta gent no hi accedeix, i és l'administració, en els seus diferents nivells, la responsable que ningú quedi exclòs. Igualment, **els governs també han de garantir aquesta protecció i inclusió a través de les empreses que gestionen les concessions d'aquests serveis**, si és el cas, o establint mecanismes de control i seguiment en el cas de serveis que han estat privatitzats.

Per la seva banda, les administracions locals són les més properes a la ciutadania i, en aquest sentit, són les encarregades de detectar aquelles persones en situació de vulnerabilitat. Són també les que donen suport a les administracions superiors en la identificació de casos i detecció de necessitats, per exemple facilitant informació de Serveis Socials (en endavant SS) provinent del nivell municipal per a l'accés a determinats programes redistributius o de protecció.

Alhora, tant l'administració central com la resta d'administracions han de fer complir les lleis posades en marxa per a la garantia d'aquests drets, i en cas necessari, sancionar els actors que no les compleixin. Aquesta tasca, però, es presenta com un gran repte, tenint en compte que a nivell de l'Estat espanyol, per exemple, part de la legislació actual no està sent respectada per part de les grans empreses del sector, ni jutjada per part dels òrgans corresponents, evidenciant la posició de privilegi i la impunitat amb la que actuen, així com també la connivència del poder públic en alguns casos¹⁸.

5.2. Ens reguladors

Sovint els ens reguladors energètics, que s'emmarquen en la majoria de casos en un àmbit nacional, han tingut la funció d'assegurar-se que preus, regulacions, mercats, etc. funcionin correctament:

"El paper dels reguladors hauria d'ajudar a construir la legislació del 3rd Energy Package, donant seguiment a l'estat del mercat, inclosos el nivell de preus i les fallides. Els reguladors nacionals haurien de detectar i evitar una fallida general del mercat". (VCWG 2013).

18. Ha estat recentment destacat i lamentable el cas de la dona de 81 anys morta a Reus a causa d'un incendi a la seva llar, en tenir la llum tallada des de feia dos mesos i haver volgut il·luminar-se amb una espelma. Gas Natural Fenosa, responsable del tall, no va informar prèviament els serveis socials, tal i com contempla la Llei 24/2015, i fins la data no ha assumit responsabilitats («L'Ajuntament denunciarà Gas Natural per no avisar abans de tallar la llum a la víctima de l'incendi» Reus Diari, 2016). Tot i passar més desapercebut, és també pertinent mencionar els últims moviments d'Endesa, en passar a mans de la italiana Enel («Anatomía de un escándalo financiero» Lago, 2014). Durant l'estudi també es citaran casos associats a Agbar, Suez, Veolia i Iberdrola.



En aquest sentit és pertinent plantejar si allò que s'entén com a funcional per al sistema de gestió també ho per a la ciutadania. Es plantegen, doncs, altres qüestions de fons, com ara el repte de garantir la independència real d'aquests ens i el compliment dels seus mandats i recomanacions en models amb una alta concentració de poder, per exemple, en forma de monopoli o d'oligopoli. Així mateix, cal decidir el paper i la importància que aquests tenen en comparació amb els diferents actors i mecanismes posats en joc en el sistema de gestió corresponent¹⁹.

Si ens centrem en l'Estat espanyol, la tasca reguladora queda compromesa precisament pel model de funcionament del sistema elèctric i gasista: **no hi ha informació compartida per exemple sobre els costos reals de l'energia** (Cotarelo 2015); **i l'autoritat reguladora no és eficient monitoritzant les pràctiques de les companyies**. Tot i que **té la potestat de realitzar informes sobre deute i talls de subministraments, tal i com recomana la UE, aquesta tasca queda totalment descoberta**.

Sí que s'han fet alguns informes crítics amb els costos del sistema elèctric i de gas, com per exemple el que va realitzar la Comisión Nacional de Energía (2012) -ara Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia- reconeixent que les infraestructures d'emmagatzematge de gas havien estat potenciades en excés a causa d'una mala predicció i que constituïen la major part del dèficit actual de gas. Aquests informes, però, sovint no generen cap tipus de conseqüència, ni en l'actuació de govern ni en l'activitat de les mateixes empreses assenyalades. Llevat de comptades i tardanes excepcions²⁰.

Pel que fa als ens reguladors en l'àmbit de l'aigua a nivell global, on parlem llavors d'escala municipal o mancomunada, els rols a assumir tenen a veure amb l'adequació dels preus i les tarifes, així com en el control de les inversions i la justificació dels costos presentats.

Des del sector empresarial de l'aigua s'han fet propostes per a la creació d'un ens regulador nacional que concentri aquestes funcions en un sol organisme, argumentant que en tot cas s'hauria de tendir cap a reguladors nacionals o en tot cas regionals, i que el cas espanyol, amb competències municipals, és un model poc comú i gens recomanable:

"Aquest model de competències distribuïdes en municipis és poc comú entre els països de la OCDE, on només el 25% (4 de 17) dels països estudiats segueix models similars a l'espanyol. A la majoria dels mercats, les competències econòmiques descansen en organismes reguladors o comissions tècniques, o bé estan en mans dels governs regionals." (PWC, 2014)

19. Alguns estudis sobre els ens reguladors nacionals realitzats a escala europea (www.acer.europa.eu) han identificat precisament que manquen recursos destinats a aquesta figura clau dins els diferents models de gestió, en comparació amb altres aspectes als quals sovint es para més atenció i es destinen més recursos. La majoria de països dediquen més recursos a mecanismes de queixes que a aquest tipus d'ens reguladors.

20. «La CNMC multa con 25 millones a Iberdrola por manipulación en precio del mercado eléctrico» (Europa Press, 2015)

També des d'Agbar i cercles propers es dona suport a aquesta perspectiva. L'advocat Jesús Sánchez Lambás²¹, va reclamar el passat mes de març en una conferència d'Agbar, la necessitat d'una transició *"cap a un model de col·laboració públic-privada autoregulat en el que les administracions es dediquin a fer política, i les empreses, a buscar la productivitat i la màxima eficiència en la seva activitat (...). Aquesta transició ha de suposar la creació d'un organisme específic que supervisi els diferents actors implicats en la gestió de l'aigua i la supressió d'entitats inoperants com les confederacions hidrogràfiques"*²²

Altres visions, com la de Joan Gaya Fuertes, ex-gerent del Consorci per a la Gestió Integral d'Aigües de Catalunya (CONGIAC), critiquen aquest plantejament i argumenten que **els interessos reals darrere l'aposta per un regulador central res tenen a veure amb el suposat objectiu d'una major eficiència. Per contra, defensen que cada territori coneix la seva realitat i que es tracta de tasques que no es poden homogeneïtzar. A més, plantegen que aquest model portaria més concentració de poder i disminuiria el control ciutadà:**

*"La pressió del sector privat per obtenir un regulador s'observa especialment dirigida al règim econòmic (tarifes) i a la unificació gestora del cicle integral de l'aigua. El primer sense una anàlisi dels problemes reals, sovint contradictoris. El segon, sense resoldre problemes tècnics concrets, incrementaria sense necessitat la monopolització gestora del cicle de l'aigua".*²³

5.3. Empreses Subministradores

La mateixa UE, a través del Grup de Treball sobre Consumidors Vulnerables planteja un seguit de funcions per a les empreses subministradores:

"El sector té un paper a exercir per garantir que les persones consumidores estiguin informades sobre les seves opcions en relació amb la companyia subministradora i les tarifes. Les factures i altres dades han de ser clares i simples perquè comprenguin els seus nivells de consum, la data de finalització del contracte, etc. L'acció voluntària de les companyies subministradores d'energia pot ajudar a les persones consumidores vulnerables amb la gestió del seu consum i les seves factures" (VCWG, 2013)

No obstant, els reserva responsabilitats que tenen només a veure amb la informació a les persones usuàries, i no pas amb la garantia del servei que gestionen. I precisament **la responsabilitat de "gestionar" aquests drets pot col·lisonar amb l'objectiu del lucre i de la maximització de beneficis.** És per aquest motiu que els governs han d'establir mecanismes de fiscalització d'aquestes empreses i també exigir-los el compliment de les lleis existents, amb especial èmfasi a aquelles que protegeixen

21. També secretari fundador de la controvertida ONG Transparencia Internacional («¿Es Transparencia Internacional España una ONG vendida a UpyD?» Larrauri, 2014).

22. «Jesús Sánchez Lambás: "El siglo XXI es el de la cooperación público-privada en la gestión del agua"» (Cercle de l'aigua, 2016).

23. «La regulación del ciclo del agua» (Gaya Fuertes, 2016).



les persones vulnerables, indefenses davant actors amb molt poder.

Malauradament aquesta desigualtat porta sovint a **pràctiques abusives** per part de les companyies subministradores, que són més accentuades en models de monopoli o oligopoli i que es donen tant als Estats membres d'origen d'aquestes empreses com fora d'aquestes fronteres. Aquí, amb pràctiques com l'establiment de preus i pagaments desorbitats sense justificació sobre els costos, continuant amb els talls de subministrament, assetjant telefònicament per cobrar els deutes de les famílies, o exercint pràctiques fraudulentos de venda porta a porta. A nivell global, amb impactes sobre el medi ambient i les comunitats afectades, i com a contrapartida, les estratègies de Responsabilitat Social Corporativa de molts d'aquests grups empresarials, per exemple finançant cimeres pel Clima²⁴. La presència d'antics càrrecs polítics als consells d'administració de les empreses energètiques i d'aigua, i els casos de corrupció associats, no ajuden a fer front a aquest repte, ans al contrari, visibilitzen la impunitat sovint associada a aquests actors²⁵.

Cal, doncs, exigir responsabilitat a les empreses subministradores, fugint de que sigui l'administració pública qui tapi els forats de la pobresa energètica transferint fons públics per cobrir les factures impagades de les famílies. Mesures d'aquest tipus responen més a assegurar el manteniment de beneficis multimilionaris d'aquestes companyies que no pas a solucionar la fràgil situació d'algunes les famílies, sovint també estigmatitzades per part d'aquestes empreses.

5.4. Tercer sector: Plataformes ciutadanes, moviments socials, organitzacions de consumidors i consumidores i ONGs.

La societat civil, en les seves diverses formes, s'aproxima a aquesta problemàtica sovint des de la necessitat de fer palès allò que altres actors no estan adreçant, o per denunciar que s'està afrontant de manera només parcial, desenfocada o desencertada. El control ciutadà davant les institucions i els actors privats és sovint senyal d'una bona salut democràtica en els diferents sistemes polítics. No obstant, és interessant identificar si l'actuació d'aquests actors, segons el model de gestió, és efectivament de control i denúncia, o si es solapa amb la tasca de protecció social i de garantia de drets, per part de cadascuna de les administracions corresponents.

Les plataformes ciutadanes i els moviments socials, per la seva banda, es situen fora de l'administració, però amb una participació activa en la denúncia i exigència de les demandes socials imperants mitjançant vies institucionals o emprant la desobediència en determinats contextos on aquest espai és inexistent, o gens efectiu. En tot cas, **és present el dilema de la, de vegades inevitable, tasca de primera atenció d'emergència i suport mutu, en principi a càrrec dels governs, en les seves diferents**

24. «La doble cara de las empresas que financian la Cumbre del Clima de París» (Martínez, 2015)

25. Als apartats 6.3.e, 6.4.a i 6.4.d, sobre transparència i qualitat en els serveis, es presenten altres casos i exemples.

escales territorials. Aquesta qüestió sovint s'ha traslladat a l'administració pública en les exigències d'aquests mateixos moviments, recordant alhora la ineludible responsabilitat de les companyies subministradores que gestionen aquest serveis, i en última instància aquests drets.

També és clau quin ha de ser l'origen del finançament per a alguns d'aquests actors, si és que hi ha de ser. Per exemple, des de la UE es planteja que ens com les organitzacions de consumidors i consumidores actuïn com a auditors de les empreses subministradores, i que en puguin rebre finançament (el qual seria vehiculat a través de l'administració):

El finançament de la participació de les organitzacions representants dels consumidors i consumidores no és un repte fàcil. Els governs nacionals també poden contribuir a alçar la seva veu mitjançant el suport a les organitzacions amb experiència en el sector de l'energia, ja que això ajudarà a equilibrar els resultats per a totes les parts implicades. (...) Els models de finançament existents inclouen contribucions del sector energètic vehiculats a través del govern (VCWG, 2013).

Organitzacions d'aquest tipus com per exemple Facua, però, no accepten cap tipus de finançament per part d'empreses, per tal de garantir la seva independència. D'altra banda, **amb ens reguladors que funcionessin amb independència real no caldria demanar a les organitzacions de persones consumidores que actuessin com a auditors, deixant-les centrar-se en la tasca d'informació, incidència i denuncia que històricament les ha motivat.**

5.5. Altres ens

Per últim, altres actors que poden entrar en joc en els diferents models de gestió de l'aigua i l'energia serien ens com les **defensories del poble, de la temàtica específica de pobresa i/o pobresa energètica.** Aquesta figura esdevindria una garantia en la protecció i defensa de les persones vulnerables, amb coneixement específic de la problemàtica i d'un enfocament de drets²⁶. No obstant, el dilema mencionat anteriorment sobre la no externalització de responsabilitats que podria assumir l'administració seguiria present amb aquestes figures, amb l'agregant que la figura d'una defensoria del poble no té, a la pràctica, el poder d'iniciar processos judicials ni legislatius per ella mateixa, i que a més es centra en la vigilància de l'actuació de l'administració, i no tant del sector privat.

També són interessants els ens com els **observatoris sobre pobresa energètica**, com ho és l'Observatoire National de la Précarité Énergétique²⁷ a França, ja que permeten una anàlisi acurada de la problemàtica a través de l'estudi i la mesura dels seus impactes i de la seva prevalença entre la població.

26. En són exemples l'Ombudsman de l'Energia al Regne Unit (<https://www.ombudsman-services.org/energy.html>) i el Médiateur National de l'Énergie a França (<http://www.energie-mediateur.fr/>). També és destacable la tasca del Síndic de Greuges de Catalunya en la publicació del seu informe sobre el dret als subministraments bàsics (Síndic de Greuges de Catalunya, 2014).

27. www.onpe.org



6. Quins models i mesures?

En la gestió del béns i recursos bàsics com l'aigua i l'energia, trobem molts models dins la mateixa UE, de tipologies gairebé tant diverses com països les plantegen.

Amb l'objectiu d'adreçar -i alhora anar més enllà de- el debat "gestió pública versus gestió privada", cal veure quins són els criteris, principis i línies d'actuació, en els models de gestió referenciats en aquest estudi. Des d'aquest enfocament, per exemple, es podrien trobar que hi ha models públics amb uns criteris que no estan complint la garantia de drets, o models privats, en format de tinença cooperativa municipal, que sí que l'acompleixen. Per aquest motiu és essencial estudiar i entendre els models en relació amb els seus sistemes polítics i econòmics, així com amb la realitat sociocultural, demogràfica, climàtica, etc. on es donen.

Per posar un exemple, a Bulgària els preus de l'energia són baixos comparativament amb altres països de la UE, però un 14% dels seus ingressos es destina a pagar rebuts de la llum i l'aigua, creant així un escenari on la pobresa energètica és molt present malgrat els preus puguin estar més ajustats que a altres països. O pot sobtar també que hi hagi més pobresa energètica a zones del sud d'Europa que no pas més cap al nord, on trobem climes més freds. No obstant el tipus de protecció social i el sistema polític on aquests models operen, fan que en alguns casos factors clau com per exemple el clima, no siguin determinants o agreujants d'aquesta problemàtica. Caldrà doncs veure en cada cas aquestes mesures contextualitzades, per a que la comparativa sigui acurada.

En la cerca de models que assegurin la garantia d'accés als subministraments bàsics es plantegen també interrogants sobre quina és (o ha de ser) la lògica i els arguments que defensen un o altre funcionament, és a dir, la base justificativa d'un tipus de model i/o de mesures. En aquest sentit, aquest estudi planteja un marc teòric des d'on abordar aquesta qüestió, que no coincideix sempre amb els models aquí referenciats. En el següents apartats es presentaran aquests diferents models i mesures, així com també la disjuntiva entre les lògiques i argumentaris que els motiven.

6.1. Models i mesures que millorin la competència o que desafiiïn la lògica de mercat?

Davant el repte de la gestió de l'aigua i l'energia és comuna una lògica d'establiment de mesures basades en el mercat, de cara a prevenir i/o "corregir" els casos o situacions de pobresa energètica que es donen dins els diferents sistemes de gestió arreu de la UE. Es tracta de models que tendeixen a identificar el sorgiment de sectors vulnerables com a externalitats i desviaments que cal redreçar, per tal de continuar explotant el recurs de la manera més eficient possible per al mercat.

Aquesta lògica porta a situacions com la mercantilització (i fins i tot financiarització) de béns comuns com l'aigua. Per posar un exemple, es parla ja del "Global water market" com una oportunitat d'inversió en la qual la gestió de l'aigua s'entén com a negoci de beneficis exponencials. Il·luny d'un enfocament

de drets (Gerebizza i Tricarico 2013, Cirelli 2008). El mercat de l'aigua potable ha estat el botí de guerra amb el que aquestes grans corporacions han conquerit altres branques com el sanejament i les deixalles, o altres sectors altament finançats com la construcció d'infraestructures. Aquest, juntament amb el sector energètic, han estat en l'última dècada, i especialment després de la crisi, nous nínxols de mercat per als inversors financers (Cotarelo 2015, Cotalero i Pérez 2015).

La lògica de mercat, doncs, guia moltes de les receptes en l'abastiment de serveis com l'aigua i l'energia i, fins i tot, en la cerca de solucions per a la pobresa energètica. Pel que fa a les mesures de protecció a nivell de la UE que els diferents Estats membres posen en marxa en pro de disminuir l'impacte de la pobresa energètica, hi ha predominança dels models en que es proposa millorar el funcionament del mercat i la competència a través de la liberalització, de l'aposta per la construcció d'infraestructures d'interconnexió, etc., assumint que aquestes portaran a una millor competència entre companyies subministradores i millors ofertes per a les persones usuàries:

"En alguns Estats membres, el mercat de l'energia pot no estar prou desenvolupat per a la competència per tal de mantenir els preus assequibles per a tots els consumidors, per promoure millors nivells de servei i productes innovadors (...). Això és especialment aplicable als Estats membres que han liberalitzat recentment els seus mercats o els que encara no ho han fet, especialment si la manca d'interconnexions entre els Estats membres impedeix la diversitat de l'oferta". (VCWG, 2013).

Així doncs, des de la UE es reconeix que el funcionament habitual dels mercats energètics pot comportar desigualtat entre les persones usuàries, preus que les famílies vulnerables no poden assumir, etc. però no s'identifiquen aquests fets com un problema en ells mateixos o com a símptoma d'una disfuncionalitat que fa qüestionar en si mateix el model proposat. Per contra, s'espera que l'ens regulador millori aquestes situacions, fet que es complica, com ja s'ha exposat en anteriors apartats, quan s'està davant d'un monopoli o d'un oligopoli d'empreses.

En aquest mateix sentit, malgrat és palès i reconegut que la vulnerabilitat depèn no només de la situació en la que es troba la persona usuària, sinó també de l'activitat i pràctiques del mercat i les companyies subministradores, la UE anima a implementar mesures centrades en la protecció i canvi d'hàbits de la ciutadania, en comptes d'aquelles més encaminades a adreçar el funcionament intern d'aquests mateixos mercats generadors de desigualtat. Tot i la proposta de certa reforma associada al mercat minorista, per al seu "bon" funcionament, s'entreveu que hi ha una forta tendència a establir mecanismes correctius per a protegir aquelles persones que la lògica del mercat ha deixat excloses, sempre amb l'objectiu últim de completar el mercat interior:

"L'evolució dels mercats minoristes d'energia pot ser una repte per als consumidors que no tenen les eines o les competències (alfabetització, incloent la informàtica, l'accés a la informació en línia, etc.), per tal de participar-hi activament i aprofitar els beneficis que s'ofereixen a mesura que els mercats es tornen més complexos. Els consumidors poden, doncs, fer front a un risc creixent de vulnerabilitat per raons diferents –o que se sumen– a la mala salut, els baixos ingressos o una situació econòmica precària, etc. Això podria veure's exacerbada per les pràctiques comercials deslleials o estratègies de màrqueting selectives, ja que la vulnerabilitat depèn tant de la situació de la persona com de l'activitat



del mercat. (...) La creixent importància del problema no és un argument en contra de la liberalització contínua per obrir mercats i fomentar la competència, sinó que destaca el fet que la reforma del mercat ha d'anar acompanyada de mesures adequades per als diferents tipus de consumidors que puguin ser vulnerables. Garantir un suport suficient per als consumidors, especialment els que estan en situació de vulnerabilitat, per tant, podria ser un dels motors clau de l'èxit de la compleció del mercat energètic interior de la UE" (VCWG, 2013).

En qualsevol cas, s'apunta a que el límit de les mesures de protecció de les persones consumidores serà allà on aquestes puguin interferir en aquest "bon" funcionament, i en l'esmentada compleció del mercat interior²⁸. Davant aquest enfocament, es planteja l'interrogant de si són suficients les mesures de protecció que no intervinguin alhora de completar aquest mercat, o si precisament cal desafiar el seu funcionament en essència, podent ser precisament aquesta mateixa lògica de mercat la que s'allunya de la lògica de drets i de garantia de subministrament.

Els models i mesures que posen límits efectius a aquest lliure funcionament del mercat, per exemple a través de lleis, com hem vist en els casos ja mencionats de la Llei Brottes a França o la Llei 24/2015 a Catalunya, poden permetre un repartiment més equilibrat del pes de l'impacte de la pobresa energètica entre els diversos actors part de la problemàtica: empreses subministradores, administració, persones usuàries, etc. Per posar un exemple, pot ser interessant plantejar un apoderament de la ciutadania a través d'entendre millor la factura de la llum o l'aigua (per exemple com a mesura per a evitar cobraments indeguts de conceptes innecessaris), però en cap cas se'ls pot culpabilitzar pel fet de ser vulnerables o generar "mal-funcionaments" del mercat.

Alhora, això permetria posar límits al lucre que la gestió d'aquests serveis pot generar, precisament amb l'objectiu de no fer negoci amb els drets de les persones. En aquest sentit és necessari que igual que ho plantegen aquestes dues lleis, es pugui caminar a la resta de l'Estat espanyol i a la UE cap a la prohibició de talls de subministrament en casos d'impagament per part de famílies vulnerables, renegociant a més les quantitats acumulades per no ocasionar deutes impagables de per vida, fent assumir la totalitat o part d'aquests deutes a les empreses que tenen la responsabilitat (i el privilegi) de gestionar serveis bàsics per a la vida de les persones²⁹.

28. La UE vol completar el mercat interior de l'electricitat i el gas a través de la construcció d'infraestructures d'interconnexió i així com també de l'aprofundiment en la liberalització d'aquests sectors a tota la Unió.

29. Veure apartats 6.3.c.III i 6.4.b.III

6.2. Models i mesures basats en polítiques?

Un altre interrogant o dilema alhora d'aconseguir que un model de gestió de l'aigua o l'energia minimitzi o eradiqui els casos de pobresa energètica és si cal fer-ho des de l'activació de polítiques, o des d'altres formes de fer política, incidència i negociació.

6.2.a. Models, mesures i "solucions" basats en l'actuació institucional a través de política social i energètica

Una via força emprada pels models de gestió és el fet de recolzar-se en l'actuació institucional per cobrir l'atenció d'aquesta problemàtica, concretament a través de la política social. En altres ocasions, el fet de recórrer a mecanismes de política social va acompanyat d'actuacions a nivell de política energètica, idealment cercant coherència entre l'una i l'altra, per tal d'aconseguir models més justos i inclusius. Pot succeir també que la política social no sigui tant present en aquest sentit però que ho estigui de manera primordial l'energètica.

En qualsevol dels casos, serà important analitzar l'impacte d'aquestes polítiques i veure si estan servint efectivament per mitigar la vulnerabilitat de les famílies assenyalades. Caldrà doncs analitzar si ha estat o no una bona política per a l'objectiu plantejat i si cal modificar-la o replantejar-la. Des de la UE s'encoratja als diferents Estats membres a dur a terme aquesta anàlisi de polítiques, així com a trobar el mix just entre les polítiques socials i les polítiques energètiques. De fet, el Grup de Treball sobre Consumidors Vulnerables anima a reduir successivament les mesures de suport financer (enteses com a mesures més aviat d'urgència) per aquelles d'eficiència energètica (enteses com a inversions a llarg termini en l'eradicació de la pobresa energètica).

Tot i així, també es podria argumentar que cap de les dues mesures va a l'arrel d'un dels causants de la vulnerabilitat: l'activitat del mercat i els seus preus. Tant l'eficiència energètica com el suport financer se centren en la situació de la persona usuària, ja sigui per les seves condicions a la llar, o pel seu poder adquisitiu.

Així doncs, les polítiques que es posin en pràctica en aquest sentit caldrà que tinguin en compte també la situació i el context extern a les persones. La crisi financera global està tenint un impacte diferencial sobre el nivell de benestar als diferents Estats membres de la UE, particularment pel que fa a l'efecte de les mesures d'austeritat en la privació material i econòmica de la població (Bouzarovski et al., 2015). En un marc d'austeritat, doncs, és encara més clau preguntar-se cap a on dirigir els recursos públics. Són les mesures de protecció social (per exemple el pagament de factures a través de SS de les famílies que no poden pagar) la millor inversió per adreçar la pobresa energètica, o és preferible apostar per mesures d'eficiència energètica? A qui arriben finalment aquests recursos públics? Com fer-ho per a que la política social o energètica ens permetin també responsabilitzar altres actors no institucionals?



L'any passat, per exemple, la Generalitat de Catalunya va obrir un Fons de Solidaritat dotat de 10 milions d'euros del qual només es va gastar un 22%³⁰, i malgrat això aquest tipus de mesura ha estat la mesura "estrella" també a diferents municipis de l'Estat espanyol. D'altra banda al Regne Unit o a països de l'est d'Europa com Croàcia, a més d'aquestes mesures de suport financer, hi ha una forta aposta pública per les mesures d'eficiència energètica, motivades per una detecció de causes que han apuntat cap a fortes mancances en el tipus d'aïllament i condicions climàtiques dels habitatges (Robić i Ančić 2016). De tota manera, en cap de les dues apostes hi ha mesures que ataquin de manera frontal la qüestió del preu de l'energia als mercats (i el seu cost), un dels tres factors clau causants de la pobresa energètica, i que podria adreçar-se a través de la política energètica estatal, malgrat no és una estratègia que els Estats membres estiguin desenvolupant de manera prioritària, en part pel repte que suposa confrontar els interessos de les empreses subministradores.

6.2.b. Models, mesures i "solucions" basats en acords voluntaris

Alguns models de gestió s'acosten a la garantia de subministrament a través d'acords voluntaris, en comptes de fer-ho des de la legislació.

Al Regne Unit, per exemple, existeix un acord voluntari per part de les empreses, de mai realitzar un tall de subministrament si és té coneixement que es tracta d'una persona vulnerable³¹. Hi ha altres acords voluntaris sobre la informació que apareix a les factures i sobre bones pràctiques de venda a països com el Regne Unit, Itàlia, Bèlgica i Països Baixos (que seran explicats a l'apartat 6.3.d).

A la ciutat de Barcelona, de manera similar, i fins que no es va aprovar la Llei 24/2015, l'accés a l'aigua i la garantia de subministrament depenia de l'actuació (voluntària) d'Agbar. L'aplicació de la 24/2015 està essent més lenta de l'esperat, per la dificultat precisament de la signatura dels convenis entre administració i empreses subministradores, en els que es concreta, entre d'altres, com eixugar el deute acumulat de les famílies. Mentre aquests convenis no es signin, Agbar ha d'acomplir el principi de precaució (que fins la data no era respectat de la mateixa manera³²), però segueix fent front als a les factures impagades segons els seus propis criteris voluntaris³³.

I és que deixar la tasca de protecció a mercè d'acords voluntaris ens deixa davant un escenari incert. Al món hi ha avui dia 1.100 milions de persones que no tenen accés a l'aigua potable, i 1.200 milions estan privades d'electricitat³⁴. A Europa són 50 milions de persones les afectades per la pobresa

30. «La Generalitat només va gastar el 22% del fons de pobresa energètica el 2015» (Baquero, 2016)

31 «Protecting Vulnerable Customers from Disconnection» (The Energy UK Safety Net, 2016).

32. Aigua és vida calcula que el 2014 hi va haver 120.000 avisos de tall.

33. Habitualment a través del seu propi fons de solidaritat, des d'on s'assumeixen algunes factures impagades, i que la pròpia empresa decideix com gestionar. Per exemple, no tots els casos es vehiculen a través de SS, i la mateixa empresa fixa la quantitat d'aquest fons, els terminis, etc.

34. Dades de 2013, Banc Mundial

energètica³⁵. Totes aquestes són situacions greus i d'emergència, qüestions que requereixen marcs legals vinculants i polítiques de detecció activa de casos. A les seccions 6.3 i 6.4 s'aniran descrivint diferents exemples de mesures, models i propostes de "solucions", alguns d'ells basats en acords voluntaris, i s'exposaran també les ombres i contradiccions al seu voltant.

6.2.c. Models, mesures i "solucions" al marge de l'actuació institucional

Sovint també ha estat l'actuació de la ciutadania organitzada, l'acció al carrer i les respostes des de la urgència les que han acostat els models de gestió -a través de la incidència, de la mobilització social, de propostes de la societat civil que esdevenen llei, etc.- a fórmules que busquen, o s'acosten cada cop més a la justícia social i ambiental global.

Un bon exemple és la ja esmentada Llei 24/2015, prèvia Iniciativa Legislativa Popular, que va elevar a rang de llei les demandes de la ciutadania en matèria d'emergència habitacional i pobresa energètica. Però també val la pena recordar exemples no tant propers en el temps, com la lluita veïnal de la "guerra de l'aigua" als anys noranta, on la societat civil organitzada a diferents municipis de la província de Barcelona, després d'un augment en les factures d'entre el 50 i el 100% en els últims anys, va recórrer a la desobediència civil per denunciar la manca de transparència en la factura de l'aigua i reclamar el no pagament d'algunes de les taxes que consideraven opaques o inadequades (Sempere 2004). Al voltant de 200.000 persones van fer ús de la insubmissió fiscal de manera col·lectiva, anant més enllà del fet de "pagar menys" i exigint rendició de comptes en la recaptació tributària, universalitat i equitat (considerant les infraestructures hidràuliques com a qüestions d'interès públic general que no s'havien d'associar només als consums domèstics d'aigua). Es va tractar d'un impuls ciutadà per a l'aprofundiment en la democràcia participativa que pretenia redefinir les regles del joc i revisar la diagnosi de la problemàtica, re-apropriant-se d'una qüestió que havia quedat relegada a quelcom tècnic.

També és interessant parlar d'atenció a casos de fora de la UE, on també la població estableix aquest control ciutadà de diferents maneres sorgides des de la mateixa comunitat, quan es veu obviada per l'actuació institucional. A diferents països de Llatinoamèrica les "consultes de bona fe", en un inici sorgides per la instal·lació de projectes extractius miners o petrolers, s'han estès també en casos de construcció de projectes energètics com les hidroelèctriques. Aquests processos participatius són proposats i organitzats per les mateixes comunitats afectades, que aollint-se al Conveni 169 de l'Organització Internacional del Treball, exigeixen el dret a consulta prèvia dels pobles indígenes sobre els projectes econòmics que pretenen desenvolupar-se en els seus territoris (Walter i Urkidi, 2014).

35. Dades de 2009, European Fuel poverty and Energy Efficiency

36. «Gas natural Fenosa deja a más de 20.000 familias sin luz como medida de presión contra las revueltas en las poblaciones» (Carrión i Pérez, 2011).



Tot i aquestes consultes, molts projectes hidroelèctrics que han seguit endavant malgrat el rebuig, no han complert finalment amb la garantia d'abastir d'electricitat a la població, fet davant el qual també s'ha donat una resposta popular. En aquest sentit són interessants els casos de les 20.000 famílies del departament de San Marcos (Guatemala) a les que Gas Natural Fenosa va deixar sense llum el gener de 2011, després que les comunitats expressessin el seu rebuig a les violacions de DDHH per part de l'empresa amb una acció pacífica coordinada d'impagament col·lectiu de les factures³⁶. O també a la mateixa costa sud de Guatemala, en una iniciativa de resistència davant les elèctriques que s'instal·len en territoris de comunitats indígenes per a la generació d'electricitat per a la indústria extractiva, però sense garantir la llum als pobles pels que passen. Davant d'això, les comunitats en resistència, que ja superen les 1000 (presentes a més de 100 municipis del país i a 20 dels 22 departaments), s'enganxen directament a la xarxa d'electricitat amb una acció que anomenen "connexió directa" i demanden la imminent nacionalització de l'energia elèctrica al país³⁷. Per últim, val la pena mencionar experiències en la línia propositiva, com la del Moviment dels i les afectades per les represes a Brasil (MAB, per les seves sigles en portuguès), a través de la creació d'una plataforma d'usuaris i treballadors del sector elèctric, en la que s'ha treballat conjuntament per garantir un model energètic al servei de les persones, amb l'objectiu de fer incidència i pressionar per marcar les línies que han de guiar un nou model energètic a nivell nacional³⁸.

6.3. Energia: Un model o mesura segons cada problemàtica?

Ara que ja s'han presentat les lògiques que majoritàriament guien la construcció d'uns o altres models de gestió de l'aigua i l'energia, l'anàlisi continuarà posant èmfasi en les mesures que diferents models planteegen per fer front a la pobresa energètica, i si aquestes responen als factors identificats com a causants. Per exemple, des d'àmbits com la UE es té en compte que la vulnerabilitat és multi-dimensional, ja que depèn de la situació de la persona usuària però també de l'activitat dels respectius mercats. Tot i així, però, no hi ha coherència amb aquesta diagnosi quan cal posar fre a les situacions de vulnerabilitat adreçant aquestes causes de manera global, o quan cal aplicar les recomanacions a nivell de la UE a cada Estat membre de manera efectiva:

"Els esforços de dalt a baix són sovint impulsats per una agenda de protecció dels consumidors, en lloc d'un esforç encaminat a abordar les condicions estructurals que condueixen a la pobresa energètica. Exacerbant encara més la situació, se'ns diu que hi ha una manca de coneixement científic sistemàtic sobre el problema, així com la falta de voluntat d'alguns Estats membres a reconèixer l'existència d'una demografia específica sobre pobresa energètica en el seu territori".

37. «Mientras no se nacionalice, no pagamos la energía eléctrica» (Itzamná, 2014)

38. «Condições para renovação das concessões do setor elétrico nacional» (Plataforma Operária e Camponesa para Energia, 2012).

"No és només que les disposicions del 3rd Energy Package i els documents posteriors no es tradueixin en requisits obligatoris a nivell de la UE per fer front a la pobresa energètica de manera específica – més enllà de l'excepció de les polítiques de competència i d'eficiència energètica, que són molt més indirectes– sinó que la UE no ha arribat a proporcionar una definició comuna del problema, cosa que podria donar-li una millor visibilitat a nivell dels Estats membres". (Bouzarovski et al. 2012).

Normalment les situacions de pobresa energètica s'expliquen com una situació de privació que depèn de tres elements: i) sous o capacitat adquisitiva, ii) preus de l'energia, iii) eficiència energètica a la llar. Però l'important no és només el fet de poder oferir una quantitat suficient d'energia a preus raonables, sinó també que trobem l'encaix necessari entre el tipus d'habitatge, el tipus d'infraestructures de generació de l'energia, segons les necessitats de la família en concret i les seves condicions socio-demogràfiques, etc. però també segons el país, la regió, el clima, el context social i cultural. I anant una passa més enllà, reclamant també atenció sobre la visibilització de la problemàtica (Buzar, 2007).

Els factors de vulnerabilitat davant la pobresa energètica són diversos i canviants, segons el moment, zona, etc. Cal tenir molt en compte, doncs, si les mesures que cada país posa en marxa tenen en compte qui té la responsabilitat de cada aspecte de la problemàtica que es vol adreçar. Tal i com es plantejava a l'apartat 6.2.a, no és el mateix posar sobre la taula mesures que protegeixen les persones que mesures que protegeixen els mercats. A més, la pobresa energètica és un factor de fragilització que se suma a d'altres, ja que les dificultats interactuen en un cercle viciós i llastren les persones que pateixen pobresa de manera més generalitzada. Estem, doncs, davant persones vulnerables, però també vulnerabilitzades a diferents nivells.

Altres ens a nivell de la UE també han assenyalat que cal un anàlisi acurat de les causes i els factors estructurals de la vulnerabilitat per anar més enllà de la constatació dels símptomes. L'ECOSOC (European Economic and Social Committee) subratlla la importància del reconeixement del dret humà a l'energia, i proposa fins i tot que aquest s'inclouï al tractat de Lisboa. Recorda, a més, la situació actual de pujada de preus (assenyalant que l'obertura de mercats i la liberalització generalitzada del sector no ha ajudat en aquest sentit) i recomana alhora l'establiment d'una estratègia europea davant la pobresa energètica (ECOSOC, 2013).

6.3.a. Eficiència energètica

Els models de gestió que compten amb la qüestió de l'eficiència energètica com a pal de paller, o amb una forta presència de mesures sobre eficiència energètica, acostumen a ser models que han identificat la mala adequació de la llar (o dels elements, mobiliari, prestacions d'aquesta) com a principals causants de les situacions de pobresa energètica en la seva població.

Es tracta d'una mesura que està en la línia de complir els acords EU 2020, establerts pel Consell Europeu el 2007 sobre reducció d'emissions i aprofundiment en la utilització de les energies renovables, i que acostuma a encoratjar les llars vulnerables a millorar les seves condicions d'eficiència energètica amb



l'objectiu de reduir el consum de les factures. Des de la mateixa UE es recorda també la importància de la reducció del consum, en la línia de reduir la petjada de carboni de les llars i com a forma de protegir les persones més vulnerables:

"La reducció del consum d'energia primària d'una manera rendible ha de ser una prioritat al llarg de tota la cadena energètica. Més eficiència en l'extracció d'energia, la producció, el transport i l'ús final farà que se'n beneficiïn tots els consumidors finals, incloent aquells en situació de vulnerabilitat, ja que aquests augments de l'eficiència ajudaran a reduir les seves factures d'energia. Una combinació de mesures d'eficiència energètica i un menor consum d'energia significaria que els consumidors estan més protegits de les fluctuacions dels preus de l'energia ja que el seu consum total d'energia seria inferior" (VCWG, 2013).

Aquest plantejament però, deixa sobre la taula dos elements de possible incoherència que val la pena destacar.

D'una banda, tot i anar alineat amb l'estratègia EU 2020, una major eficiència i un menor consum no pot distribuir-se a tots els sectors de la població i a tots els sectors econòmics per igual, perquè no tots tenen la mateixa capacitat ni la mateixa relació amb el consum. Quin sentit té que siguin les famílies menys solvents les que hagin de fer aquest canvi de manera prioritària? Cal tenir en compte que moltes persones vulnerables probablement no puguin permetre's pagar una reforma per aplicar mesures d'eficiència energètica a la llar.

D'altra banda, es proposa aquesta mesura com a mecanisme per reduir el consum i per tant tenir més protecció davant la fluctuació de preus. Però, no tindria més sentit protegir-les directament d'aquestes fluctuacions? És a dir, plantejar-se que per garantir uns serveis assequibles i inclusius per a tota la població caldrà fer front a un mercat que permet aquestes fluctuacions, en comptes de vorejar i no adreçar d'entrada la problemàtica dels preus. Al cap i a la fi, quan una família redueix el seu consum, només ho fa d'una part de la factura. I a més, la part de la factura que és fixa o regulada, associada als peatges (i que representa a l'Estat espanyol al voltant d'un 60% del total de la factura), malgrat no estar vinculada amb el preu de l'energia consumida, continua responant a les necessitats del mercat energètic, amb la qual cosa es reforça de nou la incoherència d'adreçar només la vulnerabilitat generada pel consum, i no aquella generada pel mateix funcionament del mercat.

En qualsevol cas, els models de gestió que aposten per mesures d'eficiència energètica com a via per pal·liar les situacions de pobresa energètica, necessiten oferir suport, a nivell tècnic i financer, a les famílies vulnerables i, alhora, acompanyar-se d'altres mesures que completin la seva actuació (ja que, com s'ha exposat anteriorment, les causes són múltiples i no només relacionades amb les condicions materials de la llar i les famílies).

A continuació es descriuen alguns dels exemples de programes duts a terme a diversos Estats membres.

Regne Unit: una aposta per l'eficiència energètica cada cop més alineada amb la lògica de mercat

Warm Front Scheme: Aquesta és una mesura que proveeix suport públic, gairebé en un 100%, per a la calefacció i l'aïllament de les llars candidates. Aquest programa va veure el seu pressupost retallat en dues terceres parts en els seus dos últims anys d'operativitat, i fins 2012. A partir de llavors, el govern va començar a introduir un altre programa anomenat "Green Deal".

Green Deal: Es tracta d'un programa on l'estalvi energètic aconseguit gràcies a la reforma en eficiència energètica de la llar, s'aplica com a descompte en la factures:

"Aquest canvi treu la responsabilitat d'identificar la vulnerabilitat relacionada amb els ingressos o el tipus d'habitatge de les mans de l'Estat, i la dona al sector privat, on l'eficiència de costos serà un imperatiu i la rendició de comptes es veurà disminuïda (en comparació amb el sector públic) en relació a com són escollides, tractades o obviades les llars vulnerables." (Walker i Day, 2012).

Des d'una visió de mercat per millorar l'eficiència energètica i reduir les emissions de CO2 de les famílies al Regne Unit, les llars poden instal·lar un paquet d'eficiència energètica i mesures de reducció d'emissions sense haver de pagar per avançat, comptant amb capital provinent del sector privat. El càrrec està lligat a la llar, i no a qui hi viu, permetent a la família mudar-se si fos el cas, sense haver de pagar la diferència restant. El requeriment clau és que l'estalvi energètic esperat sigui major que els pagaments a retornar, una condició coneguda com The Golden Rule (la regla d'or).

Les llars més pobres han de rebre també subsidis que les empreses estan obligades a oferir-los a través de l'Obligació de la Companyia Energètica (ECO per les seves sigles en anglès, "Energy Company Obligation")³⁹, i que es reparteix en percentatge entre les diferents companyies segons la seva quota de mercat⁴⁰. L'ECO, doncs, és una mena d'avançament dels diners que costarien les reformes, i que posteriorment serà cobrat a través de les factures. Per això el perill és que el retorn de la inversió deixi a les famílies en situació de pobresa energètica quan la inversió feta supera l'estalvi generat.

"El Green Deal i l'ECO pretenen reduir la vulnerabilitat associada a la manca d'ingressos suficients estimulant el creixement del sector privat i generant llocs de treball, una aproximació des d'una lògica "trickle down"⁴¹ més que no pas redistributiva" (Walker i Day, 2012)

39. www.gov.uk/energy-company-obligation / www.ofgem.gov.uk/environmental-programmes/eco/energy-suppliers

40. «The Electricity and Gas (Energy Company Obligation) Order 2014» (UK Government, 2014).

41. Filtració del benestar de dalt a baix, atorgant privilegis i promovent la riquesa dels sectors ja benestants esperant que aquesta arribi posteriorment als sectors de la població més necessitats.



"Cal assegurar que el cost de la ECO no condueix a les famílies a la pobresa energètica a causa de com les companyies afegeixen aquests càrrecs a la factura, i de les dinàmiques desiguals sobre qui es beneficia del subsidi més costós, com ho és l'aïllament de parets. Això hauria de portar a una nova aproximació a la qüestió de compartir els costos de la ECO per part de totes les persones consumidores d'energia i a un esquema general dissenyat curosament per a l'equitat en l'elegibilitat del suport entre les diferents llars candidates" (Guertler, 2012)

Altres experiències en aquesta matèria també s'han dut a terme a països com França, Bèlgica i especialment a l'Europa de l'est.

El govern francès compta amb un programa de micro-crèdits amb diner públic per millorar l'eficiència energètica de les llars (d'entre 3.000 i 10.000 euros), amb terminis de retorn d'entre tres i sis anys. Els governs regionals francesos també han implantat les subvencions "Habiter Mieux", que promouen l'eficiència energètica no només amb la rehabilitació de l'habitatge sinó també amb la formació de les famílies sobre els hàbits energètics i amb seguiment de la llar durant tot el procés. També són importants les mesures d'eficiència energètica impulsades pel govern i associades al parc d'habitatge públic. S'han dedicat 320 milions d'euros d'inversió energètica en habitatge social (VCWG 2013).

A Bèlgica hi ha a disposició una eina de crèdit al 0% d'interès per a la compra d'electrodomèstics eficients a retornar en un màxim de 5 anys, i que acompanya a altres mesures com les visites a les llars per a la diagnosi d'aquestes. A Flandes es realitzen auditories energètiques gratuïtes, i a Valònia existeix la figura dels **tutors energètics**⁴².

A Croàcia, després dels últims anys en els que la problemàtica de la pobresa energètica s'ha fet més visible, s'ha realitzat un important diagnòstic sobre les causes que ha assenyalat de manera frontal el mal estat dels habitatges a nivell d'eficiència. Des d'aquest anàlisi s'aposta per l'eficiència energètica com a pal de pallar per a adreçar la pobresa energètica, incloent mesures d'espectre ampli, com les **auditories energètiques**, la mesura i estudi de la problemàtica i el seguiment de la mateixa, resultant aquest tipus de mesures d'eficiència les que actualment està guiant la política estatal (Robić i Ančić, 2016).

També a altres països de l'Europa de l'est s'han impulsat iniciatives en aquest sentit, com és el cas del projecte BEEN (Baltic Energy Efficiency Network)⁴³ que es va desenvolupar entre el 2005 i el 2008 a Polònia, Lituània, Letònia, Estònia i l'est d'Alemanya. Aquest programa pretenia millorar les condicions d'eficiència energètica del parc d'habitatge públic construït entre 1950 i 1980, i que les famílies poguessin pagar a terminis aquestes reformes gràcies a l'estalvi energètic generat (comptant la part

42. <http://gouvernement.wallonie.be/les-tuteurs-nergie>

43. www.been-online.net

de la factura que la reforma permetia disminuir) i a un suport extra de les municipalitats en alguns dels casos. En aquest programa, però, sorgeix de nou el dilema plantejat a l'inici d'aquest apartat, sobre quines persones han d'ésser el públic objectiu de mesures com les millores en eficiència energètica a les llars. Iniciatives com el BEEN, i en part per la seva metodologia d'aplicació⁴⁴, van acabar portant a famílies amb baixos ingressos a endeutar-se en aquestes reformes tot i no poder-s'ho permetre, i sense que es pogués garantir en tots els casos un suport econòmic per part de l'administració.

Per la seva banda, a l'Estat espanyol, i lluny d'una estratègia fruit d'un acurat treball de diagnòsi, s'han impulsat mesures *in extremis* per a complir amb els acords de la UE en matèria d'emissions. El govern del PP en el marc del seu pla de reformes, va aprovar la Llei 18/2014 que incloïa mesures d'eficiència energètica i es va crear el Fons d'Eficiència Energètica per finançar (mitjançant l'aportació de les companyies), per a la millora de l'eficiència del consum energètic dels edificis, el transport, la indústria, els serveis i l'activitat agrícola⁴⁵. De moment, i a l'espera que es concretin iniciatives en aquest sentit, ha servit per obrir un nou front legal a l'Executiu amb una allau de recursos presentats per les companyies subministradores⁴⁶.

A Catalunya, i també en l'intent de complir amb les Directives Europees d'Eficiència Energètica, des de l'1 de juny de 2013 és obligatori disposar del certificat energètic per als edificis i habitatges ja existents que es lloguin o es venguin, i per als edificis o parts d'edificis en que una autoritat pública ocupi més de 250 m² i siguin freqüentats habitualment pel públic. De tota manera encara s'està lluny de que els edificis de nova construcció siguin de consum d'energia gairebé zero al final del 2020⁴⁷. No obstant, sí que hi ha hagut exemples a nivell de municipis que han activat polítiques integrals d'eficiència energètica i amb perspectiva de canvi de paradigma, com és el cas del municipi de Rubí amb l'experiència de Rubí Brilla, que incloïa programes de sensibilització i actuació a diferents escales i nivells: habitatges, escoles, indústria, administració, etc.⁴⁸

Per últim, és pertinent exposar algunes de les ombres de les mesures d'eficiència energètica, o de models centrats en aquestes.

D'una banda trobem el "dilema llogater-propietari", que posa sobre la taula el problema de la renovació energètica en règim de lloguer, i la disputa sobre els incentius que poden ser contraposats entre ells. Al Regne Unit s'han identificat fórmules com per exemple mecanismes per dividir l'estalvi

44. Els blocs de pisos votaven per majoria simple si volien formar part de la iniciativa, amb la qual cosa es podien donar situacions on gairebé la meitat de les famílies haguessin votat en contra, pel fet de no poder-s'ho permetre, havent d'entrar al programa de totes maneres.

45. «Fondo Nacional de Eficiencia Energética» (IDAE, 2014).

46. «300 empresas declaran la guerra al fondo de eficiencia energética» (Monforte 2016a)

47. «Certificació d'eficiència energètica d'edificis i inscripció dels certificats al registre de certificats d'eficiència energètica d'edificis de Catalunya» (Generalitat de Catalunya, 2013)

48. «Dossier Rubí Brilla» (Rubí Brilla, 2015)



entre el propietari i el llogater, com el "warm rent system" (els llogaters paguen una quota total composta pel lloguer i per costos energètics, permetent a l'operador de lloguer social transferir el cost de la renovació energètica a la part del lloguer, mentre que l'estalvi energètic serveix per reduir el cost energètic dins el total dels pagaments), o també el descompte en les taxes o, per exemple, el fet que l'Energy Company Obligation vagi associada a la llar, segons les seves característiques, i no a la persona. També en l'Energy Act de 2011 es va declarar il·legal que a partir de 2018 es pogués llogar una propietat amb l'índex EPC (Energy Performance Certificate) per sota de la qualificació E⁴⁹.

Als Països Baixos una iniciativa similar intenta donar resposta a la mateixa problemàtica (Vringer et al. 2015). La persona propietària normalment no es beneficia directament de les millores en eficiència energètica, però el sistema nacional d'avaluació de la propietat que regula el preu màxim del lloguer social ha inclòs ara també criteris sobre les característiques físiques i el rendiment energètic de la llar. Per contra, les persones llogateres es beneficien d'aquest millor rendiment a la llar, en la forma d'una factura energètica que en principi hauria de disminuir.

D'altra banda, sorgeix la qüestió del finançament d'aquestes iniciatives d'eficiència energètica quan es tracta de grans programes d'inversió que es poden fer a nivell de ciutat, o pels nous parcs públics d'habitatge, etc. i que en alguns casos s'estan plantejant en format de Partenariats Públic Privats (PPP)⁵⁰. No són pocs els perills que diferents organitzacions i centres de recerca han assenyalat sobre aquest model de finançament, ja aplicat a altres sectors⁵¹. Això planteja també l'interrogant de qui ha de pagar per aquest tipus de mesures i si es vol obrir (també) aquesta esfera a la concentració, a la generació de lucre i al negoci, quan en realitat no deixem d'estar parlant de garantir drets que podrien acabar sent instrumentalitzats⁵².

Així doncs, cal pensar molt bé si delegar aquest tipus de mesures a actors privats, o a fórmules mixtes, ja que això també podria ocasionar la negativa a prendre responsabilitat en altres qüestions de vital importància com ho són per exemple els talls de subministrament, els deutes acumulats o les pràctiques de venda i assetjament als impagaments (tenint en compte que les mesures i polítiques d'eficiència energètica no farien desaparèixer de manera automàtica cap d'aquests altres aspectes). Una possible fórmula seria deixar l'aposta per l'eficiència energètica a les administracions públiques,

49. «Energy Act 2011» (UK Government, 2011)

50. «EPEC - The European PPP Expertise Centre» (European Investment Bank, s.d)

51. Eurodad (2015), l'Observatori del Deute en la Globalització i Counter Balance (2014), així com Bretton Woods Project (2016) assenyalen perills com els sobre costos, la manca de transparència i rendició de comptes, o la possible generació de deute il·legítim i de riscos financers que hauran d'ésser assumits per l'esfera pública.

52. El Pla d'inversió Juncker, que pretén atraure més de 300.000 milions d'euros en total, a través de 21.000 milions d'inversió pública, en format PPP a nivell de la UE, ha rebut propostes del govern de la Generalitat relacionades amb l'eficiència energètica integral a les ciutats, en la línia de projectes de *smart grids*, la majoria d'elles assignades a Endesa distribució, per valor de diversos milions d'euros. Tot plegat amb una empresa que a dia d'avui continua executant talls de subministrament i que no està rendint comptes sobre l'estat actual de la xarxa de distribució.

per a que aquesta pogués desenvolupar-se de manera transversal (i no només focalitzada en les famílies vulnerables o només en el sector energètic). Això podria dur-se a terme tenint en compte la necessitat d'una tasca paral·lela de sensibilització ciutadana, aprofitant la possible creació de llocs de treball, i procurant acompanyar aquestes mesures d'eficiència amb actuacions que ataquin de manera frontal els altres factors causants de la pobresa energètica.

6.3.b. Suport financer

El suport financer com a estratègia o mesura per adreçar les dificultats que algunes famílies tenen per fer front a les factures energètiques, pren diverses formes al llarg dels diferents Estats membres.

En alguns casos es tracta de facilitar la planificació o ajornament dels terminis, oferir facilitats i modalitats de pagament. Al Regne Unit les companyies subministradores han d'oferir un seguit de mètodes de pagament a les famílies amb deute acumulat. Compten amb un requeriment que assegura que els plans de retorn del deute estan alineats amb la capacitat de pagament de la persona deutora⁵³. També a Bèlgica, Hongria i Grècia⁵⁴ hi ha programes per a l'ajornament o planificació dels pagaments, o en el cas dels Països Baixos, una llei sobre gestió del deute per part de les autoritats municipals⁵⁵.

També el pagament directe de factures endarrerides és una pràctica habitual, en part ben considerada des de la UE en comparació a les tarifes socials (explicades l'apartat 6.3.c):

"Els pagaments directes poden permetre que els preus de mercat prevalguin per als consumidors, i a aquells vulnerables interactuar amb els proveïdors competents en les mateixes condicions que els altres consumidors. Això pot reduir l'estigmatització vis-a-vis amb els proveïdors associats a les tarifes socials. D'altra banda, els beneficiaris del suport financer directe poden tenir un incentiu per a un comportament energètic eficient, ja que es paguen preus de mercat i, per tant, han de ser més conscients de quant gasten". (VCWG 2013).

53. «Domestic Suppliers' Social Obligations 2015 annual report.» (OFGEM, 2015)

54. www.deddie.gr/en/upiresies/eualwtoi-pelates

55. <http://wetten.overheid.nl/BWBR0031331/2013-07-01>



Pagaments per a l'hivern i altres tipus de suport financer

Al Regne Unit des de 2011 podem trobar el **Warm Home Discount scheme**⁵⁶. Es tracta d'un descompte anual de 140 lliures que s'aplicarà a les factures, finançat per les companyies subministradores amb més de 250.000 de consumidors domèstics. La subministradora està obligada a oferir aquest pagament a les persones que cobren una pensió de jubilació per sota de determinats barems, i també a altres col·lectius vulnerables que la mateixa companyia decideix i estableix. Totes elles han de demanar aquest descompte a través d'un procediment burocràtic amb la mateixa empresa, ja que aquest no s'aplica de manera automàtica. Paral·lelament s'han implementat altres mesures que se sustenten en fons públics (i que no exclou les persones que s'acullen a l'anterior descompte). La primera és l'anomenada **Winter Fuel Payment**⁵⁷ per a totes les llars que compten amb un membre major de 60 anys, i que implica una transferència d'entre 100 i 300 lliures que no és d'ús obligatori en pagaments de les factures energètiques, però que en un 40% dels casos s'utilitza per a rebuts de llum i gas. La segona és el **Cold Weather Payment**⁵⁸, que comporta el pagament puntual de 20 lliures setmanals a les llars escollides (també amb col·lectius vulnerables com els pensionistes o aturats) només quan es preveu que la temperatura baixarà dels 0 graus durant una setmana o més.

També Àustria compta amb un fons per al pagament de factures d'electricitat, **Electricity Assistance Fund**, a través de la principal empresa subministradora, Verbund, que és vehiculat a través de Caritas, però que també pot derivar en assessoraments o auditories amb càrrec per a la persona consumidora⁵⁹.

A Bulgària compten amb el **Winter Supplement Programme** al que accedeixen totes les llars per sota del salari mínim, per a tenir suport en el pagament de factures per a la calefacció. I a Hongria es dona suport econòmic per al manteniment general de les despeses de la llar per a les famílies necessitades a través de les autoritats locals⁶⁰.

França compta des de 1990 amb un sistema de fons solidaris, majoritàriament públics, per a llars amb baixos ingressos que es destinen al pagament de factures energètiques de les famílies que no poden pagar. També Catalunya, abans de l'aprovació de la 24/2015, funcionava en aquest sentit amb un Fons de Solidaritat, conformat per fons públics pràcticament en la seva totalitat. Gairebé 4/5 parts del fons de 10 milions, però, van quedar infrautilitzades, tot

56. www.gov.uk/the-warm-home-discount-scheme

57. <https://www.gov.uk/winter-fuel-payment>

58. www.gov.uk/cold-weather-payment <https://www.gov.uk/cold-weather-payment>

59. www.verbund.com/en-at/about-verbund/responsibility/social-issues/electricity-assistance-fund

60. «Local Action Plan on Fuel Poverty. Plovdiv area, Bulgaria» (REACH, s.d.)

i continuar havent famílies en situació de pobresa energètica i amb rebuts impagats. També l'Àrea Metropolitana de Barcelona va aprovar el 2015 un fons de 5 milions d'euros per pagar factures, del qual només es va executar en un 15%. El gener de 2015 va ésser ampliat amb 5 milions més. Paral·lelament el juliol de 2016 la Federació de municipis i la Generalitat van signar un acord per aportar gairebé 4 milions de fons públics per pagar el que havien gastat els ajuntaments durant 2015 en pagament de factures i per a les famílies que tinguin deutes de 2015 amb les companyies.

Andalusia, per la seva banda, va aprovar l'any passat un programa extraordinari per a subministraments mínims vitals i prestacions d'urgència social, que funcionava també com un fons de solidaritat, dotat de 6,5 milions d'euros. Aquests recursos es van transferir als ajuntaments i des d'allà els SS han estat els encarregats de determinar qui se'n pot beneficiar. Al seu torn, la Xunta de Galícia concedeix un tiquet elèctric social, amb un pressupost total de 1,5 milions d'euros, a famílies amb dificultats per pagar els rebuts de llum i gas, amb ajudes que van dels 180 als 300 euros semestral en funció de la composició de les famílies. També el govern del País Basc va incloure l'any passat una partida de 200.000 euros per cobrir necessitats de les famílies que no podien fer front a les factures energètiques (Page 2015).

La lògica del pagament de factures, però, no deixa d'actuar a posteriori, quan el deute ja s'ha generat. De fet, davant la qüestió de la dificultat de moltes famílies per pagar els rebuts sovint es cerca una resposta en la línia de com fer-ho per a que les famílies puguin pagar. Però **la pregunta pertinent des d'un enfocament de drets seria, més aviat, com garantir que malgrat no puguin pagar tinguin els mateixos drets, o com aconseguir un model de gestió que no generi factures impagables.** I en última instància, qüestionar el fet de destinant ingents quantitats de diner públic a aquest objectiu, part del qual finalment no troba la manera d'arribar a mans de les famílies vulnerables. Els models que se centren en aplicar mesures de suport financer poden estar deixant de banda les causes, o perpetuant-les, ja que s'assegura a les companyies subministradores un benefici fins i tot quan aquestes sequeixen produint talls de subministrament, entre d'altres pràctiques abusives (i sent suficientment coneguts els seus beneficis multimilionaris). És a dir, si el tall activa el mecanisme de pagament, fins i tot estariem parlant dels fons de solidaritat i del pagament de factures amb diner públic com a incentius perversos per a que les empreses subministradores mantinguin aquestes pràctiques.

Mesures més properes a aquest enfocament serien el fet de **no aplicar interessos als endarreriments de les factures, de no cobrar per a determinats serveis com l'alta, etc.** Un altre aspecte que garantiria que la qüestió financera no generés un problema a llarg termini seria aconseguir que les persones que no compleixen els criteris per acollir-se a les ajudes, tampoc siguin considerades automàticament males deutores, ja que potser passen per un moment de dificultat, i no per això cal que siguin "etiquetades" de per vida. I per últim el fet de poder, efectivament, negociar els deutes de les famílies que no poden pagar, a través d'algun ens mediador, si escau els mateixos SS, quitanques d'una part o la totalitat del deute, etc.



Però què passa amb el deute acumulat?

Al Regne Unit, per exemple, no hi ha negociació possible sobre els deutes acumulats per tal d'aconseguir quitances, només plans de pagament, o la possibilitat de que es cancel·li el deute si hi ha hagut alguna confusió en el cobrament. A Bèlgica una gran part dels plans de pagament no poden ser acomplerts per part de les famílies, ja que sovint es fan sense tenir en compte la seva situació socioeconòmica. S'agafa el deute acumulat i es divideix sempre en 12 mesos, marcant així la mensualitat que caldrà pagar durant l'any següent, juntament amb les factures habituals. Si la família no pot pagar s'ha de buscar una nova companyia subministradora, però el deute no prescriurà, en tot cas serà venut a una empresa de recobraments, o requerit per via executiva, la qual podria portar a processos judicials o a l'embarcament de béns.

Precisament les famílies endeutades en ambdós països acaben veient-se obligades a que se'ls instal·li un **comptador de pre-pagament** que en el moment que no puguin pagar no els generarà cap tipus de deute, perquè directament no tindran accés a l'energia. Una mesura que, per tant, donarà resultats de 0 talls i 0 impagaments, traslladant una imatge de millora aparent, si més no, cínica i perniciosa.

A Catalunya, l'Aliança contra la Pobresa Energètica, en la seva tasca des de 2014, ha acompanyat a persones afectades en aquesta negociació per a la quitança de fins al 100% dels deutes acumulats, però l'objectiu no és la negociació cas per cas, sinó el dret universal a l'accés i la garantia de no tall per a les famílies vulnerables, malgrat hi hagi rebuts impagats, tal i com recull la Llei 24/2015. A través de la signatura dels convenis que ja hem esmentat es vol fer front al deute acumulat per a donar-los una segona oportunitat, obligant a les subministradores a assumir aquests deutes o a aplicar descomptes molt significatius.

En definitiva, el debat sobre les estratègies i mesures de suport financer, deixa encara sobre la taula una qüestió pendent: els preus de l'energia (no només del seu consum sinó del sistema en sí mateix). És a dir, els preus són preocupants, no només perquè algunes famílies no els poden pagar (i per tant es genera un deute que sovint l'administració ajuda a pagar), sinó també perquè hi ha una gran manca d'informació sobre els costos reals de la generació, distribució i comercialització de l'energia (Cotarelo 2015). I si el problema dels preus no és exclusivament d'imports difícilment pagables, sinó de manca de transparència, caldrà doncs anar més enllà de facilitar el pagament de factures.

6.3.c. Protecció de les famílies vulnerables

Diversos països de la UE, compten amb models de gestió on hi ha diversos mecanismes i mesures per a la protecció de les famílies vulnerables. Moltes vegades s'identifica la protecció social com a mesura de curt termini que respon a la urgència, en contraposició a mesures com les d'eficiència energètica. De tota manera, es podria plantejar que les mesures de protecció poden fins i tot implicar la perpetuació d'algunes situacions de privació a llarg termini, si no s'activen altres canvis estructurals o contrapesos en la desigualtat de poder entre les persones usuàries i les companyies subministradores.

Les diferents modalitats de protecció passen per les tarifes socials, el mínim vital, la protecció davant els talls, etc. Fins i tot, un dels enfocaments de la UE és que una de les maneres de protegir la ciutadania consumidora és millorant la competència:

"Les eines de comparació de preus s'estan tornant més populars, com a un mitjà que tots els consumidors tenen al seu abast per trobar i canviar-se a la millor i més apropiada tarifa. Això també beneficia els consumidors vulnerables (fins i tot si aquests no canvien) perquè encoratja la competència." (VCWG 2013).

No obstant, el tipus de mecanismes i eines als que fa referència aquest enfocament es tractaran i valoraran en l'apartat sobre informació i apoderament de les persones consumidores, ja que no són proteccions prèvies amb les que la ciutadania pugui comptar.

I. Tarifa social i altres fórmules de tarificació

Les tarifes (o bons) socials són modalitats de tarificació a les que les famílies o persones vulnerables es poden acollir, i que ofereixen un preu que en principi té en compte la seva situació.

El bo social a l'Estat espanyol, una mesura de protecció?

Fins el 2014, la tarifa social contemplava la congelació del preu elèctric aplicat abans de l'1 de juliol de 2009, mantenint-se aliena als vaivens del mercat. És a dir, que el bo social es calculava comparant l'import a pagar amb preus actuals amb l'import amb preus de 2009 i descomptant-hi la diferència. Amb el Reial Decret 216/2014 deixa d'utilitzar-se aquesta metodologia i es calcula descomptant un 25%⁶¹ en els termes que componen el PVPC (Preu Voluntari al Petit Consumidor): termes de potència i consum.

Alguns dels criteris que permeten a determinats clients acollir-se a aquesta tarifa social

61. www.minetad.gob.es/energia/bono-social/Paginas/bono-social.aspx



necessàriament. Al bo social poden acollir-se tots els usuaris que tinguin contractada una potència inferior als 3 quilowatts i totes les famílies nombroses. També hi poden accedir persones que reben pensions mínimes i acrediten, dins la unitat familiar, tots els seus membres a l'atur. La legislació de 2009 sobre el bo social contemplava l'establiment d'un llinar referenciat a un indicador de renda per capità familiar, però aquest aspecte no l'ha arribat a desenvolupar cap Govern. De fet, el Partit Popular va rebutjar amb la seva majoria absoluta dos intents de l'oposició que anaven en aquesta línia. I fins i tot un esborrany de la pròpia Secretaria d'Estat d'Energia, que contemplava fixar un llinar màxim d'ingressos i vincular el bo social a la renda familiar. Però el Govern va acabar per aparcar-ho, quedant així pendent l'única possible mesura pal·liativa contra la pobresa energètica que s'anava a contemplar en la legislació estatal. (Page 2015)

El nombre de persones beneficiàries del bo social de la tarifa elèctrica ha disminuït gairebé un 18% des de que es va crear el 2009. Segons dades de la CNMC, aquests usuaris han passat dels 3 milions el 2009, als 2,5 milions el 2014⁶². Malgrat el nombre de possibles beneficiaris ha augmentat (per exemple perquè hi ha hagut moltes més llars amb tots els membres a l'atur) el conjunt de persones amb potencia contractada inferior als 3.3 kW ha disminuït en un 26%, i és l'únic cas en que el bo social s'aplica de manera automàtica. A més, només les comercialitzadores de referència poden oferir-lo, la qual cosa en limita també l'accés a les persones que estan proveïdes per altres empreses, perquè impliquen un canvi previ que desincentiva el tràmit. Un altre agreujant és que la detecció de l'incompliment d'algun dels requisits per a les persones que se'n beneficien és automàtica, mentre que no ho és a la inversa, en la detecció del compliment de requisits. La mateixa CNMC comunicava aquest any que només el 41,69% dels potencials beneficiaris s'hi acullen finalment.

El Reial Decret-Llei 6/2009 establia que el finançament d'aquest mecanisme fos assumit per algunes de les empreses titulars d'instal·lacions de generació, amb quotes d'aportació segons les quotes del mercat de la seva activitat, però una sentència del Tribunal Suprem del 7 de febrer de 2012 va declarar aquest criteri inaplicable, per incloure només algunes empreses generadores i resultar discriminatori. El bo va quedar doncs inclòs a la tarifa mitjançant els peatges d'accés. Posteriorment el Reial Decret-Llei 9/2013 genera un canvi en aquest sentit, fent que siguin les matrius de les empreses integrades verticalment⁶³ les que hagin d'assumir el seu cost, també amb quotes segons subministraments connectats a la xarxa de distribució i clients subministrats, que la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència (CNMC) ha de fixar anualment.

Des de llavors les 5 grans elèctriques han recorregut totes les ordres de pagament anuals, a

62. «¿Cuántos usuarios se benefician del bono social de electricidad en España?» (CNMC, 2014)

63 Els grups empresarials que participen simultàniament en les activitats de generació, distribució i comercialització d'electricitat.

més del significatiu recurs presentat davant el Tribunal Suprem sobre el Reial Decret que fixava la metodologia per calcular el repartiment. Mentre la sentència estava a punt de produir-se s'havia argumentat que una altra sentència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea (TJUE) podria fer decantar la balança cap a les elèctriques i la seva negativa en pagar aquest bo⁶⁴. La sentència del TJUE, davant la consulta del Govern francès per a implantar un bo similar per al gas, es mostrava partidària que fos l'Estat qui costegés aquests imports per no discriminar les empreses.

El recent 26 d'octubre d'aquest mateix any, la sentència ha fallat en favor de les elèctriques, implicant això que **serà la ciutadania qui haurà de pagar de manera retrospectiva el cost del bo dels passats anys des de 2014, a raó de gairebé 200 milions d'euros per any**⁶⁵. No obstant, la sentència no rebutja la capacitat del Govern per a escollir l'opció d'atribuir el finançament del bo social al sector elèctric o a una part del mateix sinó a la manca, en aquest cas, d'un raonament suficient i justificat per a fer-ho.

Diferents Estats membres de la UE ofereixen tarifes socials més garantistes que el bo social de l'Estat espanyol.

A França, per exemple, n'hi ha per a l'electricitat i el gas, i en elles s'apliquen descomptes entre el 40 i el 60% en els rebuts. Són les anomenades TPN, o tarifes de primera necessitat. Per a l'electricitat, **totes les subministradores poden oferir aquesta tarifa**, i el 2012 se'n van beneficiar al voltant dels 4 milions de persones usuàries. En el cas del gas, també poden oferir aquesta tarifa totes les subministradores, i el nombre de persones beneficiades el mateix any va rondar les 300.000 (VCWG, 2013). Els requisits per a accedir-hi tenen a veure amb ser beneficiari d'ajudes especials de l'administració, relacionades amb pensions o ajudes per invalidesa, també amb un límit màxim de renda que és en funció del nombre de persones a la llar. Els descomptes van des dels 71 als 140 euros per a l'electricitat, i dels 23 als 185 euros per al gas). Aquestes tarifes estan finançades pel sistema de contribucions de les empreses al servei públic de l'electricitat, i que es repercuteix a les factures de totes les persones consumidores.

Itàlia⁶⁶ compta amb dos tipus de tarifa social, una aplicada a l'electricitat (des de 2005) i una altra per al gas natural (des de 2008). Es tracta de tarifes amb descompte que s'apliquen a famílies en funció dels resultats d'un test de situació econòmica que combina informació dels ingressos de la família, dels seus actius financers i de la composició de la llar. Per poder-se'n beneficiar, l'ingrés equivalent de la llar

64. «El Supremo defiende que las eléctricas no paguen el bono social» (Monforte, 2016b)

65. «El Supremo tumba el régimen de financiación del bono social en favor de las eléctricas» (El periódico de la energía, 2016)

66. «Bonus elettrico» (Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico, s. d.)



no pot superar els 7.500 euros anuals (o 20.000 euros en cas que hi hagi persones dependents), i la quantia dels descomptes s'aplica en funció de la composició de la llar (entre 71 i 153 euros a l'any en llum, i entre 70 i 264 euros per al gas). A la tarifa social d'electricitat s'hi acullen al voltant d'un milió de llars (17.000 de les quals per problemes greus de salut), mentre que a la del gas hi accedeixen unes 600.000. El cost recau en la resta de ciutadania consumidora a través de la factura.

A Bèlgica, la tarifa social d'electricitat cobreix el 8,2% del total de les persones consumidores domèstiques, i la del gas el 8,5% del total. El cost també és assumit per tota la ciutadania consumidora, a través d'una part de la tarifa. **Totes les companyies poden oferir-lo, i la població té el dret de demanar-lo, però ja s'aplica per defecte als col·lectius vulnerables establerts per llei** (Thomson, 2012).

A Portugal⁶⁷ és la comercialitzadora d'últim recurs l'encarregada del subministrament a les persones en situació de vulnerabilitat, amb una tarifa determinada pel regulador nacional, anomenat ERSE. Hi poden accedir les persones que estan rebent alguna pensió d'invalidesa, que cobrin un subsidi d'atur, la renda social d'inserció o el complement solidari per a persones d'edat avançada, així com les que siguin família nombrosa o tinguin baixos ingressos. Aquestes persones reben un descompte en la factura al voltant del 30% que s'aplica exclusivament als contractes de subministrament d'electricitat i de gas natural en habitatges, d'ús permanent i amb uns límits (en el cas de l'electricitat d'una potència contractada de fins a 4,6 kW, i en el cas del gas d'un consum anual de fins a 500 m³). La tarifa social portuguesa s'aplica per defecte amb dades d'Hisenda i la Seguretat Social des del juliol passat, i en el cas de l'electricitat, és costejada íntegrament per les empreses del sector. Les comercialitzadores en règim de mercat també efectuen un descompte fixat pel Govern als col·lectius anteriorment indicats a través del Suport Social Extraordinari al Consumidor d'Energia (ASECE per les seves sigles en portuguès) que prové de fons públics.

A Grècia⁶⁸ es compta amb una tarifa social residencial (anomenada KOT), proveïda per a la protecció dels grups vulnerables, particularment les persones amb baixos ingressos, famílies amb 3 menors al seu càrrec, persones aturades de llarga durada, amb discapacitat o que depenen d'aparells de suport vital. Totes les companyies subministradores poden oferir aquesta tarifa. Paral·lelament aquest mateix any s'ha posat a disposició de les persones usuàries que estan al dia de pagaments un descompte del 15% a les factures⁶⁹, de la mà de la principal empresa elèctrica del país, PPC (on l'Estat grec encara conserva un 34,12% d'accions), mesura a la que s'han sumat altres subministradores menors. Les persones vulnerables a qui se'ls aplica la tarifa social residencial, però, no poden accedir a aquest descompte.

Hongria no compta amb tarifes socials pròpiament dites, però sí amb un descompte per a famílies

67. «Descontos Sociais de eletricidade» (EDP, s. d.)

68. «Social Residential Tariff» (Public Power Corporation S.A., s. d.)

69. «15% Discount» (Public Power Corporation S.A., s. d.)

nombroses (amb 3 menors al seu càrrec, o més) per a les tarifes de gas. També proveeixen de serveis addicionals de mesura, lectura i procediments de facturació o pagament per a persones amb discapacitat. Una ajuda extra molt semblant és la que el Regne Unit ofereix per a pensionistes o amb alguna discapacitat. S'anomena Priority Services Register⁷⁰, i contempla suport i assessorament sobre els hàbits a la llar, ajuda econòmica per a alguna petita instal·lació, o suport addicional d'accés a la informació en la mesura del consum per a persones amb necessitats específiques.

La (des)protecció dels comptadors de pre-pagament

Els comptadors de pre-pagament (més coneguts com a pre-payment meters, pel seu nom en anglès) són un instrument emprat, en principi, per a protegir les famílies més vulnerables en l'accés als subministraments d'electricitat i gas. En aquest sentit, val la pena conèixer l'experiència de dos dels Estats membres que fan ús d'aquest model, per valorar el grau de protecció que ofereixen, si és que aquest és el cas.

A Bèlgica (tot i que hi ha importants diferències entre regions, i per exemple a la regió de Brussel·les-Capital no es fa servir aquesta mesura) quan una llar no paga les seves factures després de la notificació d'incompliment, el proveïdor pot decidir fer fora el client en els següents 60 dies. Si el client no entra en un nou contracte amb un altre proveïdor, serà finalment subministrat per l'operador de la xarxa de distribució. Llevat que el client estigui protegit per SS, aquest nou proveïdor li cobrarà un mena d'aranzel dissuasiu, que és lleugerament més alt que el que està disponible al mercat lliure. Aquest cobrament, que es fa dues vegades a l'any i que és a banda de la facturació, té la intenció de "motivar" les persones usuàries a pagar els seus deutes i tornar al mercat lliure on hi ha disponibles tarifes més econòmiques.

Quan el client s'endeuta de nou, ara amb l'operador de la xarxa de distribució, i és incapaç de pagar, se li instal·la un comptador de pre-pagament. A Flandes, aquest és pagat per l'operador de la xarxa de distribució (que després en socialitza el cost a través dels peatges de distribució). A Valònia, el client ha de pagar 100 euros, llevat que estigui cobert per algun tipus de protecció social, de manera que l'operador se'n faria càrrec. A partir de llavors i fins que el client torna al mercat lliure, només pot pagar l'electricitat i el gas amb targetes de pre-pagament⁷¹. Quan el seu pressupost s'esgota i el client no es pot permetre el luxe de recàrrega, es pot activar una reserva d'emergència integrada en el comptador. Però quan també s'esgota aquesta reserva,

70. www.citizensadvice.org.uk/consumer/energy/energy-supply/get-help-paying-your-bills/priority-services-register-for-older-and-disabled-people/

71. Tot i que si compleix requisits podria acollir-se als preus de la tarifa social explicada en l'apartat anterior, però amb el mètode del pre-pagament.



la persona està efectivament aïllada de la xarxa de subministrament⁷², o dit d'una altra manera, **s'auto-desconnecta, es fa un tall de subministrament a ella mateixa.**

De manera similar al Regne Unit els comptadors de pre-pagament s'instal·len com a última opció quan una família no pot fer front a les seves factures i no pot pagar el deute acumulat. En principi és una mesura reservada per a casos en els que no s'ha trobat cap altra alternativa, però en la pràctica les companyies són molt ràpides en aplicar-la. El comptador es pot instal·lar amb o sense el consentiment de la persona consumidora, amb la condició que es col·loqui en un lloc de fàcil accés i que la persona tingui la capacitat per a fer-lo servir (eximint això algunes persones amb diversitat funcional).

El resultat d'aquesta mesura ha estat fortament criticat per moviments socials com Fuel Poverty Action⁷³, que han denunciat aquestes pràctiques com a agreujants de la situació de pobresa energètica de moltes famílies. **Les persones que consumeixen energia a través dels comptadors de pre-pagament gasten una mitjana d'entre 260 i 320 lliures més per any que la resta, tenint en compte que es tracta precisament de les famílies més vulnerables.** De fet, la mateixa CMA (Competition and Markets Authority) acaba de fer una proposta per a pal·liar aquest greuge comparatiu amb una disminució de 75 lliures en aquesta diferència⁷⁴, cosa que deixaria encara aquestes persones pagant més que la resta de població.

En definitiva, novament es repeteixen exemples de suport a les persones vulnerables, però a mercè que això no destorbi el mercat. Valdria la pena impulsar sistemes de tarificació que permetin tarifes socials més garantistes, i que caminin també cap a la progressivitat, en la línia dels trams de consum que s'aplica sovint en la tarificació de l'aigua, i que motiva també l'estalvi, tenint alhora en compte la capacitat i poder adquisitiu de les famílies.

II. Mínim vital

El mínim vital és un concepte que pretén garantir una quantitat mínima d'un recurs que es considera bàsic per a les necessitats de les persones. Aquest concepte s'ha treballat més en el cas de l'aigua per diversos motius: i) en el cas de l'energia no hi ha tanta claredat en quina seria la quantitat a garantir, ii) es tracta d'un recurs bàsic però no comparable a l'aigua a nivell d'essencialitat per a la vida, iii) l'energia es produeix, i en la seva producció s'exploten recursos naturals, és controvertit, doncs, **el fet de fixar**

72. Menys en els casos de comptadors d'electricitat que no són "buits". A Bèlgica hi ha un 25% dels comptadors l'electricitat que són "buits", és a dir, que si la família no disposa de diners, no tindrà accés a electricitat. La resta dels comptadors sí que tenen una reserva de 10 amperes quan la família deixa de carregar-hi diners, però que no permet ni utilitzar ni dos aparells elèctrics alhora. Pel que fa als comptadors de gas, tots són "buits".

73. www.fuelpovertyaction.org.uk www.fuelpovertyaction.org.uk

74. «Energy watchdog announces price cap for pre-payment gas and electricity metres» (Sunderland Echo, 2016)

una quantitat mínima d'energia com a vital sense entrar en un debat profund sobre quines serien les fonts adequades per a aquesta generació dins uns criteris sostenibles i alhora que permetessin aquesta universalitat. D'altra banda, podria ésser perillós parlar de mínims a garantir perquè en tractar-se d'un recurs majoritàriament en mans privades, aquests actors podrien estar interessats en fixar un mínim molt elevat per a garantir el propi negoci. O segons si fossin aquestes empreses les encarregades d'assumir aquest cost, es correria el risc de tot el contrari, amb l'establiment d'un mínim insuficient per al benestar de les famílies pel fet d'ésser aquest massa costós.

Així doncs, es tracta d'un debat gens senzill. El consum depèn de molts factors: grau d'eficiència energètica de l'edifici (dada habitualment desconeguda), situació geogràfica, i aparells elèctrics habitualment emprats. Pel que fa al consum dels aparells es podria fer un càlcul aproximat en funció d'unes necessitats bàsiques (higiene personal i de la casa, cuinat i refrigeració d'aliments, tecnologies de la informació, enllumenat, etc.) i el consum mínim de calefacció, que serà diferent per a cada habitatge, però en tot cas, un que mantingui la temperatura de la llar a un nivell confortable: a l'hivern entre 18°C a les habitacions secundàries i 21°C a la principal (tal i com recomana la OMS) i a l'estiu entre 24 i 26°C.

A Bèlgica, fins fa poc, hi havia una mesura per proveir de manera gratuïta un mínim d'energia per a tothom⁷⁵. Abans que el nou govern se'n desfé, aquesta mesura funcionava de manera que cada persona que acredités la seva adreça oficial (padró) tenia dret a 100 kWh/mes de manera gratuïta, als quals s'hi afegien 100 kWh/mes per al conjunt de la llar, amb la qual cosa una família de dos membre accedia a 300 kWh/mes gratuïtament, o una família de 4 membres a 500 kWh/mes. Aquest model era finançat a través de les factures de totes les persones consumidores, i representava també un al·licient i un primer descompte per als consums baixos. A dia d'avui, ajuntaments com el de Cadis estan estudiant també mesures en aquesta línia⁷⁶, després d'haver treballat la qüestió en l'àmbit de l'aigua, i tot i trobar-se limitats pel fet que l'energia és un sector liberalitzat i on la competència municipal queda marcada per aquest fet.

III. Protecció davant els talls de subministrament i principi de precaució

La qüestió dels talls de subministrament és una de les majors preocupacions de la població vulnerable que té problemes per pagar les seves factures. El fet de viure sense el subministrament energètic implica no poder cobrir les necessitats bàsiques com cuinar, il·luminar, escalfar-se, etc.

Des de la UE, i a través del 3rd Energy Package, es fa referència a la necessitat d'evitar els talls en moments o situacions crítiques, però després depèn de cada Estat membre com garantir-ho:

"La definició pot també referir-se, entre d'altres, a la prohibició dels talls d'electricitat a aquests consumidors en períodes crítics" (VCWG 2013).

75. www.vreg.be/nl/gratis-elektriciteit

76. «El Ayuntamiento de Cádiz contará con una estrategia para el ahorro y eficiencia en edificios municipales y alumbrado público» (Ayuntamiento de Cádiz, 2016)



Taula 1. Garanties en la protecció davant els talls de subministrament

País / Regió	Llei/ mesura	Regulació dels avisos	Protecció d'usos vitals (en cas de no existir més protecció)	Treva hivernal	Protecció durant tot l'any
Catalunya	Llei 24/2015	Avisos només d'impagament, no de tall, amb informació sobre els drets de les persones vulnerables i les ajudes disponibles		(a la modificació del codi de consum de la Llei 22/2010, suspesa pel TC)	Sí, a través del principi de precaució (regulat per llei)
Estat espanyol	Llei 24/2013 del sector elèctric	2 rebuts impagats ja poden generar avis de tall	Protecció de persones connectades a un equipament elèctric de suport vital		
França ⁷⁷	Llei Brottes (i reglament anterior per a la treva hivernal)	Període mínim d'avis		Per a l'electricitat i el gas	(Per a l'aigua)
Regne Unit (acords d'obligat compliment)	Standard Licence Conditions for Supply ⁷⁸			Només hi ha prohibició explícita de talls a l'hivern a les persones jubilades vivint soles o amb menors, i a les llars amb menors de 16 anys (Es recomana prendre totes les mesures possibles per evitar efectuar talls a altres col·lectius vulnerables com les persones amb discapacitat o malalties cròniques)	(Es recomana prendre totes les mesures possibles per evitar els talls de subministrament a les llars amb menors de 5 anys)

País / Regió	Llei/ mesura	Regulació dels avisos	Protecció d'usos vitals (en cas de no existir més protecció)	Treva hivernal	Protecció durant tot l'any
Regne Unit (acords voluntaris)	Energy UK Safety net ⁷⁹				Acord de mai efectuar un tall si és té el coneixement que per motius de salut, edat, discapacitat o vulnerabilitat econòmica severa, la persona no és capaç de fer front a les factures impagades. (Hi ha, però, auto-desconnexions arran dels comptadors de pre-pagament instal·lats a les persones endeudades)
Bèlgica	Public service obligations for Distribution System Operators, que es regula per Decret. ⁸⁰			Treva hivernal	Impossibilitat física de fer-ho (però si que hi ha auto-desconnexions arran dels comptadors de pre-pagament). També hi ha una mena de "principi de precaució", ja que el tall l'ha de permetre una "comissió local de consell"

77. «LOI n° 2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes» (Gouvernement de la République française, 2013)

78. «*Electricity supply standard licence conditions consolidated*» (Gas and Electricity Markets Authority, 2016)

79. «Protecting Vulnerable Customers from Disconnection» (The Energy UK Safety Net, 2016)

80. Un exemple pot ésser el decret més recent a nivell de Flandes, del 19 de novembre de 2010 de novembre de 2010, del qual es planteja ara una renovació.



País / Regió	Llei/ mesura	Regulació dels avisos	Protecció d'usos vitals (en cas de no existir més protecció)	Treva hivernal	Protecció durant tot l'any
Itàlia	Regulador nacional, Comunicat del 22 de febrer de 2013 ⁸¹	Període mínim d'avís abans del tall si és per motiu d'impagament i regulació dels nombre d'avisos previs al tall. Multes a la companyia per no seguir aquests terminis, a pagar directament a la persona afectada			
Països Baixos	Reglament del Ministeri d'Economia, Agricultura i Innovació del 27 de juny del 2011 ⁸²	Període mínim d'avís abans del tall si és per motiu d'impagament i regulació del nombre d'avisos previs al tall. Cal que la companyia contacti directament amb la persona usuària per oferir-li un pla de pagament.		Treva hivernal	
Hongria	Llei 2007 LXXXVI ⁸³	Període mínim d'avís abans del tall si és per motiu d'impagament.	Subministrament no interruptible si hi ha persones la vida de les quals depèn de la connexió a l'electricitat (equipament elèctric de suport vital)		

Font: Elaboració pròpia

81. www.autorita.energia.it/it/com_stampa/13/130222.htm

82. <http://wetten.overheid.nl/BWBR0030164/2013-08-01>

83. «Llei 2007 LXXXVI» (Govern d'Hongria, 2007) http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?

Dins les mesures de protecció davant els talls, trobem els diferents mecanismes d'avís previ per a que hi hagi suficient temps i notificacions. La quantitat i periodicitat dels avisos també la decideix cada país. La treva hivernal també és una de les mesures que ens molts casos es posa en joc durant els mesos més freds, però cal recordar que no deixa de ser una protecció a mitges, perquè hi ha usos bàsics i essencials de l'electricitat que no tenen a veure amb escalfar-se en els mesos d'hivern. Per últim, la prohibició de tall a les persones que necessiten estar connectades a un aparell mèdic vital, és una altra de les proteccions existents. La prohibició general de tallar no existeix pràcticament enlloc de la UE pel que fa a l'energia, i en el cas del gas és encara menys habitual.

El principi de precaució que introdueix la Llei 24/2015 a Catalunya és, doncs, una de les mesures més garantistes a nivell de la UE pel que fa a la protecció de les persones vulnerables davant els talls de subministrament, i suposa un canvi de paradigma molt important en el camí cap a la garantia de subministrament. Aquest principi permet la presumpció d'innocència de les famílies que tenen factures impagades (entenent que no paguen perquè no poden, no perquè no vulguin) i obliga a les empreses subministradores a contactar amb SS abans d'efectuar cap tall per saber si a la llar en qüestió hi viuen persones en situació de vulnerabilitat. Això permet que no es produeixi cap tall indegut i obliga a les empreses a donar la informació sobre els talls a l'administració, unes dades imprescindibles per a que es pugui atendre aquesta vulnerabilitat, però que durant molt de temps les companyies subministradores s'han negat a facilitar.

6.3.d. Informació i apoderament dels usuaris i les usuàries

L'apoderament de la ciutadania consumidora i el fet que aquesta accedeixi a tota la informació necessària per a l'enteniment i ús adient del servei, s'associa des de la UE a la disponibilitat i accés a la tecnologia, per a que el consumidor sigui més conscient del seu consum i de la mesura d'aquest a través de mesures com l'oferta d'eines comparatives de preus (online o offline), o els comptadors intel·ligents⁸⁴. Aquestes, juntament amb la millora i ampliació de la competència i l'oferta disponible, s'entenen com a vies per a una major consciència i per a una millor presa de decisions per part de la població usuària d'aquests serveis. Però el fet que hi hagi informació disponible en diferents formats no garanteix per si mateix l'accés a i veracitat de la informació, igual que no es tracta tampoc d'una qüestió exclusivament mercantil (tenir més opcions no implica que n'hi hagi una adient per a cada cas particular) sinó sobretot de justícia social.

Les famílies vulnerables sovint no saben quina pot ser la millor tarifa per a elles, o aquelles proteccions a les que tenen dret. És més, sovint xoquen amb informacions xifrades i complexes, com ho és el cost real de l'energia que consumeixen, malgrat tinguin al seu abast diferents ofertes de tarifes i diverses empreses comercialitzadores. És també recurrent l'argumentació que els consumidors prenen "males

84. Cal destacar que, almenys a l'Estat espanyol, aquests comptadors no són garantia de més i millor informació per als consumidors.



decisions", però cal anar en compte amb la culpabilització d'aquelles persones més vulnerables, que precisament poden estar escollint opcions poc favorables per a elles mateixes degut a la mateixa manca (o elitització) de la informació.

També pot ésser positiu, per a l'apoderament de les persones usuàries, la regulació dels mètodes de venda i de les modalitats d'emetre les factures per part de les companyies subministradores.

Acords voluntaris sobre pràctiques de venda

Bèlgica: Codi de bona conducta. També hi ha una proposta de l'Ombudsman de l'Energia de Bèlgica al Ministeri belga d'Energia per a que es prohibeixi la comercialització porta a porta als clients residencials i PIMES.

Regne Unit: Codi voluntari de pràctiques i registre de l'agent de vendes⁸⁵.

Itàlia: Codi voluntari de bona conducta contra els preus il·legítics⁸⁶.

Països Baixos: Codi voluntari de bona conducta sobre el proveïment d'informació i la venda legítima⁸⁷. També existeix un acord voluntari sobre pràctiques entre les companyies subministradores i les organitzacions de servei de deute⁸⁸.

Acords voluntaris sobre la informació a les factures

Regne Unit: Codi voluntari de bona conducta per assegurar una facturació acurada⁸⁹.

Països Baixos: Acord voluntari amb el regulador per fer les factures intel·ligibles⁹⁰.

Altres recursos i ajuda sobre informació a la ciutadania consumidora

Regne Unit: Línia de suport per a persones consumidores d'energia, coberta per l'Estat (Citizens Advice Consumer Service)⁹¹. Línia de suport per a l'estalvi energètic⁹². Línia de suport a la calefacció de les llars (Home Heat Helpline)⁹³.

Països Baixos: Informació al consumidor i ajuda pràctica sobre qüestions energètiques⁹⁴.

85. www.energyuk.org.uk/customers/energy-industry-codes/energysure-code.html

86. www.autorita.energia.it/it/schede/C/faq-contrattinr.htm

87. www.energie-nederland.nl/qedragcode-consument-en-energieleverancier/

88. www.nvvk.eu/schuldhelpverlening/Convenanten

89. www.energyuk.org.uk/customers/energy-industry-codes/code-of-practice-for-accurate-bills.html

90. www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/5446/NMa-presenteert-richtlijn-voor-betere-energie-notas/

91. www.adviceguide.org.uk

92. www.energysavingtrust.org.uk/Organisations/Government-and-local-programmes/Programmes-we-deliver/Energy-Advice-Service

93. www.homeheathelpline.org.uk

94. www.consuwijzer.nl/energie

D'altra banda, en les diferents recomanacions que s'estan fent des del VCWG (2013) en aquest sentit, es planteja també que amb una millor atenció a finestreta es pot oferir un millor servei que permeti identificar els casos de possible vulnerabilitat. Seguirà havent, de tota manera, persones que ni tan sols s'adrecin a atenció al client a través de la via presencial a finestreta (perquè no poden o perquè no creuen que allà els solucionaran el seu cas). I de tota manera, aquesta detecció de casos per finestreta hauria de ser només complementària a la detecció que els SS ja s'encarreguen de fer, en la seva tasca de protecció social. Així doncs, de cara a apoderar les persones usuàries, aplicant mesures com el principi de precaució, és a dir, una consulta prèvia amb SS, i encara més, la designació automàtica de bons socials a les persones que compleixen aquests criteris, no caldria atorgar als serveis de finestreta de les companyies subministradores funcions que ja estarien cobertes per aquells ens especialitzats en l'atenció social bàsica a persones vulnerables, o més encara, automatitzades a través d'un efectiu creuament i seguiment de dades, establint convenis entre les diferents parts interessades.

En qualsevol cas, l'apoderament de les persones usuàries ha d'anar indestructiblement lligat al desapoderament de les companyies subministradores, ja que sense un equilibri en aquest sentit, cap de les mesures tindrà l'efecte desitjat. Així doncs, una participació i apoderament realment transformadors haurien d'anar, de fet, més enllà de la tecnologia (millor accés a la informació, telèfons d'atenció al consum, etc.) i les eines relacionades amb la millora de la competència (eines de comparació de preus, codis de bones pràctiques en la venda, etc.), i acostar-se a l'exigència de drets, la denúncia de males pràctiques, o la possibilitat de participar en el debat social sobre les necessitats energètiques.

En aquest sentit són també interessants des de la perspectiva de drets, mesures com el "collective switching", o canvi col·lectiu de companyia. A Àustria, el 2013, es va dur a terme un canvi col·lectiu de companyia subministradora, per part de Verein für Konsumentenschutzinformation (VKI), l'organització de consumidors i consumidoras més gran d'Àustria⁹⁵.

6.3.e. Transparència

Pel que fa a la transparència, entesa com a principi o via per a un millor abordatge de la problemàtica de la pobresa energètica, cal tenir en compte que es tracta d'una pràctica molt difícilment exigible en models privats o públic-privats. El fet de compartir la informació entre els diferents actors que formen part de la gestió d'aquests serveis és clau per a una bona detecció i seguiment de la qüestió. Ens com els Observatoris de pobresa energètica, o les pràctiques per a la informació compartida, poden ser molt útils per a una millor diagnosi sobre les causes, una conscienciació i debat públic rics, i un repartiment equitatiu de responsabilitats:

"Això podria incloure, per exemple, l'intercanvi de dades entre aquestes i les empreses d'energia en la cadena de subministrament per garantir que els preus de l'energia i els components de les factures

95. www.energiekosten-stop.at



són monitoritzats. L'intercanvi d'informació dels clients (tenint en compte la legislació sobre protecció de dades) entre els minoristes d'energia i altres parts (organitzacions de servei de deute, etc.) pot ser útil per mantenir les dades fins a la data en els consumidors vulnerables. L'ús d'aquestes dades per crear llistes negres s'ha d'evitar". (VCWG 2013).

Aquesta visió, però, requereix molt més treball de llarg recorregut, així com també la necessitat d'anar a l'arrel, a les regles del joc. La transparència representa una assignatura pendent pel que fa a la majoria de models a nivell de la UE, més encara després de l'onada de liberalització del sector impulsada amb l'objectiu de la completió del mercat interior de l'electricitat i el gas. No només la informació sobre preus és opaca, sovint també la informació sobre els talls de subministrament, així com sobre l'estat de les xarxes de distribució elèctrica. Es tracta de coneixement del que la població té dret a disposar, però que fer-lo accessible col·lisiona amb la imatge pública d'aquestes companyies i amb els seus interessos particulars.

En aquest sentit són interessants les experiències del model Saarbrücker, a Alemanya, que camina en la línia de l'obligatorietat per a les companyies subministradores de compartir dades amb la resta d'ens municipals i administracions⁹⁶. I en l'aportació de transparència des de la perspectiva de l'anàlisi i mesura de la problemàtica, també n'és un bon exemple el ja mencionat Observatoire National de la Précarité Énergetique a França, per a una informació, investigació i observació constant sobre la qüestió.

6.3.f. Participació i democratització

L'apropament dels models de gestió dels serveis bàsics a les persones que en fan ús és un repte que a dia d'avui es troba encara en una fase molt incipient en la majoria d'Estats membres de la UE. La democratització d'aquests models i la participació activa de la ciutadania en aquest procés depèn precisament del grau d'obertura i permeabilitat que aquests sistemes tinguin davant el control ciutadà, qüestió que depèn sovint també del model de governança d'aquests serveis.

Però, d'on sorgeix la participació que considerariem com a desitjable en aquest context? Cal que sigui institucionalitzada o es recomanable certa independència per a que la societat civil sigui qui transformi aquests models cap a formes de gestió més inclusives amb tota la ciutadania? Als apartats 5.5. i 6.2.c. ja s'ha fet menció de com diferents grups de pressió actuen com a motor per generar consciència de la situació de la pobresa energètica i la urgència de donar-hi resposta, posant el tema al capdavant de l'agenda política i proposant canvis de polítiques en els diferents nivells de governabilitat.

Al Regne Unit, per exemple, és present de manera important la tasca d'aquests grups d'incidència: *"En conseqüència, podem veure que la política sobre pobresa energètica al Regne Unit no hauria*

96. «Saarbrücker 4 punkte model» (Saarbrücken, s.d.)

progressat fins ara sense, per exemple, la feina dels grups de defensa de cara a millorar el reconeixement de les necessitats de la gent gran i el valor de les seves vides; o el treball dels grups de pressió i dels principals actors polítics que pressionen per a la disponibilitat d'informació sobre la magnitud de la pobresa energètica i l'establiment de mecanismes per portar els interessos de qui pateix pobresa energètica a la presa de decisions" (Walker i Day, 2012).

També compten amb el Fuel Poverty Advisory Group per als diferents territoris d'Anglaterra, Gal·les, Escòcia i Irlanda del Nord, com a actor d'incidència sobre qüestions de pobresa energètica.

A nivell de Catalunya val la pena destacar la tasca de l'Aliança contra la Pobresa Energètica, en la línia de posar el tema en l'agenda política de manera urgent i ineludible, traduint els codis encriptats que sovint es reserven només per als tècnics. A més, el treball conjunt amb la PAH ha visibilitzat la força d'aquests moviments socials i la capacitat de transformar demandes ciutadanes en lleis. La tasca de participació i democratització requereix precisament de capacitat mediatra, de pressió i d'incidència, per poder tenir els efectes desitjats.

També la Xarxa per la sobirania energètica ha treballat pel dret a decidir sobre l'energia i per a la visibilització d'un seguit de relacions de poder que generen marcs d'actuació extremadament desiguals. L'oligopoli d'empreses energètiques han estat al punt de mira de les denúncies d'ambdues plataformes, que han trobat en elles una negativa absoluta al reconeixement de la garantia del dret a un mínim d'energia. Davant aquesta immobilitat, la Xse planteja la democratització de l'energia i la sobirania energètica dels pobles. Aquestes propostes, entre d'altres, van ésser desenvolupades en una proposta que la Xse va publicar i difondre a les passades eleccions municipals a Catalunya, el maig de 2015, entre les quals hi havia la proposta de **municipalització de les xarxes de distribució elèctrica**⁹⁷. L'experiència del MAB al Brasil, mencionada al 6.2.c. és també un exemple de democratització i canvi de paradigma del model de gestió de l'energia cap a la participació i sobirania energètica popular. Des d'aquesta iniciativa, organitzacions del camp i la ciutat, vinculades també amb col·lectius a nivell internacional, actuen com a front comú de pressió per la no privatització ni mercantilització de l'energia, a través de la construcció conjunta de propostes per a un nou model energètic. En el seu document base fundacional s'exposen mesures com la **confrontació de les empreses transnacionals, la tarificació al servei de les persones usuàries domèstiques, el retorn dels pagaments il·legítims històrics al sector de la distribució elèctrica, la fi de la precarització del treball dins el sector, o el canvi en els patrons de consum**⁹⁸.

97. «Proposta energètica municipalista» (Xse, 2015)

98. «Conjunto de propuestas para que la energía esté, de hecho, al servicio del pueblo brasileño» (Plataforma Operária e Camponesa para Energia, 2009).



Switched On London, energia municipal més enllà de la propietat pública

Des de la dècada de 1980, un càrtel d'empreses privades ha fomentat un domini absolut sobre el sector energètic del Regne Unit, amb la promesa d'una "bona competència", factures més baixes i millors serveis. La realitat en canvi ha estat un augment de preus que han deixat a milions de persones havent de triar entre la calefacció i l'alimentació a l'hivern. Mentrestant, els beneficis de les Sis Grans (com s'anomena a l'oligopoli energètic al Regne Unit) han augmentat deu vegades des de 2007, i la inversió que es requereix amb urgència per a adreçar el canvi climàtic s'ha deixat com a repte oblidat, any rere any. En aquest context, ciutats com Nottingham i Bristol estan creant les seves pròpies empreses públiques d'energia sense ànim de lucre, per fer front a la pobresa energètica i al canvi climàtic en conjunt, generant noves fonts d'ingressos públics i traslladant el poder de les elits empresarials a la gent.

Switched On London⁹⁹ és una campanya que reuneix organitzacions i grups d'incidència sobre la qüestió de l'energia juntament amb grups de base i persones afectades per la pobresa energètica, així com amb sindicats. La visió és fer possible que l'energia municipal estigui sustentada per valors de justícia social i control democràtic, més enllà de la simple propietat pública, i amb la participació popular al centre, per garantir que els projectes són realment capaços d'oferir un model energètic més just social i ambientalment.

La intenció és que l'empresa pública municipal ofereixi unes tarifes assequibles a les persones usuàries, així com condicions salarials i justes als seus treballadors i treballadores. Els nous mecanismes de fixació de preus progressius ajudarien les persones vulnerables a fer front a les seves factures, i en qualsevol cas l'impagament no seria motiu de tall. D'altra banda els suposats beneficis servirien per invertir en mesures d'eficiència energètica que revertissin en el bé comú, i no per a acumular guanys multimilionaris. En aquest sentit la campanya identifica com a clau els principis com la transparència i la rendició de comptes, que es posarien en pràctica en assemblees periòdiques a cada departament.

99. <http://switchedonlondon.org.uk>

6.4. Aigua: Quins models i mesures davant el repte del DHAS?

Partint d'un enfocament on s'entén l'accés a l'aigua i al sanejament com a dret humà i servei bàsic, en aquest apartat es plantegen quines són les mesures que des de diferents models de gestió s'estan impulsant per a la garantia d'aquest dret, i per a la protecció d'aquest servei bàsic. També es plantejaran models incipients que estan apareixent en el panorama europeu (i mundial) que adrecen aquest repte amb formes de gestió i/o models de propietat innovadors o de recuperació de competències.

L'aigua és un recurs que se'ns presenta de manera escassa, i del qual acostumen a coexistir diferents models de gestió. Malgrat històricament ha estat majoritàriament pública, en les últimes dècades hi ha hagut una forta pressió per privatitzar els serveis d'aigua i sanejament, en especial al Sud Global, resultant això en dilemes com la mercantilització de l'aigua i l'atac a la seva consideració de bé públic i dret humà, i el fracàs de les polítiques de tendència neoliberal en fer arribar a les persones més vulnerables aquests serveis (Castro i Heller, 2012)

El resultat és un escenari amb models de gestió que es veuen afectats per aquest panorama global, i que van des del públic (el model més comú i emprat a nivell mundial, un exemple del qual pot ésser l'holandès), passant pel "pseudo-semipúblic" (model francès), fins al "pur privat" (model xinès).

El **model holandès** és un exemple de la gestió pública de l'aigua a nivell de la UE. Tot i tractar-se d'un model amb important recorregut històric, en els últims anys la legislació impulsada també ha ajudat a mantenir aquesta modalitat pública de gestió. El 2005 va entrar en vigor als Països Baixos una nova llei per la qual només les empreses de propietat pública poden proporcionar serveis d'aigua potable. En conseqüència, la privatització d'empreses d'aigua queda fora les regles del joc holandès i actualment, les deu empreses d'aigua potable que operen al país, pertanyen a governs regionals o locals. Les juntes d'aigua, uns organismes governamentals independents que funcionen als Països Baixos des del segle XIII i que s'encarreguen de la gestió dels canals, les preses, la qualitat de l'aigua, entre d'altres, són també un element clau de la gestió holandesa. Aquestes juntes celebren les seves pròpies eleccions i poden recaptar impostos per finançar els seus serveis.

A través de l'experiència holandesa podem veure la importància d'una legislació progressista en matèria d'aigua. En aquest sentit és interessant el cas concret d'Amsterdam i la junta de l'aigua d'Amstel, Gooi i Vecht en fundar Waternet, un ens públic que s'encarrega de tots els serveis d'aigua a la zona. L'empresa és responsable de tot el sistema hídic, i compta amb cert grau d'autonomia. En la pràctica, és propietat del municipi d'Amsterdam i està controlada per aquest i per la junta d'aigua de la regió, que renova el seu mandat any rere any.



El model francès de gestió de l'aigua

La política francesa de l'aigua es defineix i coordina a nivell nacional però es descentralitza en les grans conques hidrogràfiques. Té en compte la realitat geogràfica dels recursos hídrics, ja que "l'aigua no coneix les fronteres administratives". Aquest model compta també amb un enfocament integrat, que permet tenir en compte tots els usos de l'aigua, les necessitats dels ecosistemes aquàtics, la prevenció de les contaminacions i el control dels riscos naturals i accidentals.

Existeix també una distribució clara de les responsabilitats entre les autoritats públiques i els operadors privats per a la gestió dels serveis municipals d'aigua potable i sanejament. Les municipalitats poden encarregar-se directament de la gestió del servei (companyia pública o gestió directa), o delegar la gestió a un operador especialitzat que pot ser públic o privat (gestió delegada). Aquesta delegació es realitza mitjançant un contracte que té una durada predeterminada, normalment de 10 a 20 anys de licitació; una modalitat que abasteix a dia d'avui al 61% de la ciutadania (i el 53% en sanejament)¹⁰⁰. Aquesta gestió delegada pot ser un model d'arrendament (el municipi s'ocupa de les inversions i a l'empresa li queda l'explotació del servei) o de concessió (on l'empresa és responsable d'ambdues coses).

A la pràctica, en el model francès delegat s'estableix una relació de llarg termini entre el govern d'un territori i un gran grup operador. El govern (i la societat local), que fa un atorgament dins un mercat teòricament competitiu, negocia el preu de l'aigua amb aquest grup, li delega l'execució del servei, però en sequeix sent responsable (Baudru i Maris 2002).

El model francès subratlla la responsabilitat de les col·lectivitats (ajuntaments o mancomunitats), el rigor de la gestió pressupostària, la transparència davant els usuaris i el seguiment de la qualitat del servei. L'obertura a la competència dels operadors, però, resulta una de les parts més controvertides. On són, doncs, els límits de la gestió d'un servei públic concessionat a una empresa privada?

Sovint es parla d'una competència municipal que és només aparent, ja que no existeix una veritable concurrència entre les empreses participants, sinó que sovint es dona més aviat una situació d'oligopoli. També s'han identificat efectes com dificultats per als controls financers, l'opacitat dels comptes de les societats concessionàries, etc. El control i el domini tècnic del servei per part de les presidències municipals no és tan efectiu com la reglamentació preveu, i la informació a les persones usuàries no sempre és tan nítida com es desitjaria. El sistema, doncs, sembla quedar a mans de les societats concessionàries, a qui se li eviten els

100. Dades de 2014. SISPEA (Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement)

riscos financers gravant als ajuntaments amb la majoria dels costos de les inversions i fent-los suportar les pèrdues:

“Un dels perills és, en molts dels contractes, que el finançament de les inversions és sovint assegurat pels ajuntaments que contrauen les obligacions dels préstecs. Gràcies a aquest dispositiu el cost del deute queda integrat en el preu de l'aigua. Ja que el pagament de la factura de l'aigua pels usuaris assegura els guanys a les empreses concessionàries, fent així que el reemborsament del crèdit no representi major problema per a elles”

“En la majoria de casos el canvi a la concessió privada implica una pujada de preus. Per la seva banda, les empreses atribueixen les pujades de preu a l'aplicació de les directives europees sobre el tractament de les aigües residuals urbanes, etc. que comporten una forta inversió. Aquest actor situa el debat sobre el cost de l'aigua en un context en el qual els serveis relacionats amb l'aigua estan encarint-se de manera global però mantenint-se sempre per sota d'altres serveis com l'energia o la telefonia” (Cirelli 2008)

De manera similar, en el model nord-americà s'aplica un sistema semblant al francès, diferenciant-se en que una gran quantitat d'operadors de mida petita estableixen contractes de curta durada amb les municipalitats. Es pot entendre que el mercat nord-americà suscití l'enveja dels “grans” que, argumentant la seva mida i “rendiments creixents”, ofereixen només contractes de llarga durada.

En el model anglès, els governs locals no tenen cap paper concret, i la regulació incumbeix a un organisme nacional que fixa un índex d'evolució del preu al client per als cinc anys futurs. Ja al 1989 Margaret Thatcher permetia l'entrada de capital privat i autoritzava l'increment del preu per sobre de la inflació, generant en només una dècada, un augment mig en les factures del 95%. Enguany, al Regne Unit s'està preparant una reestructuració del marc reglamentari de l'abastament d'aigua. El 2017 totes les empreses podran escollir proveïdor d'aigua: entraran companyies no tradicionals al sector, la qual cosa obrirà una nova etapa per a la competència en el servei a les persones usuàries d'aigua i sanejament.

I per últim, el model xinès (que abasteix amb gestió privada el 100% dels usuaris i usuàries), caracteritzat per un mercat nacional dels drets d'ús de l'aigua (segons el model dels drets a contaminar) i que permet als operadors en competència intercanviar aquests drets transferibles. En aquest model els grups privats capten enormes rendes, proporcionals a la durada dels seus contractes.

Malgrat la tendència cap a models cada cop més privatitzats, el debat sobre la gestió de l'aigua es manté viu, i es planteja a dia d'avui com a una qüestió d'interès a nivell mundial. Ara l'aigua és un recurs considerat com a mercaderia per part de molts actors, i sigui quina sigui la seva forma de gestió cal tenir en compte que la lògica de mercat xoca frontalment amb la qüestió dels béns col·lectius –l'aigua, com l'aire, els bancs de pesca o la capa d'ozó– a causa de la impossibilitat de definir clarament uns drets de propietat. Què podria impedir doncs, als països que la posseeixen en quantitat, canviar-la per altres matèries primeres o pels drets a contaminar? Al costat de la regulació mundial de l'or



blau" es planteja la qüestió del seu subministrament i de la seva gestió creixentment privatitzada, capitanejada pels mega-grups que sumen el seu poder per mitjà de contractes de varies dècades, on és difícil establir un control públic-ciutadà (Baudru i Maris 2002). A nivell de l'estat espanyol una comparativa de 53 ciutats (33,5% de la població espanyola) de Martínez-Españeira (2009) demostrava que els operadors privats cobren preus més cars que els operadors públics, fent palès que les grans corporacions tenen el poder d'explotar la seva posició dominant.

A nivell de Catalunya la situació mostra un nombre major de municipis gestionats públicament que no pas els gestionats de forma privada. 506 enfront 394 (i 45 de gestió mixta). Si mirem, però, la població sota gestió privada les dades canvien de pol: el volum de població en gestió privada representa el 84% població de Catalunya. La resta, només un 16% de la població, accedeixen a una gestió pública (Aigua és Vida, 2014). Això visibilitza que la gestió privada s'apropa als municipis més grans, on la gestió pot ser rendible i generar més beneficis.

6.4.a. Qualitat i disponibilitat d'un bé comú

Davant la tasca d'assegurar la qualitat i la disponibilitat de l'aigua, en les passades dècades s'ha plantejat el debat a nivell global de si fer-ho a través d'una gestió pública i participativa o si a través d'una gestió de l'aigua privada o concessionada, amb visió mercantil. Des de diferents sectors s'ha argumentat que la gestió privada pot garantir més eficiència i eficàcia, però no necessàriament eficàcia social i ambiental, mantenint i promovent la participació i el control social i una gestió transparent. De fet, sovint succeeix que els models privats són més eficients a costa de drets laborals, insostenibilitat ambiental i exclusió de les famílies vulnerables. **La gestió pública, per contra, pot permetre la reinversió dels beneficis en la millora del sistema d'aigua i sanejament i l'adaptació a les necessitats socials del moment, sense posar per davant els beneficis econòmics i responenent a les necessitats de les persones** (PSIRU, 2011).

Altres arguments apunten fins i tot a la impossibilitat de casar la qualitat i disponibilitat d'aquest recurs vital amb una gestió guiada per l'economia de mercat i motivada per la generació de beneficis. Algunes proves d'aquesta perspectiva es trobarien per exemple en infraestructures com les grans repeses, que sense haver resolt veritablement el problema de l'escassetat de l'aigua, han implicat danys importants a la natura, a les economies locals i a les condicions de vida de les poblacions locals, allunyant-se del seu objectiu original i servint als interessos i beneficis de les grans corporacions (Baudru i Maris 2002). Per aquest motiu cal que la prioritització en els usos assegurí la disponibilitat, per a que l'accés a l'aigua sigui suficient i continu.

D'altra banda, l'aigua té la particularitat de no poder crear-se, a diferencia de l'energia, que es pot generar. Aquesta mateixa característica fa necessari que la sostenibilitat ambiental, econòmica i social del cicle que l'aigua recorre sigui del tot acurada, xocant també amb visions de curt termini que deixen la sostenibilitat de la vida en un segon pla. En el cas de l'aigua, l'aposta de determinats organismes

internacionals com el Banc Mundial¹⁰¹ per una perspectiva neoliberal va quedar palesa a la Declaració de Dublín sobre aigua i desenvolupament sostenible de 1992, on es reconeix que l'aigua constitueix un bé econòmic. La imposició d'un model dirigit a maximitzar els beneficis de les empreses transnacionals i a reduir la despesa del sector públic, suposa la privatització dels béns i serveis públics, entre ells els serveis d'aigua i sanejament. Més tard, estudis com l'informe de Camdessus (2004) han plantejat la necessitat de cobrir les empreses transnacionals que s'encarreguen de les concessions de gestió de l'aigua, a través de mesures que redueixen els riscos associats a les inversions, promovent formes de privatització com els partenariats públic-privats on el sector públic posa la infraestructura i s'endeuta i els operadors privats s'emporten el benefici de la gestió (Basteiro i Serrano 2015). El mateix PNUD, en el seu informe sobre desenvolupament humà del 2006, estima que els operadors privats són un 20% més cars que els seus homòlegs públics.

L'Ajuda Oficial al Desenvolupament i la gestió de l'aigua

L'avantatge comparatiu de què gaudeixen les firmes privades de l'aigua, habitudes a administrar un bé gratuït, explica també que els dos gegants francesos, Veolia i Suez, s'hagin tornat els amos de l'aigua al planeta, amb taxes de rendibilitat neta del 15% al 25% fora de França, davant el 3% o 6% que aconsegueixen dins del país. **Es tracta de la conquesta d'un sector liberalitzat a nivell mundial, en un context internacional d'obertura de Mercats Nacionals de Serveis Públics davant el sector privat** (Baudru i Maris 2002, Cirelli 2008); una cursa a la qual també s'han sumat les empreses d'aigua espanyoles.¹⁰²

Bona part de la fortuna de Veolia (abans Vivendi) prové de la sobre-factoració dels salaris del personal especialitzat distribuït per la corporació arreu del món. En aquesta línia, hi ha hagut una seducció als organismes humanitaris que, en situacions d'emergència, per exemple, veuen com les transnacionals de l'aigua s'hi acosten. Als països amb infraestructures febles, aquestes corporacions s'afanyen a oferir especialistes tècnics per assessorar al govern en la construcció de sistemes d'aigua. Una situació que normalment desemboca en les opcions previstes per la pròpia companyia, i finançades pel Banc Mundial. Als països amb bona infraestructura, com Brasil, aquestes empreses intenten convèncer amb l'argument de l'experiència tècnica i administrativa, el que normalment acaba en processos de privatització, o més recentment, de **Partenariats Públic-Privats (PPP)**. L'estratègia, en aquest cas, és anar entrant per les finestres del control de la infraestructura pública, a partir de la inversió en empreses petites i sistemes de tractament perifèrics. En aquests països, empreses com Veolia envien a les seves subsidiàries, però batejades amb noms locals, o en referència a òrgans públics, com a

101. <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sector/water-sanitation>

102. «Las empresas españolas del agua deben emigrar a Latinoamérica» (Atarés, 2016)



maniobra de distracció.¹⁰³

De fet, no es tracta en cap cas de casos aïllats. Històricament s'han donat, a més, casos on el subministrament s'ha hagut de parar per problemes de salut pública, on la població local exigeix que s'aturi l'activitat de l'empresa per la situació de contaminació de les aigües. Un cas flagrant va ser el del grup Agbar a Uruguai. La mateixa Global Water Partnership, Think-Tank en favor de les privatitzacions, va reconèixer com a un pèssim exemple de privatització el cas d'Aguas de la Costa el 1997, empresa pública uruguaiana, i va donar la raó a les denúncies ciutadanes per "tarifes inapropiades, servei deficient i problemes recents de la qualitat de l'aigua subministrada" (Basteiro i Serrano 2015).

6.4.b. Principis i mesures per a l'assequibilitat de l'aigua i la protecció de les famílies vulnerables

Donat que l'aigua és bàsica per a que pobles i persones puguin assolir una vida digna, cal garantir un consum mínim a tots els éssers humans que no estigui condicionat a la capacitat adquisitiva de les persones usuàries (allunyant-nos de nou, per tant, d'una gestió motivada per l'ànim de lucre). La mateixa relatora especial de la ONU, Catarina de Albuquerque, estableix que l'accés a l'aigua a de dur-se a terme sense discriminació de cap classe, tenint en compte especialment a aquelles persones que no poden accedir al gaudi d'aquest dret per elles mateixes: a les persones i grups exclosos, a qui es troba en situació de risc, etc.

En el marc del DHAS, l'assequibilitat implica que l'aigua i el sanejament han d'estar a l'abast econòmic de tothom, i que el seu cost no hauria de comprometre els recursos per al gaudi d'altres DDHH. Alguns mesuraments en aquest sentit han recomanat que el cost de l'aigua no superi el 3% dels ingressos familiars, i en cas d'incloure sanejament, no més del 5%. Tenint en compte aquest principi, els llocs on s'han impulsat processos de privatització en els serveis d'aigua i sanejament han patit impactes més notables, per les pujades de tarifes indestriablement associades a la cerca instantània de beneficis i a la recuperació ràpida de costos (Basteiro i Serrano 2015).

Per contra, les empreses transnacionals del sector de l'aigua apunten a un canvi de paradigma que concep l'aigua com a "recurs per a la vida humana que ha de ser gestionat com a bé escàs de valor creixent" (PWC 2014). Argumenten també que les tarifes són insuficients per recuperar els costos i dur a terme les futures inversions, i la manca d'unitat del mercat, ja que els conceptes i imports de les tarifes depenen del municipi en que visqui la persona consumidora. En contrapartida, aposten per un "marc legislatiu i regulatori que porti estabilitat i predictibilitat al sector i permeti tant atraure les inversions que es necessiten com, en paral·lel, facilitar que el consum de l'aigua sigui econòmicament

103. «En la cloaca de Vivendi» (Rebelión, 2005)

eficient". En aquest sentit es plantegen mesures com una metodologia nacional obligatòria per al càlcul de les tarifes, per afavorir la competència i la minimització de la prima de risc per a l'inversor del sector, el plantejament d'una gestió supra-municipal i un únic operador gestionant totes les fases del cicle.

No obstant, com ja s'ha plantejat a l'apartat 5.2, sobre els reguladors nacionals, en el cas de l'aigua aquest enfocament significaria la pèrdua de control per part dels ens locals i dificultaria encara més el control ciutadà. Des del moviment global per l'aigua es defensa una gestió municipal adequada a les especificitats de cada territori, lluny de la concentració de competències i estandardització de costos. De fet, el principi de "l'aigua paga l'aigua" no és entès igual per tots els actors que gestionen aquest bé. Mentre diferents gestors públics ho entenen com a principi que posa en valor el caràcter cíclic i vital de l'aigua (i que implicarà també altres mecanismes redistributius), moltes empreses privades el fan servir per a justificar "inevitables" pujades en els preus (Cirelli 2008). Aquestes atribueixen les pujades a l'aplicació de les directives europees sobre el tractament de les aigües residuals urbanes que comporten una forta inversió, i argumenten que, tot i els increments, els preus sempre es mantenen per sota d'altres serveis com l'energia o la telefonia (AEAS 2010, AEAS 2013, Fundación Aquae 2013). No es pot obviar, però, que la necessitat d'un marge alt de beneficis i de retorns en la inversió, requerida per qualsevol gran corporació, pot estar motivant també aquest encariment.

I. Tarifa social i fórmules de tarificació per a l'assequibilitat i la protecció de la vulnerabilitat

L'esmentat principi de "l'aigua paga l'aigua" implica que tot el que l'aigua ens dona (a les persones, a la reproducció de la vida al planeta, etc.), gairebé de manera exacta, hauria de tornar a ella en forma de descontaminació, sanejament, inversió per a la millora del servei, etc. Per això és també necessari un veritable control de la seva comptabilitat per part de la ciutadania, per impedir que es torni un mitjà de canvi o de xantatge.

En principi, la tarifa de subministrament busca la millor fórmula per tal d'acomplir els objectius de garantir el dret de la ciutadania a tenir aigua a un preu assequible, l'incentiu de l'estalvi i la necessitat de cobrir el cost del servei. Des d'aquest punt de partida hi ha moltes i diverses fórmules per a arribar a aquest objectiu, no obstant, no totes s'aproximen de la mateixa manera a la garantia del principi d'assequibilitat tenint en compte també l'estalvi.

En aquest sentit és interessant tendir a **tarifes progressives**, de forma que es puguin augmentar els ingressos que provenen dels trams alts de consum, mantenint així uns trams inicials a preus més baixos. A més, aquestes tarifes progressives poden introduir la consideració del nombre d'habitants a la llar per adaptar-se millor a aquest requisit, de manera que *"no penalitzen les llars amb més habitants*



*ni beneficien les que tenen una única persona amb dotacions elevades a preus reduïts*¹⁰⁴ (Barberà 2015). Municipis amb gestió pública com Arenys de Munt i Sevilla compten amb aquesta mesura. A Arenys de Munt es consideren consums mensuals de fins a 3m³/persona en el primer el tram amb preu més reduït, que representa una dotació diària de 100 litres per persona. En el cas de Sevilla el primer tram arriba fins als 4m³ (poc més de 130 litres per persona i dia), definint també una bonificació extra per a consums mensuals que no excedeixin els 3m³/persona. En qualsevol cas, és recomanable fixar un preu màxim per als blocs o trams inicials plantejats associats a aquest consum essencial i, alhora, motivadors de l'estalvi. Per contra, estructures menys progressives que no penalitzin els consums elevats, s'allunyan d'aquest objectiu.

Les tarifes socials, suficients com a mesura d'assequibilitat i protecció de la vulnerabilitat?

A nivell de Catalunya, l'Agència Catalana de l'Aigua ofereix el cànon social de l'aigua amb l'objectiu de garantir la cobertura de les necessitats bàsiques d'aigua, establint un valor reduït del cànon de l'aigua per a aquelles llars vulnerables que ho sol·licitin i que complexin els requisits establerts¹⁰⁵. Aquesta bonificació és aplicable si el consum de la llar no supera el límit del primer tram del cànon de l'aigua (9 m³/mes) tenint en compte les ampliacions per nombre de persones dins la llar.

De totes maneres, hi ha casos en els que els trams bonificats poden no arribar a cobrir un consum bàsic, o en els que els preus bonificats no marquen una gran diferència en comparació amb el preu d'abans de la bonificació (ni en el pes que té la factura de l'aigua en l'economia familiar). Països com França o Bèlgica compten també amb tarifes socials, però alhora completen aquesta mesura amb altres formes d'inclusió per als col·lectius més vulnerables en les formes de tarificació, en la línia de la progressivitat que ja s'ha esmentat anteriorment, o amb la regulació dels talls de subministrament. França compta amb una tarifa social en fase d'experimentació que inclou a les famílies que destinen més del 3% dels seus ingressos a pagar el rebut de l'aigua (tot i que històricament s'ha sustentat sobre una lògica de Fons de Solidaritat que administració i empreses posen a disposició d'aquests col·lectius¹⁰⁶) però, a més, té prohibits per llei els talls d'aigua des de 2013. A Flandes, per exemple, hi ha una tarifa especial per a famílies amb baixos ingressos (aquelles que reben determinats tipus de subsidis o rendes d'inserció), a la que s'acullen 200.000 famílies d'entre 2,3 milions de llars.

104. Tot i que caldria alhora aplicar mesures per evitar la pujada del pes relatiu de la component fixa de la factura en augmentar el nombre de persones residents a la llar.

105. <http://web.gencat.cat/es/tramits/tramits-temes/Canon-social-de-laiqua-00002>

106. Descrit en l'apartat 6.4.b.V

Tot i així 30.000 d'aquestes famílies han hagut també d'acollir-se a les moratòries o plans de pagament ajornats.¹⁰⁷

Les tarifes socials, doncs, a més d'anar acompanyades d'altres proteccions, haurien de garantir que el descompte arribés a cobrir consums de fins a 100 litres per persona i dia, marcant també un màxim de consum com a requisit per rebre la bonificació. L'import de les bonificacions, al seu torn, caldria que assegurés que aquestes contribueixin realment a reduir el que representa la factura de l'aigua en la totalitat de les despeses de la llar. Cal, alhora, evitar que la sol·licitud d'aquestes bonificacions o tarifes impliqui un tràmit burocràtic difícil per a les famílies (Barberà 2015).

Són interessants casos com els d'Arenys de Munt (Catalunya), Saragossa (Aragó) o Medina Sidonia (Cadis, Andalusia). A Arenys de Munt una família en situació de vulnerabilitat té, a més d'una bonificació d'un 50% en la quota d'abastament d'aigua i en el clavegueram, un 50% al primer tram i un 25% al segon tram, la possibilitat que el fons social arribi a cobrir fins al 100% de la factura. L'operador d'aigua de Saragossa ofereix diferents descomptes que finalment signifiquen al voltant del 75% en la factura de l'aigua de les llars amb baixos ingressos (habitualments famílies de fins a 5 persones amb un ingrés inferior a 166% del Salari Mínim Interprofessional -655,20 euros/mes el 2016-) i aquest descompte s'incrementa per a famílies més grans. En el servei que ofereix Medina Sidonia, es fa una rebaixa del 50% sobre l'abastament d'aigua (tot i que no del clavegueram) dins la factura a aquelles persones que estan per sota del Salari Mínim Interprofessional, de manera automàtica. Les persones que tot i aquest descompte no puguin pagar els seus rebuts, passen a ésser subministrats a través del seu programa de mínim vital (explicat al següent apartat).

Pel que fa al clavegueram, el preu que fa referència a aquest servei dins les tarifes afecta també al preu final del rebut de l'aigua. Essent impossible dissociar-ne el pagament perquè aquest també forma part dels diversos components del cicle de l'aigua, seria necessari garantir que el preu de la factura del cicle integral de l'aigua, considerant abastament, clavegueram i altres conceptes (si escau) com els cànon, no superés el 5% dels ingressos familiars per un consum bàsic de 100 litres/persona i dia.

Per últim, pel que fa als càrrecs no relacionats amb el cicle de l'aigua, com les quotes per lloguer o manteniment de comptadors o les quotes d'inversió, que fan augmentar la part fixa de la tarifa, caldria replantejar la seva inclusió a la factura, si més no preveient la seva eliminació per als perfils més vulnerables. El mateix succeeix amb els costos d'alta del servei, habitualment no bonificables.

107. «Charging the poor for drinking water» (Smets, 2012)



II. Mínim vital

En la qüestió de l'aigua, l'Organització Mundial de la Salut (OMS) ha proposat un consum mínim vital per a la garantia del DHAS. Segons l'OMS, regular aquesta quantitat mínima no té sentit si no es té en compte també que el volum d'aigua que facin servir els habitatges depèn de l'accessibilitat que tinguin al recurs. Així doncs, cal en primer lloc definir què és l'accés.

L'accés bàsic es defineix com la disponibilitat d'una font a menys de 1.000 metres de distància o 20 minuts de recorregut des del lloc d'utilització, i possibilitat d'obtenció fiable d'almenys 20 litres diaris per a cada membre de la família. Un accés bàsic és també aquell en què és possible el consum, el rentat de mans i la higiene bàsica; encara que no garanteix la bugaderia o la possibilitat de bany. El nivell d'afectació sobre la salut de les restriccions que presenta aquest nivell d'accés, és alt.

L'accés intermedi és aquell en què les persones accedeixen a uns 50 litres d'aigua al dia, disponible a una distància menor a 100m o 5 minuts, i en el qual s'assegura a més dels consums de l'accés bàsic, la bugaderia i el bany. En aquest cas, el nivell d'afectació sobre la salut és baix.

L'accés òptim, finalment, és el consum d'una quantitat mitjana de 100 litres per persona i dia, d'aigua proveïda de manera contínua a través de diverses aixetes en el qual s'atenen totes les necessitats de consum i higiene.

Medina Sidonia i el subministrament mínim vital¹⁰⁸

El projecte de gestió de l'aigua a Medina Sidonia es caracteritza per la inclusió en la seva política d'una mesura força innovadora a nivell de l'Estat espanyol: el subministrament mínim vital. L'empresa municipal de gestió de l'aigua va aprovar al seu consell d'administració la proposta del mínim vital com a base d'un model que vol ser inclusiu amb la ciutadania vulnerable, sense deixar de ser eficient. Aquesta mesura consisteix en la gratuïtat, per a les persones que segons SS compleixin els requisits plantejats, d'un consum de 3m³ per persona i mes.

El finançament d'aquest model es fa a través d'entre el 3 i el 4% de la facturació de l'empresa destinada a aquest objectiu, en l'últim exercici, uns 40.000 euros. Actualment unes 170 persones de les aproximadament 4500 abastides entren dins d'aquest paràmetre (un 3,7% de les persones usuàries). La identificació d'aquests casos es dona per dues vies: si la persona s'adreça a SS, o també d'ofici, quan l'administració considera que cal donar aquest suport a la

108. «Propuesta de acuerdo sobre reconocimiento del derecho humano al agua y suministro vital al consejo de administración de Medina Global» (Medina Global, 2014)

família encara que aquesta no tingui coneixement de la mesura.

El model de Medina Sidonia es completa, com ells expliquen, necessàriament, amb altres mesures com un sistema de trams progressius incentivador de l'estalvi (oferint els dos primers trams a preus molt més econòmics que els següents) i de garantia de no tall de subministrament malgrat l'impagament de factures. L'atenció directa (facilitada per la petita escala del municipi, i per una important política d'informació pública) facilita l'oferiment de diverses opcions a les persones usuàries, com per exemple plans de pagament a les famílies que tot i poder pagar, necessiten terminis més flexibles.

La perspectiva del mínim vital no està, però, exempta de debat. Precisament des del principi de "l'aigua paga l'aigua" el fet d'oferir una quantitat d'aigua de manera gratuïta pot generar contradiccions, o fins i tot pel fet que aquest mínim pugui, segons el cas, no ésser suficient per a cobrir les necessitats. Una opció en aquest sentit, entenent que la voluntat del mínim vital que proposa Medina Sidonia és la garantia del dret a l'aigua i al sanejament, seria el model d'Arenys de Munt, que més enllà d'oferir un primer tram a preu baix per a tothom, ofereix diferents bonificacions per a les persones en situació de vulnerabilitat, cobrint quan escau fins a la totalitat dels imports. O en el cas de Saragossa, tenint el primer tram també a preu molt baix, i atorgant la resta de bonificacions quan és el cas (i que poden no cobrir el 100%), però mai tallant per motiu d'impagament.

III. Protecció davant els talls de subministrament

Els talls en el subministrament d'aigua, malgrat són menys comuns i habituals que els talls de llum i de gas, són igualment una pràctica utilitzada per diferents empreses davant els impagaments de factures de les famílies.

Des de la visió del DHAS, els talls de subministrament esdevenen una barrera a diversos dels principis que aquest promou: la disponibilitat, la qualitat, la no discriminació, etc. deixen d'acomplir-se quan s'efectua un tall d'aigua. Per aquest motiu, diverses experiències de gestió, sobretot públiques, han fet un esforç per incloure la política de no-tall en el seu funcionament a nivell de l'Estat espanyol (que no protegeix en aquest sentit a través de cap llei específica). En són bons exemples les ja mencionades Saragossa, Arenys de Munt, Medina Sidonia, així com també Aigües del Prat a el Prat de Llobregat, o el recent ajuntament de la ciutat de Cadis.

En sentit contrari és destacable l'experiència a Madrid amb el Canal Isabel II, on aquesta empresa pública va tallar l'aigua l'any passat a 400 persones per motiu d'impagament degut a situacions de vulnerabilitat. La plataforma ciutadana Red Agua Pública va denunciar aquest fet, argumentant el resultat d'una sentència del Tribunal Suprem de novembre de 2015, que confirmava que el servei



d'aigua és una taxa, no una tarifa, i que per tant el tall de subministrament és il·legal.¹⁰⁹

Pel que fa a esforços a nivell nacional per acabar amb els talls de subministrament d'aigua, cal destacar el cas de França, així com també el de Catalunya, amb la Llei 24/2015. En ambdós casos és clau la negociació amb les companyies d'aigua, que cal que compleixin aquesta prohibició i garanteixin el servei a tota persona sense discriminació, amb el restabliment immediat del servei en cas d'haver efectuat un tall indegut, i amb la possibilitat de sancionar-les si escau.

Amb la prohibició dels talls d'aigua a França gràcies a la Llei Brottes, aquesta garantia ha anat prenent cos malgrat la negativa de les grans corporacions com Suez i Veolia a cenyir-se a la llei. Aquestes empreses van ser multades durant 2014 pel no compliment de la llei amb imports totals d'entre 5.000 i 10.000 euros, que havien de reemborsar en benefici de les persones afectades pels talls indeguts. De tota manera, han estat famílies que han rebut suport per part d'organitzacions i moviments socials per tal d'embarcar-se en aquests processos judicials. A dia d'avui, només Suez s'ha compromès a no efectuar més talls.

Són encara pocs els països que han regulat els talls d'aigua de manera universal. Malgrat hi ha avenços més importants que en el cas de l'energia, encara molts països de la UE només ofereixen garanties d'avís i de regulació de terminis abans del tall, i hi continuen havent situacions greus de tall com en el cas de Portugal, que va patir 42.000 talls d'aigua per impagament el 2013.¹¹⁰

IV. Incentius a l'estalvi

Un altre dels principis per a l'assequibilitat de l'aigua que permet alhora la protecció de les famílies vulnerables és l'incentiu a l'estalvi. En l'apartat 6.3.a s'explicava com l'eficiència energètica era un element clau per minimitzar les causes de la pobresa energètica associades a un mal aïllament de les llars i/o a un mal rendiment energètic d'aquestes, no només perquè això podia significar un estalvi en l'energia consumida sinó també per caminar cap a models de consum més sostenibles i justos, tant socialment com ambiental.

Pel que fa a l'aigua, un enfocament holístic que té en compte la totalitat del cicle de l'aigua ha de cercar la coherència entre garantir l'accés a l'aigua, però no fer-ho a qualsevol preu, sinó posant èmfasi en la necessitat de la racionalització del seu consum, per respectar, alhora, el medi ambient i les futures generacions. Són diversos els organismes, administracions i empreses que hi fan referència, a través de campanyes i programes dirigides tant a la ciutadania com al sector agrícola, industrial i de serveis.

No es tracta, doncs, d'una mesura aïllada, sinó que ha de ser transversal en la gestió i la recuperació

109. «Los cortes de agua por impago son ilegales» (García, 2016)

110. «Agua publica o privada la batalla social que recorre el viejo continente» (Marcos i Fernández, 2014)

de costos. Per exemple, quan el pes de la component fixa és elevat es desincentiva l'estalvi, i així s'afecta negativament als col·lectius amb dificultats per fer front a la despesa d'aigua, que no poden reduir aquests costos sense recórrer a SS o a d'altres programes d'atenció a la vulnerabilitat econòmica. Caldria, doncs, reduir el pes de la component fixa de la factura per tal de facilitar l'accessibilitat econòmica al servei per a la majoria de la població. En aquest cas seria necessari fixar un valor màxim d'aquesta component fixa, o marcar valors creixents en funció del tram de consum en que la família es situï (Barberà 2015).

També pel que fa a la distinció entre la part fixa i la variable de la factura, és interessant parlar de casos com el del municipi de Barcelona, on una bona part de l'import final correspon als càrrecs fixos (un 54%, i sense entrar al detall que alguns d'aquests càrrecs podrien considerar-se il·legítims)¹¹¹. Aquest fet fa que la reducció del consum de les famílies no es tradueixi en una disminució substancial del preu de la factura.

Per últim, no podem oblidar que l'estalvi també s'ha de produir per part del gestor del servei, aplicant mesures que permetin la reducció de les pèrdues. En aquest sentit és interessant el testimoni d'Arenys de Munt, que després de la remunicipalització han aconseguit reduir les pèrdues d'un 40% a un 30%¹¹².

V. Pagament de factures i fons solidaris

Els fons solidaris són, en el cas de l'aigua i a nivell de la UE, una modalitat habitualment emprada per facilitar el pagament dels rebuts impagats de les famílies en situació de vulnerabilitat, el poder adquisitiu de les quals no els permet fer-hi front. A diferència de la majoria de fons de solidaritat que s'han constituït per al pagament de rebuts de llum i de gas, en el cas de l'aigua acostumen a tenir una aportació de recursos important de l'empresa, variant en percentatge segons el cas.

A Catalunya Agbar, que és la principal empresa privada que gestiona aquest servei, compta amb el **Fons de Solidaritat d'Agbar**, un fons 100% provinent dels beneficis de l'empresa¹¹³, que aquesta ha ressaltat com a mesura de RSC, no en poques ocasions, davant els mitjans i en aparicions en l'agenda política. El problema amb aquest tipus de fons és que, malgrat sovint es gestionen a través de SS, no queda clar qui el pot rebre i qui no, ja que no a tothom li arriba la informació de l'existència d'aquest fons, ni tampoc està regulat si hi ha un límit de factures que es poden cobrir per aquesta via, etc. L'equitat queda, en aquest sentit, força compromesa, i l'actuació del fons funciona en els terminis que Agbar decideix, ja que és una mesura voluntària que la mateixa empresa posa a disposició.

De tota manera, en el cas de Catalunya, el passat any es van signar alguns convenis amb les empreses

111. «El que el rebut de l'aigua no explica» (Aigua és Vida, 2013)

112. «Aigües d'Arenys: pros i contres de la remunicipalització» (Puiç, 2014)

113. Però en desenvolupar-se en el marc de la Fundació Agbar, també exempt d'impostos en aquests imports.



de gestió de l'aigua, que la Llei 24/2015 preveia, en els quals les companyies estan obligades a assumir el deute de les famílies que no poden pagar, o a oferir descomptes molt significatius, amb la qual cosa aquesta mesura no és ja una qüestió de voluntat, sinó que queda regulada per llei i es torna obligatòria. Els convenis signats, però, són poc ambiciosos amb altres responsabilitats exigibles a les empreses subministradores (com és el fet de garantir el subministrament a qualsevol persona vulnerable, sense importar el règim de l'habitatge on viu), l'assumpció dels deutes de les famílies sequeix tenint una lògica assistencialista, i sequeixen sense garantir l'esmentada equitat.

A França es disposa del Fons "eau solidaire" amb una dotació de 2 milions d'euros anuals aproximadament. Aquest fons permet l'entrega de xecs de 10, 20 i 30 euros per al pagament directe de factures d'aigua i és gestionat a través de SS, tot i que no automàticament. Es finança amb les aportacions de les empreses subministradores d'aigua, però no és conegut per una gran part de la població. També es compta amb el Fons "solidarité logement" (FSL), creat el 1990, que és administrat per cada regió o municipi. Aquest altre fons permet ajudar a les persones desfavorides a fer front al conjunt de les despeses vinculades al seu allotjament: aigua, electricitat, gas, telèfon. En particular, permet mantenir la factura d'aigua al dia de pagaments, gràcies a una estreta col·laboració entre els serveis departamentals i les empreses d'aigua. El 2008, les empreses d'aigua van tractar prop de 33.500 expedients vinculats al FSL. El FSL es finança en un 77% era provinent del Ministeri d'habitatge, un 0'5% de les companyies d'aigua, i la resta d'aportacions voluntàries.

Tal i com ja s'ha apuntat en altres apartats, el pagament de factures per ell mateix en cap cas soluciona el problema de la pobresa energètica, i malgrat sigui positiva l'aportació de fons de les empreses en aquest sentit, també cal evitar que això serveixi com a eina de rentat de cara per a les companyies que gestionen aquest servei.

També és un punt en contra d'aquests fons el fet que normalment tenen una quantitat determinada, un límit, i per tant pretenen mesurar, període a període, quin és el cost i la dimensió del problema, sense disposar en realitat de les eines per fer-ho (només països com el Regne Unit estan en una fase avançada pel que fa a la mesura de la problemàtica). A Valònia (Bèlgica), per exemple, el propi sistema de seguretat social permet cobrir a les persones que no poden fer front a aquests pagaments, sense limitació en aquest sentit (tot i que sempre tenint en compte que la persona estigui realment en una situació de vulnerabilitat); però també cal considerar que no tots els països compten amb sistemes tant garantistes en aquest sentit.

Per últim, cal recordar que en tot cas els fons són una eina reactiva, posterior a la generació del deute, deixant així en una mena de *limbo* les situacions d'endeutament profund si aquest es dona en un moment en que els fons no estan disponibles o no s'hi pot accedir. Tal i com ja s'ha exposat en l'apartat 6.3.b, la problemàtica del deute acumulat no pot deixar-se de banda, ja que aquest és un problema que persisteix un cop la família torna a tenir ingressos, dificultant una vertadera segona oportunitat.

6.4.c. Informació i apoderament dels usuaris i les usuàries

Les persones usuàries del servei d'abastament d'aigua i sanejament tenen dret a tenir accés a la informació referent a aquest mateix servei. El DHAS s'allunya de plantejaments que entenen aquestes persones com a consumidores, és a dir, clientes individuals que alimentem un negoci privat, per acostar-se a una visió d'usuaris i usuàries corresponsables d'un servei bàsic, del qual se'n fa un gaudi col·lectiu.

En aquest sentit, l'accés a la informació permet un millor enteniment del funcionament del model de gestió d'aquests serveis, dels seus diferents actors, i dels seus drets, obligacions i responsabilitats. Això és, sens dubte, un element generador d'apoderament de les persones usuàries de cara a defugir fórmules que obvien la importància que aquestes tinguin un rol actiu i d'implicació. D'aquesta manera es marca el camí cap al ple gaudi del DHAS, incloent el dret a la informació com a clau de la responsabilització d'unes persones usuàries cada cop més conscients amb el seu consum i amb l'impacte d'aquest. S'abandona així també l'anomenada "cultura dels experts", que jerarquitzava els sabers i deixa en un segon pla els actors que no són tècnics de la matèria en qüestió, per trobar altres fórmules de construcció col·lectiva del coneixement i de presa de decisions conjuntes, via consulta prèvia i amb l'exercici del dret a decidir.

No són gaires les experiències que mostren aquest apoderament i aquest accés a la informació dins de models de gestió privada. No obstant, val la pena mencionar casos com el de Berlín, en els que es va dur a terme un referèndum, reclamant que el contracte de venda del 49,9% de l'operador públic de Berlín a RWE i Veolia no fos secret. Es denunciava el fet de deixar d'estar regits pel dret administratiu públic per fer-ho segons el dret privat i sota paràmetres de secret professional i de la informació (Basteiro i Serrano 2015). Després del referèndum, la qüestió de la remunicipalització va centralitzar alguns dels debats en les eleccions municipals posteriors, i finalment el nou senat va comprar-ne les participacions en mans privades. Malgrat el canvi ha suposat un abans i un després a nivell d'informació pública i apoderament de la ciutadania, a dia d'avui la nova gestió encara es ressent de l'opacitat de l'anterior període i del complex procés de canvi que una recuperació de competències, davant un actor amb molt de poder, suposa.¹¹⁴

Davant la imposició de l'austeritat, la veu de la ciutadania grega parla sobre l'aigua

Els casos de les ciutats d'Atenes i Salònica, les més grans del país, van esdevenir també una victòria a favor de la gestió pública de l'aigua. En temps d'austeritat econòmica, de retallades en despesa i privatitzacions, la batalla per l'aigua s'ha convertit a Europa en una de les

¹¹⁴. «Berlín, la remunicipalización del agua lucha ahora su democracia» (Revista Pueblos, 2016)



qüestions de debat sociopolític més rellevants. Mentre les recomanacions de la UE mostraven el camí de la privatització, la Iniciativa 136 proposava comprar el 40% de les accions de EYATH, la companyia pública que gestiona l'aigua i el sanejament de Salònica.

S'anomenava 'Iniciativa 136' perquè aquests eren precisament els euros que pagaria cada persona amb comptador, aconseguint així una gestió pública i cooperativa d'una empresa eficient i sanejada econòmicament (el 2011 va obtenir 20 milions d'euros en beneficis). El 18 de maig de 2014, la ciutadania grega va donar l'esquena a la proposta de privatització defensada pel seu Executiu, ja que finalment el Consell d'Estat va anunciar que el canvi de gestió era il·legal.

El resultat es suma a l'aconseguit a Atenes també al maig, quan la Cort Suprema va dictaminar que la conversió d'una empresa d'aigua pública a privada anava en contra d'articles de la Constitució, concretament, dos que parlen sobre la protecció de la salut de la ciutadania.

6.4.d. Transparència

L'apartat anterior sobre la qüestió de l'accés a la informació està estretament lligat a l'objectiu d'aconseguir models de gestió més transparents. L'opacitat que es dona en aquest sentit en molts països dificulta una gestió eficaç i eficient del servei, i alhora evadeix el deure de rendició de comptes cap a la ciutadania.

La lluita per la no mercantilització de l'aigua ressalta també que la gestió dels seus serveis i la informació sobre aquesta ha de ser totalment clara i feta pública, sense negar cap tipus de dades o detalls amb motiu de protegir el mercat o la competència. Concretament el Conveni d'Aarhus, d'accés a la informació i a la participació medi ambiental, assegura que l'accés a la informació en matèria de medi ambient, com en el cas de l'aigua, ha de ser per a tothom interessat i afectat per decisions mediambientals.

En els models privats hi ha fortes barreres d'accés, no només a la informació sinó d'entrada al mateix sector. La concentració i, sovint, monopoli natural de l'aigua fa que es generin pràctiques anti-competitives dels operadors privats: corrupció, càrtels, "joint ventures", reclamació de compensacions per la no-renovació de contractes, etc. O sense anar més lluny les renovacions sistemàtiques, les quotes de concessió (drets d'entrada) i la fiscalitat encoberta. Aquest és també un problema d'asimetria d'informació i de desigualtat de poder entre el regulador (si és que existeix) i el regulat (PSIRU 2011).

L'aigua i la (manca de) transparència a França

El SEDIF (Syndicat des Eaux d'Île de France) és una institució pública que gestiona el servei públic d'aigua potable en nom de 149 municipis de la regió de París. Creat el 1923, el SEDIF és responsable de la producció i distribució d'aigua potable per als 4 milions de clients repartits en 7 departaments. La concessionària és l'empresa privada Veolia.

A nivell de la resta de França, el 55% de totes els concessions a França estan en mans de Suez i Veolia, tot i que cada any hi ha 700 contractes en competència. No obstant, una investigació de l'Alt Consell del servei públic revelava que al moment de la renovació dels contractes només el 5% d'aquests no havia estat renovat amb la mateixa empresa. La concentració de l'oferta del servei en les mans de poques empreses és, a més, considerada com un dels factors fonamentals per a la sobre facturació del preu de l'aigua a les grans ciutats. D'altra banda, són comunes les pràctiques de corrupció i l'opacitat dels contractes, així com la connivència del poder polític:

"Mentre que la gestió directa municipal limitava considerablement les inversions en matèria d'equip i xarxa (...), el lliurament d'un contracte de concessió, associat sobretot als "drets d'entrada" produïa efectes immediats en les finances públiques municipals i, de vegades, en els ingressos de l'alcalde també" (Cirelli 2008)

Fins als anys 50, Veolia Environment tenia, juntament amb Suez, no més d'un terç de la gestió de l'aigua dels municipis francesos. Avui es calcula que una recurrent política de sobre-facturació, corrupció i suborn a sindicalistes i persones del sector públic, ha elevat aquesta xifra al 80%, amb àmplia participació en el mercat mundial. Segons Jean-Luc Touly, treballador de Veolia (llavors Vivendi) i sindicalista explica: *"Aquestes empreses (com Suez i Veolia / Vivendi) signaven contractes amb el govern (francès) per fins a 40 anys, al que seguia un avançament en diners, en préstecs de llarg termini - i amb interessos ben alts - per a inversions. Com aquest crèdit és atorgat sense cap tipus d'auditoria, la quantitat es gasta no solament en obres d'infraestructura, sinó també en qualsevol tipus de coses que el govern consideri del seu interès".* El reemborsament, és clar, és a càrrec de la ciutadania usuària, que acaba pagant el préstec i els interessos. La fórmula del "dret d'entrada", eliminada per François Mitterrand el 1993, permetia que els polítics donessin al públic una impressió de bona situació financera, amb obres en construcció. En tractar-se d'un préstec a llarg termini, el seu pagament acabava quedant a càrrec del següent consistori (Rebelión, 2005).

En aquest sentit, Touly va revelar un frau de prop de 5 mil milions que assenyalava a Jean-Marie Messier, màxim responsable de Vivendi de 1994 a 2002. L'executiu, que avui carrega amb una milionària multa estipulada pel govern de França per crim contra el sistema financer, és persona non grata al món dels negocis del país. Messier havia fet tot tipus de maniobres, jugades il·legals i distorsió de llibres de comptes. L'estafa treta a la llum per



Touly era fruit d'una sobre-factoració de prop de vuit mil contractes de manteniment de sistemes hídrics a la regió parisenca; i Messier, preocupat per la possibilitat d'haver de tornar els diners a l'Estat en cas que l'esquema fos descobert, hauria fet volatilitzar-se aquestes quantitats en un laberint de bancs i empreses financeres de tot el món, intentant desfer-se del rastre. Les investigacions van descobrir que el capital desviat havia estat finalment emprat per a la compra que Vivendi va fer d'Universal Studios.

Més enllà del cas francès, i dels altres casos que s'han anat mencionant al llarg d'aquest estudi, és important destacar que cal anar un pas més enllà d'evitar la corrupció en la qüestió de la transparència, quan el dret privat no ho impossibilita. Enfocaments més ambiciosos i inclusius en aquest sentit podrien ser, per exemple, els mecanismes de transparència interns i externs, és a dir, **ens que formin part de la mateixa gestió i que s'ocupin de la qüestió de la rendició de comptes amb recursos específics assignats; però també, ens externs, participats per la societat civil, que impliquin un vertader control ciutadà de l'activitat i l'actuació de l'empresa encarregada de la gestió.**

La transparència entesa de manera àmplia també implicarà conèixer, i fer conèixer, els mecanismes de decisió, l'estructura interna de la gestió, la qualitat de l'aigua, els detalls sobre el cicle de l'aigua i la sostenibilitat, i fins i tot informació sobre passats o futurs processos de privatització i les seves conseqüències. Caldrà garantir també l'accés a aquesta informació per a tota la ciutadania, i acompanyar-ho de campanyes de sensibilització i d'activació de la participació.

6.4.e. Participació i democratització

Totes les persones són part de la gestió de l'aigua al territori: en gaudim i alhora intervenim en el seu funcionament. Igualment, la ciutadania ha de poder participar en la presa de decisions estratègiques, impulsant la seva millora col·lectiva, sent un actor indispensable per a una bona gestió de l'aigua i també clau per a construir societats més justes. Aquest és, de fet, un dels principis oblidats i obviats en la gestió privada. De fet, la gestió de l'aigua en mans privades és, de base, contraposada a una gestió al servei dels interessos de la ciutadania, ja que aquests poden col·lisionar frontalment amb la generació de beneficis. Es tracta d'una gestió que, a més, redueix l'intercanvi a una relació purament mercantil entre el titular (Ajuntament) i el gestor (empresa privada), on la ciutadania es converteix en espectadora, una mera clienta sense capacitat d'incidència i poder de decisió sobre la gestió.

Mentre que a Catalunya la privatització ha augmentat, a Europa, que s'allunya cada vegada més d'aquesta lògica, s'està duent a terme un retorn a la gestió pública de l'aigua. La remunicipalització és, doncs, una de les fórmules que s'estan trobant en la gestió de l'aigua, per recuperar el control ciutadà sobre un bé comú d'importància vital. Es tracta d'una aposta per la recuperació de la gestió de l'aigua a mans públiques, aprofitant la finalització de contractes de concessions amb empreses privades que han gestionat el servei en anteriors dècades.

Hi ha hagut una acceleració important del nombre de casos de remunicipalització¹¹⁵: en el període 2010-2014 es van tenir el doble de casos que en el període 2005-2009 (Lobina et al. 2015). Les causes tenen a veure amb diferents qüestions com: les promeses no complertes dels acords públic-privats, la corrupció, la baixa qualitat servei, les tarifes insostenibles i menys reinversió de la que en primera instància es promet per a les qüestions d'interès comú.

Davant això, diferents alcaldies decideixen acabar amb aquests contractes malgrat els costos que això pugui ocasionar (per les multes i indemnitzacions que aquestes empreses demanen¹¹⁶). En aquest sentit, la signatura de tractats de lliure comerç com el TTIP (Tractat Transatlàntic de Comerç i d'Inversions, entre la UE i Estats Units), el CETA (Acord Econòmic i Comercial Global, entre la UE i Canadà) i el TISA (Acord de Comerç de Serveis entre 23 països, on entren la UE i Estats Units) ha estat entesa per molts municipis arreu de la UE¹¹⁷ com a una amenaça als processos de remunicipalització i agreujant de la complexitat d'aquests processos, ja que amb ells pren importància la figura dels tribunals d'arbitratge o els mecanismes de resolució de controvèrsies que permeten a les empreses transnacionals denunciar als Estats per canvis regulatoris, per lucre cessant o per disminució dels seus beneficis. La recent aprovació del CETA apunta a que la remunicipalització dels serveis d'aigua, energia, o altres serveis locals serà cada cop més difícil, i que s'augmenta la pressió sobre ciutats i pobles per a privatitzar els serveis públics.

Més enllà d'aquests tractats, de vegades, només la maniobra d'iniciar la valoració d'un procés de remunicipalització per part d'un ajuntament, o d'un inici de negociació, pot ser ja de per si beneficiosa per a la salut democràtica de la població i en ocasions, fins i tot, implica que la mateixa empresa que veu els seus interessos en joc, rectifiqui en alguns dels aspectes de la gestió que han causat malestar social:

"La simple amenaça d'una remunicipalització del servei constitueix en si mateixa un mitjà per promoure la competència en el sector i un instrument per procurar re-negociacions més equilibrades dels contractes. El cas de Lió és il·lustratiu en aquest sentit: el gener de 2006, data de venciment del contracte d'arrendament amb Veolia, l'ajuntament va aconseguir –fent pública la idea d'un retorn a la gestió municipal– renegociar amb la societat concessionària una disminució del preu de l'aigua del 16%." (Cirelli 2008)

Precisament França, un dels països amb més història de privatització, ha tingut una important tongada de remunicipalitzacions en els últims anys. Els processos de remunicipalització com els

115. www.remunicipalisation.org

116. És destacable el cas d'Arenys de Munt, que el 2010, va decidir no renovar l'acord de concessió amb SOREA, una subsidiària de Suez que havia gestionat els serveis d'aigua de la ciutat des de 1999. Durant els debats polítics i després de la decisió, SOREA va interposar un parell de recursos administratius per intimidar l'Ajuntament. També va exigir danys i perjudicis per lucre cessant.

117. Al voltant de 1500 municipis, pobles, ciutats i regions ja han adoptat resolucions mostrant la seva crítica i preocupació per la qüestió: <http://esf-cat.org/2016/04/20/trobada-dautoritats-locales-europees-aliades-contra-ttip-ceta-tisa/>



de París i Grenoble han permès un millor accés a l'aigua, qualitat del servei, la garantia del DHAS, desenvolupament sostenible de l'aigua i oportunitats de governança més democràtiques, a més d'una reducció de preus en un 25%. Cal tenir en compte, però, el cost que en alguns casos han tingut aquests processos, ja que algunes de les anteriors adjudicatàries han entrat en demandes d'indemnització que han acabat guanyant (Babiano, 2016). En casos més propers, com el de Terrassa, hi ha també possibilitat que sorgeixin problemàtiques en aquest sentit¹¹⁸. Per aquest motiu és també important vigilar els processos de privatització, pel gran cost que pot ocasionar revertir-los.

Per últim, tot i no tractar-se de models dins la UE, val la pena parar atenció a les associacions públiques i als acords públic-comunitaris, dues experiències de democratització de baix a dalt, des de les bases, de les quals trobem experiències arreu del món, però en especial a Llatinoamèrica.

Les associacions públic-públiques poden afavorir els processos de remunicipalització i la governança, tot i que necessiten ser motivats per mobilitzacions ciutadanes com a motor de canvi. Es tracta de la col·laboració entre dos o més autoritats o organitzacions públiques, **basada en la solidaritat, amb l'objectiu de millorar la capacitat i l'efectivitat d'un dels associats a l'hora de proveir serveis públics d'aigua o sanejament. El seu objectiu és millorar la capacitat de l'entitat a la qual es dona suport.** A la pràctica, hi ha també diversos objectius específics: formació i desenvolupament dels recursos humans, suport tècnic, millora de l'eficiència i la formació de la capacitat institucional, finançament dels serveis d'aigua, millora de la participació, etc. Aquest model de gestió també facilita la trobada d'actors que poden compartir coneixements i enfocaments i que es poden ajudar mútuament. Aquestes aliances poden nodrir-se també amb la participació d'actors no estatals com les ONGs o els sindicats, que poden enriquir el debat i les accions a dur a terme (Hall et al 2009). Els acords públic-comunitaris s'acostumen a entendre com un tipus concret d'associació públic-pública, però tenen una presència i connotació més forta de comunitat.

Per la seva banda, aquests acords o aliances públic-comunitàries aprofundeixen en la gestió comunitària dels béns comuns que han estat històricament associats a un territori i que compten amb estructures pròpies de govern i organització. Aquesta forma de gestió aposta per la complementarietat dels municipis i els sistemes comunitaris, a través d'aliances entre allò públic (Estat, municipis) i els sistemes comunitaris per garantir, per exemple, el dret humà a l'aigua i al sanejament. Aquest model respon a les demandes dels sectors tradicionalment postergats, per les condicions particulars de l'àmbit rural, i en molts casos és l'únic model viable. La Plataforma d'Acords Públics Comunitaris de les Amèriques¹¹⁹ reuneix diverses d'aquestes experiències, o en el cas concret de l'aigua, la Confederació Llatinoamericana de les OCSAS¹²⁰. En el sector rural i periurbà d'Amèrica Llatina i el Carib existeixen al voltant de 80.000 Organitzacions Comunitàries de Serveis d'Aigua i Sanejament (OCSAS), que abasteixen d'aigua segura i en alguns casos de sanejament, a més de 70 milions de persones. En

118. «L'alcalde de Terrassa denuncia que rep amenaces per voler municipalitzar l'aigua» (Catalunya Plural, 2016)

119. <http://www.plataformaapc.org/>

120. <http://www.clocsas.org/>

les experiències d'OCSAS s'amalgamen els aspectes tècnics, referits al disseny i construcció del sistema, amb els aspectes socials relacionats amb l'enfortiment de l'organització comunitària, el desenvolupament de capacitats locals i l'apropiació col·lectiva del sistema, així com els mecanismes per a administració, operació i manteniment que garanteixin la seva sostenibilitat.



7. Conclusions i recomanacions

Com a reflexió final, i amb l'objectiu de fer balanç dels aprenentatges d'aquest estudi, s'exposen a continuació les conclusions, explicades a mode de recomanacions, per a seguir avançant cap a models de gestió que responguin al dret universal a l'aigua i a l'energia, garantint alhora la participació activa de la població.

Diagnòstic compartit entre diversos països de la UE i context divers.

Malgrat és positiu que la pobresa energètica ha entrat en els últims anys dins el debat de l'opinió pública i en l'agenda política de la UE i dels diferents Estats membres, diversos països coincideixen en identificar que hi ha una forta manca de mesures realment garantistes perquè els mateixos models de gestió i marcs legals no les permeten. Hi ha encara una manca d'estratègia estructurada i clara, un reconeixement oficial de la qüestió de la pobresa energètica com a quelcom que no pot resoldre's sense qüestionar alhora aquests models, tant a nivell d'UE com de cada Estat membre. El context amb que aquest diagnòstic es troba conté d'una banda models que han entrat dins de dinàmiques de privatització i de l'altra models en procés de remunicipalització. Són dos fenòmens que es donen alhora, depenent de la trajectòria històrica i situació socio-econòmica de cada Estat membre, regió o municipi.

Demanda de drets universals *versus* Assistencialisme i estigmatització de les persones afectades per la pobresa energètica.

És necessari transcendir la visió assistencialista i d'atenció focalitzada en aquelles persones que pateixen pobresa energètica, ja que això sovint tendeix a culpabilitzar-les i a cercar solucions en els factors interns de les mateixes famílies (renda, estat de la llar, etc.), i no pas en els externs (preus de l'energia). En qualsevol cas, la universalitat dels drets a exigir ha de fer-nos recordar que adreçar la pobresa energètica és inherent a un model que busqui la garantia dels subministraments bàsics. Així doncs, totes les persones tenen dret a accedir i fer ús de l'aigua i l'energia, i això requereix, no de mesures aïllades, sinó d'una transformació profunda dels models de gestió.

El pagament de factures o els fons solidaris en ells mateixos no són una solució i arriben tard, un cop els deutes o impagaments de factures ja s'han generat. Aquest tipus de mesures poden actuar més aviat com un "pegat" i portar a la reproducció d'injustícies i a la mera supervivència, en detriment d'una construcció proactiva de vides cada cop més dignes. En aquest sentit, mesures relacionades amb la prevenció, com l'eficiència energètica, cal que vagin acompanyades de garanties universals per als usuaris i usuàries que es poden ampliar segons la vulnerabilitat o la capacitat econòmica de les famílies (tarifes progressives, socials, prohibició de talls). Alhora, és urgent transformar els marcs legals per a que aquests sentin les bases per a transformar aquests models i per a vehicular aquestes mesures.

Preservació de les vides *versus* Preservació del mercat

El model neoliberal-patriarcal defensa una lògica de mercat, a través de diversos mecanismes com la creixent desigualtat o la cultura de la por i l'exclusió que s'oposa diametralment a la garantia de

drets. Es tracta d'un model que prima valors com la competència per davant de les necessitats de les persones i de la sostenibilitat de la vida en primera instància. L'acceleració i immediatesa que aquesta visió preveu de cara a la maximització de beneficis dificulta, a més, l'espai de diagnòstic en profunditat que una problemàtica complexa i d'urgència com la pobresa energètica requereix. Per aquest motiu la protecció de les persones no pot acabar allà on comença la protecció i preservació del mercat, sinó que l'ha de confrontar, si cal, des de la necessitat imperant, però també des de la possibilitat d'altres models de gestió que ja existeixen i funcionen, construïts al voltant d'una lògica de drets i de justícia socio-ambiental global.

Transformació global dels models de gestió *versus* Simplisme del debat públic/privat

Una gestió pública per se no assegura que es pugui adreçar la pobresa energètica, ni molt menys implica d'entrada una participació ciutadana activa. Cal, doncs, anar més enllà del simple debat públic/privat i omplir-lo de contingut. Experiències com la remunicipalització de l'aigua o la municipalització de l'energia posen èmfasi en la cerca d'un control directe d'aquests recursos, del dret a decidir sobre aquests aspectes -històricament apartats de la població- i d'una aposta per la transparència i la implicació de la ciutadania, com a motor de canvi i transformació d'aquests mateixos models.

Subjectes de canvi: actors amb incidència creixent *versus* consumidors i consumidores apoderades

Davant l'apoderament de les persones consumidores que planteja la UE i que no deixa de respondre a una lògica de mercat, cal que actors com els moviments socials, entitats, i ciutadania en general, tinguin la capacitat de marcar l'agenda i d'ésser reconeguts. La tendència a tractar els usuaris i usuàries com a consumidors i consumidores individuals és una maniobra de despolitització de la qüestió de la pobresa energètica, que la converteix en quelcom tècnic. Davant això aflora la necessitat d'acabar amb la victimització de les persones afectades, reconeixent-les com a subjectes actius, i no objectes, de qualsevol actuació que es duqui a terme en aquest sentit. Aquesta ciutadania organitzada, a més, caldrà que es coordini també des de la solidaritat i la consciència col·lectiva sobre l'impacte global d'aquestes injustícies.

Justícia socio-ambiental global

La manera en que s'extreuen els recursos naturals i energètics, així com la manera en com es distribueixen els seus fruits també ha de formar part del debat sobre els nous models de gestió als que es vol arribar. La preservació de les generacions futures i també dels Drets Humans dels pobles veïns dels quals la UE extreu recursos no poden quedar fora d'aquesta construcció. Així doncs, una visió de co-responsabilitat amb la resta de persones i amb el medi ambient és imprescindible per avançar en aquest sentit.

Cal entendre la pobresa energètica com a una de les representacions de la injustícia socio-ambiental global, i no com a desviació o disfunció particular del sistema. És una de les puntes de l'iceberg que amaga a sota a qui sustenta i manté la vida i l'entorn (en especial el medi ambient i el treball invisibilitzat de cures i de suport mutu). Aquest iceberg, pot trencar-se des de la base en qualsevol moment, i és per això que el canvi necessari per arribar a garantir el dret als subministraments bàsics és urgent i ineludible.



8. Bibliografia

- AEAS (2010) Tarifas 2010. Precio de los servicios de abastecimiento y saneamiento en España. Asociación Española de Abastecimiento de Aguas
- AEAS (2012) Estudio AEAS-AGA 2013. Asociación Española de Abastecimiento de Aguas
- Agence France-Presse (2016, novembre 18) Slovenia adds water to constitution as fundamental right for all. *The Guardian*. Disponible a https://www.theguardian.com/environment/2016/nov/18/slovenia-adds-water-to-constitution-as-fundamental-right-for-all?CMP=tw_t_gu
- Aigua és Vida. (2013, novembre 30). El que el rebut de l'Aigua no explica. Disponible a <http://www.aiguesvida.org/infografia-el-que-el-rebut-de-l-aigua-no-explica/>
- Aigua és Vida. (2014). L'aigua a Catalunya. Disponible a <http://www.aiguesvida.org/mapa-aigua-a-catalunya/>
- Aigua és Vida lleva a la Fiscalia Anticorrupción a Agbar y la AMB. (2013, febrer 19). *La Vanguardia*. Disponible a <http://www.lavanguardia.com/local/barcelona/20130219/54365543855/aigua-es-vida-fiscalia-anticorrupcion-agbar-amb.html>
- Aqua Publica Europea. (2016). *Water affordability*. Disponible a http://www.aquapublica.eu/IMG/pdf/water_affordability_final.pdf
- Atarés, M. L. (2016, juny 7). Acciona, Agval, Agbar, FCC. Las empresas españolas del agua «emigran» a Latinoamérica. *El Economista*. Disponible a <http://www.eleconomista.es/empresas-finanzas/noticias/7617813/06/16/Las-empresas-espanolas-del-agua-deben-emigrar-a-Latinoamerica.html>
- Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico. (s. d.). Bonus elettrico. Disponible a http://www.autorita.energia.it/it/bonus_sociale.htm
- Ayuntamiento de Cádiz. (2016, abril 28). El Ayuntamiento de Cádiz contará con una estrategia para el ahorro y eficiencia en edificios municipales y alumbrado público. Disponible a <http://transparencia.cadiz.es/el-ayuntamiento-de-cadiz-contara-con-una-estrategia-para-el-ahorro-y-eficiencia-en-edificios-municipales-y-alumbrado-publico/>
- Babiano, L. (2016). Remunicipalización: la difícil recuperación pública de la gestión del agua. Disponible a <http://www.iagua.es/blogs/luis-babiano/emunicipalizacion-recuperacion-publica-gestion-agua-estado>
- Baquero, C. (2016, enero 24). La Generalitat només va gastar el 22% del fons de pobresa energètica el 2015. *EL PAÍS*. Disponible a http://cat.elpais.com/cat/2016/01/24/espana/1453664570_490618.html
- Basteiro, L. i Serrano, L. (2015) *Negocios insaciables. Estados, Transnacionales, Derechos Humanos y Agua*. Ingeniería Sense Fronteres
- Bayona, E. (2016, setembre 22). Aragón prohíbe dejar sin casa, luz, agua ni gas a familias que cobren menos de 1.553 euros al mes. *Público*. Disponible a <http://www.publico.es/sociedad/aragon-prohíbe-dejar-casa-luz.html>
- Bernardo, de M., & Monforte, C. (2016, abril 13). Bruselas cuestiona los mecanismos de compensación en el sector eléctrico. *Cinco Días*. Disponible a http://cincodias.com/cincodias/2016/04/13/empresas/1460544996_658021.html
- Bouzarovski, S., Tirado-Herrero, S., & Petrova. (2015). *Energy Vulnerability: Trends and Patterns in Europe* (policy briefing num.1). Manchester: EVALUATE Project.
- Bouzarovski, S., Petrova, S., & Sarlamanov, R. (2012). Energy poverty policies in the EU: A critical

- perspective. *Energy Policy*, 49, 76-82. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2012.01.033>
- Buzar, S. (2007). *Energy Poverty in Eastern Europe: Hidden Geographies of Deprivation*. Ashgate Publishing, Ltd.
 - Bretton Woods Project (2016) World Bank rolls out the carpet for <troubled megaprojects> and PPPs. Disponible a <http://www.brettonwoodsproject.org/2016/04/world-bank-rolls-out-the-carpet-for-troubled-megaprojects/>
 - Camdessus, M., Badre, B., Cheret, I., & Teniere-Buchot, P.-F. (2004). *Agua Para Todos*. (L. H. Picone, Trad.). México, D.F.: Fondo De Cultura Economica USA.
 - Carrión, J., & Pérez, A. (2011, febrer). Gas natural Fenosa deja a más de 20.000 familias sin luz como medida de presión contra las revueltas en las poblaciones. *Setmanari Directa*. Disponible a <http://bloc.odg.cat/anticooperacion/gas-natural-fenosa-deja-a-mas-de-20-000-familias-sin-luz-como-medida-de-presion-contra-las-revueltas-en-las-poblaciones.html>
 - Castro, J. E., & Heller, L. (2012). *Water and Sanitation Services: Public Policy and Management*. Earthscan.
 - Catalunya Plural (2016, octubre 10) L'alcalde de Terrassa denuncia que rep amenaces per voler municipalitzar l'aigua. *Catalunya Plural*. Disponible a http://www.eldiario.es/catalunyaplural/economia/Lalcalde-Terrassa-denuncia-amenaces-municipalitzar_O_567993307.html
 - Cercle de l'aigua. (2016, març 2). Jesús Sánchez Lambás: "El siglo XXI es el de la cooperación público-privada en la gestión del agua". Disponible a <http://www.cercledelaigua.cat/es/cercle-de-laigua/editions-anteriores/22+El-modelo-de-gesti%C3%B3n-del-agua-un-reto-del-siglo-XXI>
 - Cientos de entidades denuncian en la UE las ayudas extra de España a las eléctricas. (2015, setembre 17). *La Vanguardia*. Disponible a <http://www.lavanguardia.com/natural/20150917/54436602295/entidades-denuncian-ue-ayudas-extra-espana-electricas.html>
 - Cirelli, C. (2008) *La gestión del servicio público de agua potable en Francia: ¿Un modelo a debate o en crisis?*. Boletín del archivo histórico de agua
 - Cotarelo, P. (2015). *El cost real de l'energia. Estudi dels pagaments il·legítims al sector elèctric espanyol 1998-2013*. Observatori del Deute en la Globalització.
 - Cotarelo, P., & Pérez, A. (2015). *Obrint la caixa negra de la UE: metabolisme energètic, dependència i geopolítica*. Observatori del Deute en la Globalització.
 - Clavero, V. (2015, diciembre 29). Las tres grandes eléctricas han ganado más de 56.000 millones durante la crisis. *Público*. Disponible a <http://www.publico.es/economia/tres-grandes-electricas-han-ganado.html>
 - CNMC. (2014, octubre 10). ¿Cuántos usuarios se benefician del bono social de electricidad en España? Disponible a <https://blog.cnmc.es/2014/10/10/cuantos-usuarios-se-benefician-del-bono-social-de-electricidad-en-espana/>
 - Comisión Nacional de la Energía. (2012). *Medidas para garantizar la sostenibilidad económico-financiera del sistema gasista*. Disponible a http://sie.fer.es/recursos/richimg/doc/17187/20120309_PII_DEFICIT_GAS.pdf
 - Consejo de Estado. Recurso de inconstitucionalidad en relación con la Ley de Cataluña 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética (2016). Disponible a <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2016-149>



- Diario de Mallorca. (2016, agost 21). El Govern obligará a los bancos a que los desahuciados se queden en alquiler. Disponible a <http://www.diariodemallorca.es/mallorca/2016/08/21/govern-obligara-bancos-desahuciados-queden/1143597.html>
- Ecooo. (2012). Razones del déficit de tarifa a pesar de la subida de la luz. Disponible a <http://www.ecooo.es/299/ecooo-noticias/Razones-del-d%C3%A9ficit-de-tarifa-a-pegar-de-la-subida-de-la-luz/>
- ECOSOC (2013) *Dictamen de la Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información sobre el tema. Por una acción europea coordinada para prevenir y combatir la pobreza energética*. TEN/516 Por una acción europea coordinada para prevenir y combatir la pobreza energética. Comité Económico y Social Europeo
- EDP. (s. d.). Descontos Sociais de electricidade. Disponible a <http://www.edpsu.pt/pt/destaques/Pages/TarifaSocialAsece.aspx>
- El Periodico de la Energía. (2016a, octubre 26). El Supremo tumba el régimen de financiación del bono social en favor de las eléctricas. Disponible a <http://elperiodicodelaenergia.com/el-supremo-tumba-el-regimen-de-financiacion-del-bono-social-electrico/>
- El Periodico de la Energía. (2016b, noviembre 13). El Supremo vuelve a dar la razón a las eléctricas: tumba una multa de Competencia a Endesa. Disponible a <http://elperiodicodelaenergia.com/el-supremo-vuelve-a-dar-la-razon-a-las-electricas-tumba-una-multa-de-competencia-a-endsa/>
- European Investment Bank. (s. d.). EPEC - The European PPP Expertise Centre. Disponible a <http://www.eib.org/epec/ee/>
- Fundación Aquae (2013) Estudio sobre el precio del agua en España. Aqua Papers. n°1/2013
- García, T. (2016, enero 29). Los cortes de agua por impago son ilegales | Periódico Diagonal. *Diagonal Periódico*. Disponible a <https://www.diagonalperiodico.net/global/29178-cortes-agua-por-impago-son-ilegales.html>
- Gas and Electricity Markets Authority. (2016). *Electricity supply standard licence conditions consolidated*. Disponible a <https://epr.ofgem.gov.uk/Content/Documents/Electricity%20Supply%20Standard%20Licence%20Conditions%20Consolidated%20-%20Current%20Version.pdf>
- Gasoducte Martorell-Figueres: Alerten del perill del gasoducte MidCat a les comarques nord-orientals. (2016, febrer 16). Disponible a <http://gasoducte.blogspot.com/2016/02/alerten-del-perill-del-gasoducte-midcat.html>
- Gaya Fuertes, J. (2016, juny 14). La regulación del ciclo del agua. Disponible a http://www.iaqua.es/blogs/joan-gaya-fuertes/regulacion-ciclo-agua#_ftn1
- Generalitat de Catalunya. (2013). Certificació d'eficiència energètica d'edificis i inscripció dels certificats al registre de certificats d'eficiència energètica d'edificis de Catalunya. Disponible a <http://web.gencat.cat/ca/tramits/tramits-temes/Certificacio-eficiencia-energetica-edificis-00002>
- Generalitat de Catalunya. DECRET LLEI 6/2013, de 23 de desembre, pel qual es modifica la Llei 22/2010, de 20 de juliol, del Codi de consum de Catalunya. (2013). Disponible a http://portaljuridic.gencat.cat/ca/pjur_ocults/pjur_resultats_fitxa/?documentId=651599&action=fitxa
- Generalitat de Catalunya. LLEI 20/2014, del 29 de desembre, de modificació de la Llei 22/2010, del 20 de juliol, del Codi de consum de Catalunya (2014). Disponible a http://portaljuridic.gencat.cat/ca/pjur_ocults/pjur_resultats_fitxa/?action=fitxa&versionId=1395280&language=ca_ES&mode=single
- Generalitat de Catalunya. LLEI 24/2015, del 29 de juliol, de mesures urgents per a afrontar l'emergència

en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica. (2015) Disponible a http://portaljuridic.gencat.cat/ca/pjur_ocults/pjur_resultats_fitxa/?action=fitxa&mode=single&documentId=700006&language=ca_ES

- Gerebizza, E. & Tricarico, A. (2013). *Large Infrastructure to overcome the crises? The case of the Europe 2020 Project Bond Initiative*. Re:Common, Counter Balance, The Corner House
- González Pijuan, I. (2016) *Desigualtat de Gènere i pobresa energètica*. Enginyeria Sense Fronteres
- Govern d'Hongria. (2007) Llei 2007 LXXXVI. Disponible a http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=110829.245949
- Gouvernement de la République française. (2013) LOI n° 2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes, 2013-312. Disponible a <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027310001&categorieLien=id>
- Gratis elektriciteit. (2014, novembre 21). Disponible a <http://www.vreg.be/nl/gratis-elektriciteit>
- Guertler, P. (2012). Can the Green Deal be fair too? Exploring new possibilities for alleviating fuel poverty. *Energy Policy*, 49, 91-97. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2011.11.059>
- Guiteras, M. (2014). *Financiando Proyectos Inútiles: Las deudas del Proyecto Castor*. Observatori del Deute en la Globalització. Disponible a <http://www.odg.cat/sites/default/files/financiando-proyectos-inutiles-las-deudas-del-proyecto-castor.pdf>
- Hall, D., Lobina, E., Corral, V., Hoedeman, O., Terhorst, P., Pigeon, M., (2009). Public-public partnerships (PUPS) in water. Disponible a <http://gala.gre.ac.uk/1708/1/2009-03-W-PUPS.pdf>
- IDAE, Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía. (2014). Fondo Nacional de Eficiencia Energética. Disponible a <http://www.idae.es/index.php/relecategoria.4037/id.871/reimenu.449/mod.pags/mem.detalle>
- IDHC. (2007). *Carta de Drets Humans Emergents - Institut de Drets Humans de Catalunya*. Disponible a <http://www.idhc.org/ca/formacio/seminari-taller-el-dret-huma-a-l-acces-a-l-aigua-potable-i-al-sanejament.php>
- IDHC. (2009). *Declaració Universal dels Drets Humans Emergents - Institut de Drets Humans de Catalunya*. Disponible a <http://www.idhc.org/ca/reerca/publicacions/drets-humans-emergents/declaracio-universal-dels-drets-humans-emergents.php>
- Iniciativa Ciudadana Europea. Water and sanitation are a human right! Water is a public good, not a commodity! (2014). Disponible a <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/2012/000003/en>
- Itzamná, O. (2014, febrer 7). «Mientras no se nacionalice, no pagamos la energía eléctrica». Disponible a <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=180534>
- Jorrín, J. (2013, mayo 31). Las eléctricas españolas casi doblan el margen de beneficio de las europeas. *elEconomista.es*. Disponible a <http://www.eleconomista.es/mercados-cotizaciones/noticias/4870920/05/13/Las-electricas-espanolas-casi-doblan-el-margen-de-beneficio-de-las-europeas.html>
- La CNMC multa con 25 millones a Iberdrola por manipulación en precio del mercado eléctrico (2015, noviembre 30). *Europa Press*. Disponible a <http://www.europapress.es/economia/energia-00341/noticia-cnmc-multa-25-millones-iberdrola-manipulacion-precio-mercado-electrico-20151130174646.html>



- La Ley 25 pondrá fin a la pobreza energética (2016, gener 19). *La Opinión de Murcia*. Disponible a <http://www.laopiniondemurcia.es/comunidad/2016/01/19/ley-25-pondra-pobreza-energetica/707076.html>
- La regasificadora de El Musel: cara, mal ubicada y, ahora, paralizada por la justicia. (2013, octubre 6). *El Confidencial*. Disponible a http://www.elconfidencial.com/espana/2013-10-06/la-regasificadora-de-el-musel-cara-mal-ubicada-y-ahora-paralizada-por-la-justicia_37362/
- Larrauri, P. (2014, novembre 3). ¿Es Transparencia Internacional España una ONG vendida a UPyD? *El Confidencial Digital*. Disponible a http://www.elconfidencialdigital.com/opinion/denuncias_de_los_lectores/Transparencia-Internacional-Espana-ONG-UPyD_0_2373362662.html
- Lobina, E., Kishimoto, S., & Petitjean, O. (2015). Llegó para quedarse. Disponible a https://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/heretostay-es_ravised_link_jan_2015.pdf
- Lago, M. (2014, octubre 12). Anatomía de un escándalo financiero. *Nueva Tribuna*. Disponible a <http://www.nuevatribuna.es/articulo/economia/anatomia-escandalo-financiero/20141012195609108143.html>
- Marcos, J., & Fernández, M. Á. (2014, agosto 4). Agua pública o privada, la batalla social que recorre el Viejo Continente. *El Confidencial*. Disponible a http://www.elconfidencial.com/mundo/2014-08-04/agua-publica-o-privada-la-batalla-social-que-recorre-el-viejo-continente_165011/
- Marcos, J., & Fernández, M. Á. (2016, febrer 25). Berlín: la remunicipalización del agua lucha ahora su democracia. Disponible a <http://www.revistapueblos.org/?p=20470>
- Martínez, T. (2015, novembre 30). La doble cara de las empresas que financian la Cumbre del Clima de París. Disponible a <http://kaosenlared.net/la-doble-cara-de-las-empresas-que-financian-la-cumbre-del-clima-de-paris/>
- Martínez-Españeira, et al. (2009). *Does private management of water supply services really increase prices*. Universidad de Oviedo, Universidad de Granada. Disponible a http://www.webmeets.com/files/papers/SAE/2007/45/XXXII_SAE_Martinez_Espi%C3%B1eira%20et%20al..pdf
- Medina Global. (2014). *Propuesta de acuerdo sobre reconocimiento del derecho humano al agua y suministro mínimo vital al Consejo de Administración de Medina Global*. Disponible a http://medinasidonia.es/uploads/media/propuesta_minimo_vital_consejo_medina_global_1_.pdf
- Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital. (s. d.). Bono Social. Disponible a <http://www.minetad.gob.es/energia/bono-social/Paginas/bono-social.aspx>
- Monforte, C. (2016a, juny 6). 300 empresas declaran la guerra al fondo de eficiencia energética. *Cinco Días*. Disponible a http://cincodias.com/cincodias/2016/06/03/empresas/1464971768_945237.html
- Monforte, C. (2016b, setembre 20). El Supremo defiende que las eléctricas no paguen el bono social. *Cinco Días*. Disponible a http://cincodias.com/cincodias/2016/09/19/empresas/1474310835_862206.html
- Noceda, M. Á. (2016, novembre 15). La diferencia entre las ofertas de la luz roza los 200 euros anuales. *EL PAÍS*. Disponible a http://economia.elpais.com/economia/2016/11/15/actualidad/1479213630_889709.html
- Observatori del Deute en la Globalització, & Counter Balance. (2014). *Project Bond Initiative*. Disponible a <http://www.odg.cat/en/publication/project-bond-initiative>
- OFGEM. (2015). *Domestic Suppliers' Social Obligations 2015 annual report*. Disponible a <https://www.ofgem.gov.uk/publications-and-statistics/publications/2015-annual-report-domestic-suppliers-social-obligations>

ofgem.gov.uk/system/files/docs/2016/10/social_obligations_report_2015.pdf

- Page, D. (2015, juny 1). ¿Cómo se combate la pobreza energética en Europa y cómo (no) se hace en España? Disponible a http://sabemos.es/2015/06/01/como-se-combate-la-pobreza-energetica-en-europa-y-como-no-se-hace-en-espana_2332/
- Perez Orozco, Amaia (2014). *Subversión feminista de la economía*. Traficantes de sueños
- Plataforma APC. (s. d.). Antecedentes de la Plataforma de Acuerdos Públicos Comunitarios de Las Américas. Disponible a <http://www.plataformaapc.org/historia.php>
- Plataforma Operária e Camponesa para Energia. (2009). *Conjunto de propostas para que la energía esté, de hecho, al servicio del pueblo brasileño*. Disponible a <https://drive.google.com/file/d/0B2ZcSQKoUpovb2V5YkprUGxKak0/edit>
- Plataforma Operária e Camponesa para Energia. (2012). *Condições para renovação das concessões do setor elétrico nacional*. Disponible a http://www.aeel.org.br/data/files/informe_123_12_anexo.pdf
- Pontevedra, S. (2015, gener 4). «No poner el cliente en la factura». *EL PAÍS*. Disponible a http://politica.elpais.com/politica/2015/01/04/actualidad/1420398893_814659.html
- Pontevedra, S. (2015, novembre 1). Aduanas destapa pagos a prostitutas en la red Pokémon. *EL PAÍS*. Disponible a http://politica.elpais.com/politica/2015/10/31/actualidad/1446291437_166969.html
- Priority Services Register for older and disabled people. (s. d.). Disponible a <https://www.citizensadvice.org.uk/consumer/energy/energy-supply/get-help-paying-your-bills/priority-services-register-for-older-and-disabled-people/>
- PSIRU (2011) *Water Service Management: Models and Performance*. Financing Water Infrastructure Conference, Prague. Public Services International Research Unit
- Public Power Corporation S.A. (s. d.). 15% Discount. Disponible a <https://www.dei.gr/en/oikiakoi-pelates/xrisimes-pliories-gia-to-logiarismo-sas/ekptwsi-15-kai-36-doseis/ekptwsi-15-se-epaggelmaties-epixeiriseis-noikokuri>
- Public Power Corporation S.A. (s. d.). Social Residential Tariff. Disponible a <https://www.dei.gr/en/eksupiretisi-pelatwn/oikiakoi-pelates/timologia/koinwniko-timologio>
- Public Services International. (2015, juny 4). El Consejo Constitucional francés prohíbe los cortes de suministro de agua. Disponible a <http://www.world-psi.org/es/el-consejo-constitucional-frances-prohibe-los-cortes-de-suministro-de-agua>
- Puig, X. (2014, noviembre 25). Aigües d'Arenys: pros i contres de la remunicipalització. *Setmanari Directa*. Disponible a <https://directa.cat/aigues-darenys-pros-contres-de-remunicipalitzacio>
- PWC. (2014). *La gestión del agua en España, análisis de la situación actual del sector y retos futuros*. Disponible a http://www.acciona.com/legacyMedia/1226705/informe_gestion_agua.pdf
- REACH. (s. d.). *Local Action Plan on Fuel Poverty. Plovdiv area, Bulgaria*. Disponible a http://reach-energy.eu/wordpress/wp-content/uploads/2014/12/D2.4-EAP_EN.pdf
- Rebelión. (2005, abril 8). En la cloaca de Vivendi. Disponible a <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=13673>
- Reus Diari. (2016, noviembre 15). L'Ajuntament denunciarà Gas Natural per no avisar abans de tallar la llum a la víctima de l'incendi. *Reus Diari*. Disponible a <http://delcamp.cat/reusdiari/noticia/8478/lajuntament-denunciara-gas-natural-per-no-avisar-abans-de-tallar-la-llum-a-la-victima-de-lincendi>
- Robić, S., & Ančić, B. (2016). Energy poverty in Croatia– defining causes and consequences.



- Presentado en 2nd South East European Conference on Sustainable Development of Energy, Water and Environment Systems. Disponible a <http://bib.irb.hr/prikazi-rad?rad=835465>
- Robić, S., & Rogulj, I. (2014). *Mapping the national situation on energy poverty. Croatia*. Disponible a http://reach-energy.eu/bq/wp-content/uploads/sites/4/2014/10/D2.2-DOOR_EN.pdf
 - Romero, M. J. (2015). *Alianzas Público Privadas. Lo que yace bajo la superficie*. Eurodad. Disponible a <http://www.eurodad.org/files/pdf/559da271450b6.pdf>
 - ROSCGAE. (s. d.). ROSCGAE- ¿Quiénes Somos? Disponible a <http://roscgae.blogspot.com.es/p/quienes-somos.html>
 - Rubí Brilla. (2015). Dossier Rubí Brilla. Disponible a <https://www.rubi.cat/fitxers/documents-ok/area-de-planificacio-estrategica-promocio-economica-i-govern/rubi-brilla-documents/dossier-rubi-brilla.pdf>
 - Saarbrücker 4 Punkte Modells. (s. d.). Disponible a http://www.saarbruecken.de/rathaus/stadtverwaltung/arbeitsgeberin_stadt/stellenangebote/artikeldetail/article-53286bf880896
 - Sempere, J. (2004). La guerra del recibo del agua. Una movilización popular atípica en el área metropolitana de Barcelona, 1992-2002. *Revista Internacional de Sociología*, 62(38), 169-187. Disponible a <https://doi.org/10.3989/ris.2004.i38.258>
 - Síndic de Greuges de Catalunya. (2014). *Informe sobre el dret als subministraments bàsics*. Disponible a http://www.sindic.cat/site/unitFiles/3754/Informe%20preus%20subministraments_cat_cobertes.pdf
 - Subirats, J. (2016, novembre 5). Daniel Blake y la burocracia. *EL PAÍS*. Disponible a http://ccaa.elpais.com/ccaa/2016/11/05/catalunya/1478376656_021825.html
 - Sunderland Echo. (2016, agosto 3). Energy watchdog announces price cap for pre-payment gas and electricity metres. *Sunderland Echo*. Disponible a <http://www.sunderlandecho.com/news/business/energy-watchdog-announces-price-cap-for-pre-payment-gas-and-electricity-metres-1-8048142>
 - The Energy UK Safety Net. (2016). Protecting Vulnerable Customers from Disconnection. Disponible a http://www.energy-uk.org.uk/files/docs/Disconnection_policy/Sept15_EUK_Safety_Net.pdf
 - Thomson, H. (2012, novembre 2). An introduction to fuel poverty in Belgium. Disponible a <http://fuelpoverty.eu/2012/11/02/fuel-poverty-in-belgium/>
 - UE. Directiva 2009/72/CE (2009). Disponible a <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A32009L0072>
 - UE. Directiva 2009/73/CE (2009). Disponible a <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A32009L0073>
 - UK Government. The Electricity and Gas (Energy Company Obligation) Order 2014 (2014). Disponible a <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2014/3219/part/3/made>
 - UK Government. (s. d-a). Cold Weather Payment. Disponible a <https://www.gov.uk/cold-weather-payment>
 - UK Government. Energy Act 2011. Disponible a <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/16/contents/enacted>
 - UK Government. (s. d-c). Warm Home Discount Scheme. Disponible a <https://www.gov.uk/the-warm-home-discount-scheme>
 - UK Government. (s. d-d). Winter Fuel Payment. Disponible a <https://www.gov.uk/winter-fuel-payment>
 - Valencia News. (2016, febrer 11). Aprobada una proposición de ley en Les Corts para paliar la pobreza

energética. Disponible a <http://valencianews.es/politica/aprobada-una-proposicion-de-ley-en-les-corts-para-paliar-la-pobreza-energetica/>

- VCGW. (2013). *Vulnerable Consumer Working Group Guidance Document on Vulnerable Consumers*. Disponible a http://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/20140106_vulnerable_consumer_report_0.pdf
- Verbund. (s. d.). Electricity Assistance Fund with Caritas. Disponible a <https://www.verbund.com/en-at/about-verbund/responsibility/social-issues/electricity-assistance-fund>
- Vringer et al (2015) An impact assessment of Dutch policy to reduce the energy requirements of buildings. *ECEEE SUMMER STUDY PROCEEDINGS*
- Walker, G. (2016). The Right to Energy: Meaning, Specification and the Politics of Definition. *L'Europe en Formation*, (378), 26-38.
- Walker, G., & Day, R. (2012). Fuel poverty as injustice: Integrating distribution, recognition and procedure in the struggle for affordable warmth. *Energy Policy*, 49, 69-75. Disponible a <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2012.01.044>
- Walter, M., & Urkidi, L. (2014). Community mining consultations in Latin America (2002–2012): The contested emergence of a hybrid institution for participation. *Geoforum*. Disponible a <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2015.09.007>
- Xiol Ríos, J. A. Voto particular que formula el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 4286-2013 (2015). Disponible a http://www.tribunalconstitucional.es/es/salaPrensa/Documents/NP_2015_040/2013-04286VPS1.pdf
- Xse. (2015). *Proposta energètica municipalista*. Xarxa per la sobirania energètica. Disponible a <http://xse.cat/la-xse-presenta-una-proposta-energetica-municipalista/>

A Enginyeria Sense Fronteres (ESF) creiem que la transformació social tant en el Nord com en el Sud és necessària i és una de les claus per aconseguir un desenvolupament integral. Així, la col·lecció d'estudis Esferes pretén oferir materials i instruments per a la reflexió i l'anàlisi crítica. L'objectiu és facilitar l'aprofundiment en les causes de les desigualtats del patró actual de desenvolupament per contribuir a millorar l'acció política i educativa en el Nord dels moviments socials, universitaris, ONGD i altres actors de la cooperació internacional.

www.esf-cat.org



@ESFCatalunya



/EnginyeriaSenseFronteres



[telegram.me/ESFCatalunya](https://t.me/ESFCatalunya)



Enginyeria
Sense Fronteres

Amb el suport de



**Agència Catalana
de Cooperació
al Desenvolupament**