

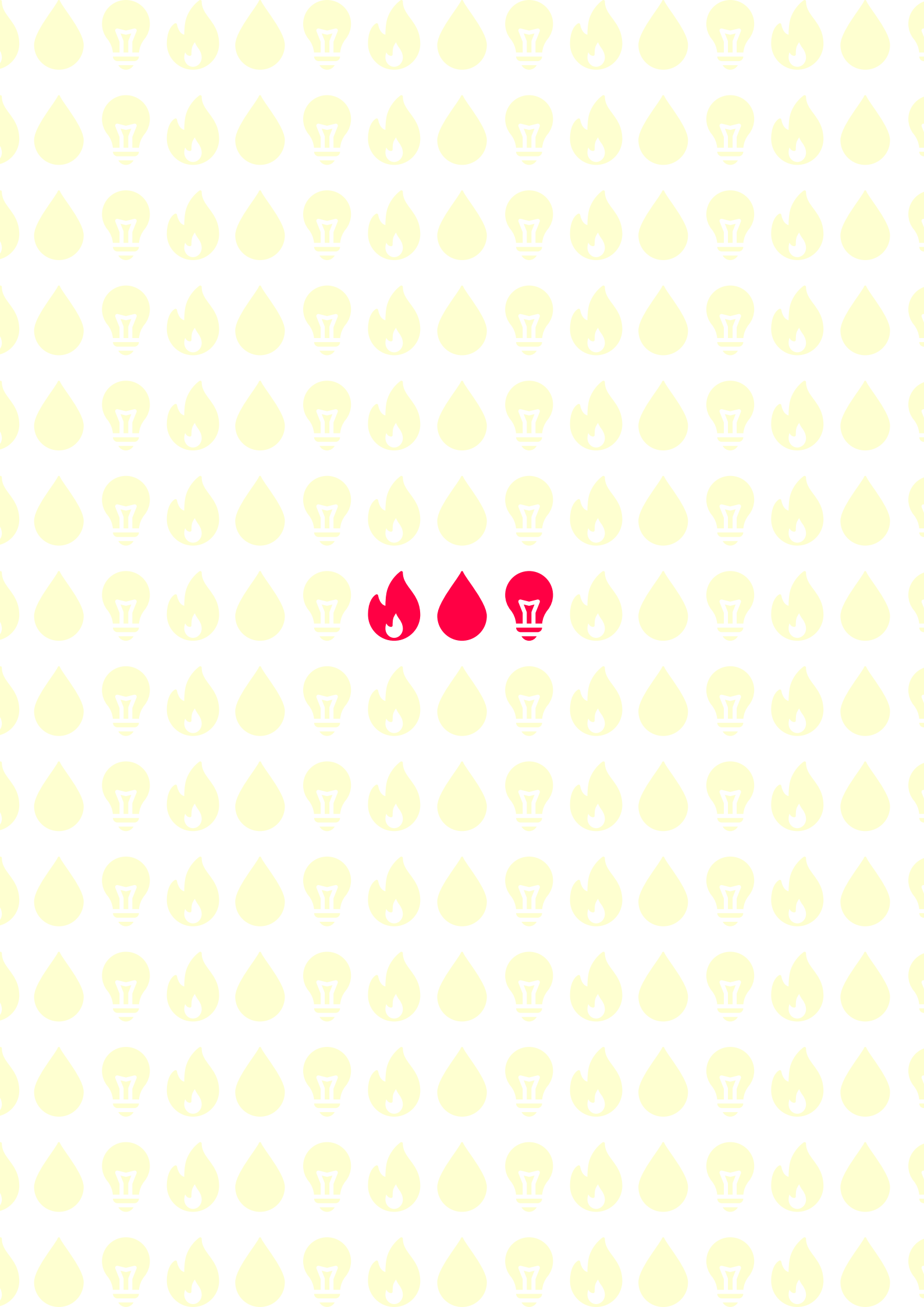
La lluita contra la pobresa energètica al món municipal

L'aplicació de la Llei 24/2015, en xifres



Amb la col·laboració de





La lluita contra la pobresa energètica al món municipal

L'aplicació de la Llei 24/2015, en xifres



Autoria:

Sergio Tirado Herrero
Institut de Ciència i Tecnologia Ambientals (ICTA)
Universitat Autònoma de Barcelona (UAB)

Guillem Luna Esteves
Enginyeria Sense Fronteres i Universitat Autònoma de Barcelona

Maria Campuzano Guerra
Enginyeria Sense Fronteres

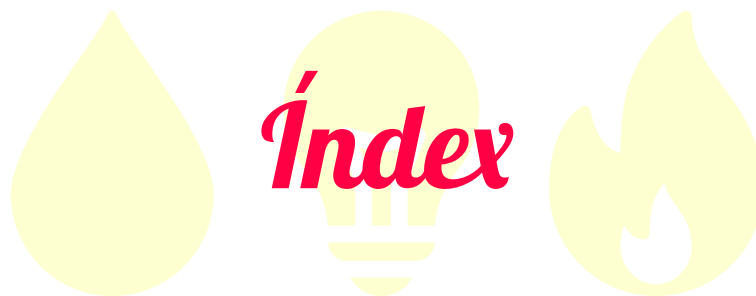
Josep Babot Barbero
Enginyeria Sense Fronteres



Les autores i l'Associació Catalana d'Enginyeria Sense Fronteres, setembre 2021.

El contingut d'aquest estudi és responsabilitat exclusiva de l'Associació Catalana d'Enginyeria Sense Fronteres i no reflecteix necessàriament l'opinió del finançador.

Imatge de la portada: Juan Mejias - Unsplash.



1. Resum	5
2. Introducció	6
3. La pobresa energètica a Catalunya	7
4. Transparència i rendició de comptes en l'aplicació de la Llei 24/2015	9
5. Recollida i tractament de dades	11
6. Més de dos-cents mil talls de subministrament evitats des de 2015	13
7. Principi de precaució i silenci positiu de l'Administració	17
8. Els ajuts econòmics directes a famílies en risc d'exclusió residencial	20
8.1. Més de 184.000 ajuts d'urgència social per pobresa energètica atorgats des de 2015	20
8.2. Electricitat i aigua, els subministraments prioritzats pels ajuts d'urgència social	23
8.3. Una despesa pública limitada: 1,90 euros per habitant i any	25
9. Els comptadors socials d'aigua	27
10. Conclusions i recomanacions	29
11. Annexes	33
Annex 1: Llistat de punts de la sol·licitud d'informació pública	33
Annex 2: Llistat d'ens locals que van enviar respostes vàlides a la sol·licitud d'informació pública	35
Annex 3: Mapes	36
Annex 4: Comptadors socials d'aigua instal·lats des de 2015	38



La Llei 24/2015 va ser aprovada per unanimitat al Parlament de Catalunya el juliol de 2015 arran d'una Iniciativa Legislativa Popular (ILP) d'organitzacions de la societat civil inspirada en principis del dret a l'habitatge, l'aigua i l'energia. Tot i que es tracta d'una llei pionera en la defensa del dret d'accés als subministraments bàsics, no hi ha pràcticament dades sobre el seu funcionament pràctic més enllà de xifres comunicades puntualment per la Generalitat. Aquesta manca de coneixement va motivar la presentació d'una sol·licitud d'accés a la informació pública dirigida al llavors Departament de Treball, Afers Socials i Famílies (ara, de Drets Socials) per tal de recopilar dades que fins ara estaven només en mans de subministradores i administracions públiques. L'anàlisi de les dades corresponents a 693 municipis (on viu el 83% de la població de Catalunya) indica que la Llei 24/2015 va evitar més de 200.000 talls de subministraments bàsics entre 2015 i 2020, i que no menys de 100.000 famílies se'n van beneficiar. Aquestes xifres són resultat d'estimacions conservadores que no inclouen moltes llars integrades als llistats d'impagaments enviats regularment per les companyies subministradores a les administracions locals, les quals no estan estrictament protegides per la Llei 24/2015 perquè els serveis socials no poden confirmar que es troben en situació de risc d'exclusió residencial. Les dades recollides indiquen també que, entre el 2015 i el 2020, Generalitat i administracions locals van destinar un total acumulat de 35,3 milions d'euros a més de 184.000 ajuts d'urgència social pel pagament puntual de factures (d'electricitat i, en menor mesura, d'aigua i gas natural) a famílies que no poden fer-se'n càrrec. Per a les famílies beneficiàries, aquests ajuts són de mitjana de 91,60 euros per any, una quantitat molt per sota de la despesa mitjana anual d'una llar (entre 800 i 1.000 euros a l'any). Per a les administracions públiques, aquestes prestacions representen només 1,90 euros per habitant i any, un percentatge mínim (per sota del 0,1%) del pressupost anual dels municipis catalans. Pel que fa al dret d'accés a l'aigua i al sanejament, la sol·licitud

d'informació pública va permetre també calcular que en el període 2015-2020 es van instal·lar 914 comptadors socials d'aigua en llars en situació d'ocupació en precari a 27 municipis (que representen el 40% de la població de Catalunya), gràcies al fet que el 59% de les sol·licituds d'instal·lació d'aquests comptadors van ser ateses per serveis socials i companyies subministradores.

A decorative graphic at the top of the page features a central lightbulb icon. To its left is a large yellow water droplet, and to its right is a yellow flame. The word 'Introducció' is written in a bold, red, cursive font across the center, overlapping the lightbulb and flame.

Introducció

La pobresa energètica és una forma de privació material amb efectes greus sobre el benestar i la salut de les persones afectades. A Catalunya, centenars de milers de persones es troben cada any amb dificultats per pagar les factures dels subministraments, suporten despeses energètiques molt per sobre del que seria adequat pels seus ingressos, gasten menys del que necessiten per a una vida digna o depenen d'un subministrament precari o irregular. En resposta a aquesta realitat, el Parlament de Catalunya va aprovar el 23 de juliol de 2015 la Llei 24/2015 de mesures urgents per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica. Aquesta llei, que va ser proposada en primera instància com a una Iniciativa Legislativa Popular (ILP) d'organitzacions de la societat civil, proporciona un marc normatiu únic per avançar en la defensa del dret a l'habitatge, l'aigua i l'energia. I encara que es tracta d'una legislació pionera en la defensa del dret d'accés als subministraments bàsics, com s'ha posat de manifest en nombroses ocasions, no hi ha pràcticament dades sobre com s'està duent a terme la seva aplicació sobre el terreny.

Des del Grup Promotor de la Llei 24/2015 (les organitzacions socials que van impulsar la Iniciativa Legislativa Popular) es va reclamar a la Generalitat en diverses ocasions l'actualització de les xifres de talls aturats per aquesta llei i altres dades sobre la seva aplicació. La manca de resposta a aquesta petició va motivar una sol·licitud d'informació pública a la Generalitat a través del canal establert per la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, amb la intenció de conèixer la realitat sobre el funcionament de la Llei 24/2015 en matèria de pobresa energètica, coincidint amb els cinc anys des de la seva entrada en vigor. Aquesta petició va permetre recopilar dades que fins ara estaven només en mans de les subministradores i les administracions públiques. El resultat d'aquest esforç és el present informe, que ofereix xifres inèdites sobre l'estimació de talls

evitats per la Llei 24/2015, el nombre de famílies beneficiades, els llistats d'impagaments que les subministradores envien als serveis socials en compliment del principi de precaució de l'article 6 de la llei, la quantitat i despesa total en ajuts d'urgència social i els comptadors socials d'aigua instal·lats a llars vulnerabilitzades en situació d'ocupació en precari en els municipis catalans des del 2015 al 2020. En conjunt, les dades donen una perspectiva única, fonamentada en l'evidència empírica, sobre els assoliments i els reptes que planteja l'aplicació de la llei quan la ciutadania, les administracions públiques i les companyies subministradores la fan servir.



La pobresa energètica a Catalunya

Els indicadors de pobresa energètica disponibles indiquen que la incidència de la pobresa energètica té un abast considerable a Catalunya. D'acord amb les xifres recollides en diversos estudis recents, del 5 al 15% de les llars que viuen a Catalunya experimenten condicions simptomàtiques de pobresa energètica si analitzem cada indicador pel seu compte (Taula 1). Aquests percentatges equivaldrien a entre mig milió i un milió de persones afectades al conjunt del territori català. En termes comparatius, els percentatges d'afectació a Catalunya són similars als de les xifres mitjanes per a Espanya (amb l'excepció de l'indicador de despesa en energia domèstica, que es troba per sota de la mediana), però se situen per sobre de les de la Unió Europea. Tot i la gran quantitat de dades d'incidència a Catalunya, no va ser possible observar els efectes de la pandèmia, atès que els darrers indicadors publicats en el moment de realitzar aquest informe corresponien a l'any 2019.

Des del punt de vista de la Llei 24/2015, un indicador de gran importància és el de la pèrdua d'una font habitual d'energia domèstica a causa de dificultats financeres de la llar. Aquesta mètrica assenyalava que al voltant de l'1% de la població de Catalunya (unes 100.000 persones a l'any [1]) pateixen tantes dificultats per fer front a les despeses en energia domèstica que a vegades veuen el seu subministrament interromput. A més, hi ha milers o desenes de milers de famílies que s'han vist forçades a ocupar un habitatge de manera irregular (és a dir, sense un títol habilitant com un contracte de lloguer o escriptura de propietat), no poden accedir a un contracte de subministrament legal i freqüentment depenen de connexions impròpies a les xarxes que comporten riscos de seguretat. Aquestes situacions normalment no apareixen reflectides en les dades i indicadors de pobresa energètica disponibles, tot i que es tracta de condicions de vida molt precàries sobre les quals s'hauria de tenir informació estadística.

[1] Els percentatges corresponents a aquest indicador de pèrdua de subministrament habitual d'energia procedeixen de la submostra de l'Enquesta de Condicions de Vida (ECV) de l'INE de Catalunya i no poden ser comparades directament amb les xifres registrades de talls evitats que recull aquest informe.

Taula 1. Indicadors de pobresa energètica a Catalunya, Espanya i la Unió Europea pel període 2015-2019 (% de llars afectades)

	2015	2016	2017	2018	2019	Font
Incapacitat d'escalfar l'habitatge a una temperatura adequada						
Catalunya		8,7%	6,3%	8,8%	8,3%	MITECO [2]
Espanya		10,1%	8,0%	9,1%	7,6%	MITECO
Unió Europea (% de població)		8,7%	7,8%	7,3%	7,0%	Eurostat
Endarreriments en els rebuts de subministraments						
Catalunya		8,0%	6,6%	6,5%	6,5%	MITECO
Espanya		7,8%	7,4%	7,2%	6,6%	MITECO
Unió Europea (% de població)		8,1%	7,0%	6,6%	6,1%	Eurostat
Pèrdua d'una font habitual d'energia domèstica per dificultats financeres						
Catalunya [3]		1,4%	0,8%	1,3%	2,2%	ACA [4]
Espanya		1,8%	1,3%	1,5%	1,1%	ACA
Despesa en energia domèstica desproporcionada (indicador EPOV 2M)						
Catalunya	19,6%			14,5%	13,9%	Ivàlua [5] / MITECO
Espanya		13,7%	17,3%	16,9%	16,7%	MITECO
Unió Europea (% de població)	16,2%					EPOV [6]
Despesa en energia domèstica per sota de la mediana (indicador EPOV M/2)						
Catalunya	9,3%	5,7%	8,2%	7,5%	7,3%	Ivàlua / MITECO
Espanya		11,3%	10,7%	11,0%	10,6%	MITECO
Unió Europea (% de població)	14,6%					EPOV

[2] Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO), 2020. Actualización de indicadores de la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética. Noviembre de 2020. URL: https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/planes-estrategias/estrategia-pobreza-energetica/20201106_actualizaciondeindicadores2020_final_tcm30-516466.pdf

[3] Els percentatges corresponents a aquest indicador procedeixen de la submostra de l'Enquesta de Condicions de Vida (ECV) de l'INE de Catalunya i no poden ser comparades directament amb les xifres registrades de talls evitats que recull aquest informe.

[4] Asociación de Ciencias Ambientales (ACA), 2020. ACA realiza un análisis de la actualización de indicadores del MITECO y del estado de la pobreza energética en el contexto de la pandemia. URL: <https://www.cienciasambientales.org.es/index.php/comunicacion/noticias/893-que-cambios-conlleba-la-actualizacion-de-los-indicadores-de-pobreza-energetica-del-miterd>

[5] Todeschini, F., Segura, A., Sabes, R., Comas, N. 2018. Abast de la pobresa energètica a Catalunya. Causes, conseqüències i possibles polítiques per mitigar-la. Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques (Ivàlua). URL: https://www.ivalua.cat/sites/default/files/2019-11/21_09_2018_11_41_53_1_Abast_pobresa_energetica.pdf

[6] Indicadors de l'EU Energy Poverty Observatory: <https://www.energypoverty.eu/>

Transparència i rendició de comptes en l'aplicació de la Llei 24/2015

La 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 constitueix una fita de la societat civil catalana. Com a legislació pionera en la defensa del dret d'accés als subministraments bàsics a l'Estat espanyol i la UE, prohibeix la desconexió dels subministraments bàsics (aigua i energia domèstica) de llars que els serveis socials certifiquen que es troben en risc d'exclusió residencial. La Llei 24/2015 es va presentar al Parlament de Catalunya mitjançant una Iniciativa Legislativa Popular impulsada per l'Aliança contra la Pobresa Energètica (APE), la Plataforma d'Afectades per la Hipoteca (PAH) i l'Observatori DESC. Va rebre el suport de gairebé 150.000 signatures ciutadanes i 500 organitzacions de la societat civil i posteriorment va estar debatuda i aprovada per unanimitat pel Parlament de Catalunya el juliol de 2015. Es tracta d'una legislació única que protegeix contra els efectes més greus de la pobresa energètica (la pèrdua dels subministraments bàsics) i de la inseguretat residencial (la pèrdua de l'habitatge), tot fent servir criteris comuns inspirats en els principis del dret a l'habitatge, a l'aigua i a l'energia.

Pel que fa a la pobresa energètica, una novetat fonamental que va introduir la Llei 24/2015 és la prohibició del tall de subministraments bàsics a unitats familiars que es troben en risc d'exclusió residencial especificada als articles 5 i 6. Aquesta condició ha de ser acreditada pels serveis socials d'acord amb criteris de renda (establerts a partir de l'Indicador de Renda de Suficiència de Catalunya o IRSC) i de la composició de la unitat familiar, i també en funció de la presència de persones amb discapacitat o gran dependència a la llar. Els llindars de renda varien, així mateix en funció del municipi de residència, de manera que els de la zona A (que inclou ciutats de l'Àrea Metropolitana de Barcelona), on els costos de l'habitatge i d'altres necessitats bàsiques són més elevats, estan per sobre d'aquells dels municipis d'àrees més perifèriques i de la Catalunya rural (zones B, C i D) [7]. Tots els criteris de renda de la Llei 24/2015 són, en qualsevol cas, més alts que els del consumidor en risc d'exclusió social del bo social (segons el Reial decret 897/2017 [8]), la figura que a escala estatal ofereix protecció contra els talls de subministrament elèctric, entre d'altres. La Llei 24/2015 és més garantista que el marc normatiu estatal, no només perquè augmenta aquests llindars

[7] Aliança contra la Pobresa Energètica (APE). Taules d'IRSC d'acord amb l'article 5.10 de la Llei 24/2015. URL: <https://pobresae-nergetica.es/wp-content/uploads/2020/05/7-Taules-d%E2%80%99Indicadors-de-Renda-de-Sufici%C3%A8ncia-de-Catalunya-IRSC-d%E2%80%99acord-amb-la-Llei-242015.pdf>

[8] El Reial decret 897/2017 defineix el consumidor en risc d'exclusió social com a un consumidor vulnerable sever atès pels serveis socials d'una administració autonòmica o local a qui no se li pot desconnectar del subministrament elèctric. El Reial decret 15/2018 amplia la figura del consumidor en risc d'exclusió social a qualsevol llar beneficiària del bo social elèctric amb menors de 16 anys, persones amb una discapacitat de més del 33% i situació de dependència de grau II o III. Més en general, la suspensió del subministrament està regulada per l'article 52 de la Llei del Sector Elèctric 24/2013 que al seu apartat 4 prohibeix la desconexió del subministrament de llars on visquin persones *electrodependents* que necessitin un equip mèdic alimentat amb electricitat per mantenir-se amb vida (com, per exemple, un respirador artificial).

de renda sinó també perquè protegeix contra la desconnexió del subministrament de gas i aigua i no només del d'electricitat [9].

Tot i la importància cabdal de la Llei 24/2015 per garantir el dret d'accés als subministraments bàsics, no hi ha pràcticament dades sobre la realitat de la seva aplicació. Aquest estudi constitueix, de fet, la primera estimació transparent i detallada dels efectes de l'aplicació de la llei des de la seva aprovació al Parlament de Catalunya el juliol de 2015. Abans d'aquesta publicació, el març de 2021 la Generalitat va informar que la llei havia aturat 63.000 talls de subministrament elèctric de llars vulnerables a Catalunya. El novembre de 2016, el conseller d'Empresa i Coneixement indicava que fins aquest moment s'havien dut a terme 39.000 actuacions per evitar talls de subministrament [10]. Aquestes informacions aparegudes en anys anteriors no informaven dels criteris amb els quals s'havien obtingut aquestes xifres, no oferien cap detall addicional sobre fonts de dades utilitzades, ni tampoc desagregaven per anys o tipus de subministrament [11].

[9] Tirado Herrero, S., López Fernández, J.L., Jiménez Meneses, L. 2020. ¿Una transición justa? Los bonos sociales a debate desde una perspectiva de pobreza y justicia energética. Revista de Presupuesto y Gasto Público, 97: 155- 176.

[10] Nota de premsa de la Generalitat (29 de març de 2021) informant de la signatura d'un conveni entre administracions públiques catalanes i Endesa per a la condonació del deute de 35.518 famílies acumulat des del 2015. URL: <https://govern.cat/salaprensa/notes-premsa/402205/generalitat-signa-acord-historic-endesa-condonar-deute-35000-families-vulnerables-regular-pobresa-energetica>

[11] Diari Ara (17 de novembre de 2016) "La Generalitat no afluixa: Baiget i Puigdemont repliquen a Gas Natural pel cas de Reus". URL: https://www.ara.cat/societat/generalitat-baiget-puigdemont-natural-reus_1_1469007.html

Recollida i tractament de dades

Davant de la manca d'informació bàsica sobre els efectes d'una llei de pobresa energètica única, Enginyeria sense Fronteres Catalunya (ESF) i l'Aliança contra la Pobresa Energètica (APE) van decidir presentar una sol·licitud d'accés a la informació pública al llavors Departament de Treball, Afers Socials i Famílies (actualment, de Drets Socials) de la Generalitat de Catalunya. Malgrat que el Departament no va respondre en un primer moment moltes de les preguntes realitzades, a través d'un procés de mediació impulsat per la Comissió de Garantia del Dret a l'Accés a la Informació Pública (GAIP) es va acordar la derivació de la petició a totes àrees bàsiques de serveis socials (ABSS) del territori català. Aquesta sol·licitud conté 12 punts recollits a l'Annex 1 que es refereixen als següents 4 aspectes clau de l'aplicació de la Llei 24/2015 des de la seva aprovació:

1 Nombre d'Informes de Risc d'Exclusió Residencial (IRER) [12] tramitats i de punts de subministrament o CUPS [13] diferents (PUNT 1 i PUNT2 de la sol·licitud).

2 Nombre de punts de subministrament o CUPS diferents apareguts als llistats d'impagaments que les companyies subministradores han d'enviar a serveis socials regularment per comprovar si en aquests habitatges viuen persones o famílies en risc d'exclusió residencial (PUNT 3).

3 Nombre de punts de subministrament o CUPS diferents apareguts als llistats d'impagaments i resposta de les administracions: compleixen els requisits de risc d'exclusió residencial (PUNT 4); no els compleixen (PUNT 5); no consten a la base de dades de serveis socials (PUNT 6); no s'ha remès resposta per part de serveis socials a la companyia (PUNT 7). A més s'inclou un ítem que pregunta sobre els punts de subministrament pels quals l'Administració ha fet algun tipus de cerca perquè no constaven a la base de serveis socials (enviament de carta, campanya de porta a porta o trucada telefònica) per investigar la situació en què es troba la llar (PUNT 8).

4 Quantitat d'euros destinada al pagament de factures de subministraments i nombre d'unitats familiars diferents receptores de les ajudes (PUNT 9), així com si l'origen d'aquests ajuts d'urgència social per pobresa energètica són del Fons d'Atenció Solidària de la Generalitat (PUNT 10).

5 Nombre de comptadors d'aigua provisionals sol·licitats (PUNT 11) i instal·lats (PUNT 12) per a famílies en situació d'ocupació en precari (sense títol habilitant) del seu habitatge.

[12] Els IRER són l'eina administrativa bàsica mitjançant la qual els serveis socials certifiquen que una llar es troba en situació de vulnerabilitat segons els articles 5 i 6 de la Llei 24/2015 i, per tant, se'ls ha de garantir el dret d'accés als subministraments bàsics d'aigua potable, de gas i d'electricitat.

[13] El CUPS (Codi Universal del Punt de Subministrament) és un número permanent i invariable que permet identificar cada habitatge amb subministrament d'electricitat i/o gas natural. Seria l'equivalent al número de bastidor d'un cotxe per a un comptador d'electricitat o gas natural.

La petició d'informació pública va resultar en les següents dues bases de dades:

Base de dades d'ens locals: recopilada manualment a partir de respostes individuals de 77 administracions locals en forma de fitxers PDF, Excel i d'altres, a partir dels quals es va generar manualment aquesta base de dades que constitueix la font d'informació principal de l'estudi. En total, 45 ajuntaments i 32 altres ens locals de caràcter supramunicipal (Consell Comarcal, Consorci de Benestar Social o Mancomunitat) van respondre a la petició d'informació. En conjunt, representen 693 municipis, és a dir, el 73% dels 947 municipis de Catalunya. En aquests 693 municipis amb respostes vàlides viuen al voltant de 6,42 milions de persones (el 83% dels 7,78 milions que constitueixen la població de Catalunya l'any 2020), atès que hi són les quatre capitals (Barcelona, Lleida, Tarragona i Girona) i altres grans nuclis urbans de més de 100.000 habitants, com l'Hospitalet de Llobregat, Terrassa, Badalona, Mataró, Santa Coloma de Gramenet o Reus (Mapa 1, Annex 3). Des d'un punt de vista poblacional, les dades recollides proporcionen, per tant, informació molt complerta de l'aplicació de la Llei 24/2015 als municipis catalans. Dit això, no totes les entitats van proporcionar xifres pels 12 punts que constitueixen la petició d'informació (Annex 1), ni per a cada any del període 2015-2020. De fet, cap ens local va respondre de forma completa el qüestionari, i la base de dades que se'n deriva és parcialment incompleta. Per aquesta raó, les dades recollides són, en el millor dels casos, una subestimació de les xifres reals d'impacte de l'aplicació de la Llei 24/2015 a Catalunya.

Bases de dades de fitxers RUDEL (Registre unificat de dades dels ens locals) de la Generalitat: es tracta d'un fitxer Excel enviat pel Departament de Treball, Afers Socials i Famílies de la Generalitat en resposta a la sol·licitud d'informació pública. Conté fonamentalment dades sobre els ajuts d'urgència social per pobresa energètica de més de 100 municipis pel període 2016-2018. Aquesta base de dades es va fer servir per completar la informació sobre prestacions d'urgència social per pobresa energètica de la base de dades d'ens locals.

Els resultats que es presenten en els següents apartats s'han obtingut en la seva pràctica totalitat a partir d'aquestes dues bases de dades, però especialment de la base de dades d'ens locals. Es presenten resultats totals anuals i acumulats en el període 2015-2020 amb l'objectiu d'oferir una estimació de l'impacte any a any i per a tot el període en el qual la llei ha estat vigent. També s'ofereixen mitjanes, que són sempre mitjanes ponderades per la població dels municipis pels quals hi ha dades. Quan es comparen xifres totals (per exemple, entre xifres anuals o xifres totals de cada punt de la sol·licitud d'informació pública) s'ofereix per a cada resultat el percentatge de població de Catalunya pel qual hi ha dades com a mesura de la seva representativitat. Això es fa perquè, a vegades, les diferències entre xifres totals són degudes al fet que hi ha més dades d'un any que d'altres [14]. En alguns casos es fan servir també comentaris i anotacions expressades per les administracions locals en els seus documents de resposta a la sol·licitud d'informació pública. Aquesta informació de caràcter qualitatiu ajuda a il·lustrar i entendre amb exemples concrets aspectes específics de l'aplicació de la Llei 24/2015.

[14] Per exemple, la xifra d'IRER tramitats anualment els anys 2015 i 2016 està molt per sota de la resta del període, perquè per a aquests dos anys només tenim respostes de municipis que representen respectivament el 8 i 17% de la població de Catalunya (Figura 1 i Taula 3).

Més de dos-cents mil talls de subministrament evitats des de 2015

Les nostres estimacions, basades en la base de dades d'ens locals, indiquen que la Llei 24/2015 hauria evitat un mínim de 200.000 talls de subministrament de famílies vulnerables entre el 2015 i el 2020. Aquesta xifra està basada concretament en el PUNT 1 de la sol·licitud d'informació pública (Taula 2), atenent les següents consideracions:

1 Tots els IRER comptabilitzats en el PUNT 1 es refereixen a pobresa energètica. Inclouen per tant: IRER tramitats pels serveis socials a partir dels llistats de clients amb impagaments, enviats per les companyies comercialitzadores; IRER que els serveis socials fan d'ofici a partir de la relació i el coneixement que tenen de les famílies vulnerables en els seus territoris; IRER tramitats en resposta a persones que s'apropen espontàniament a serveis socials en tenir dificultats de pagament de factures, en rebre un avís de tall o en patir un tall de subministrament.

2 Les dades recollides inclouen renovacions d'IRER corresponents a una mateixa llar. Com que la Llei 24/2015 no especifica el període de validesa d'un IRER, les subministradores aprofiten per demanar la confirmació de la situació de vulnerabilitat de les llars amb periodicitats diferents. En resposta, les àrees bàsiques de serveis socials estableixen períodes de renovació diferents que poden anar des de 6 mesos fins a un, dos o més anys, depenent del municipi o ens local. En qualsevol cas, no sembla

raonable comptabilitzar totes les factures impagades durant el període de validesa de l'IRER com a talls aturats diferents. Definim, per tant, un tall de subministrament evitat com a la continuïtat d'un tipus de subministrament garantit per l'IRER durant el temps que aquest informe és vàlid (un període que pot variar, tal com s'ha explicat, en funció dels criteris de cada àrea bàsica de serveis socials), amb independència que es tracti de la mateixa llar.

3 No es pot afirmar que la totalitat dels 286.103 IRERs comptabilitzats com a tramitats són positius. És a dir, en alguns casos, els serveis socials no poden certificar que la unitat familiar compleix els requisits de renda o composició de la llar per considerar-la en risc d'exclusió residencial perquè no la coneixen. Les dades recollides en el PUNT 1 no permeten conèixer de forma sistemàtica quina part dels 286.103 IRER són IRER negatius. D'altra banda, segons el PUNT 5 de la petició d'informació, el 18,2% dels punts de subministrament inclosos als llistats d'impagaments de les companyies subministradores (Taula 4) no complien els requisits d'exclusió residencial que marca l'article 5.10 de la Llei 24/2015 [15]. Un càlcul conservador posaria, per tant, el nombre de talls aturats des del 2015 per sobre dels 200.000, una quantitat en qualsevol cas molt més elevada que les xifres publicades fins ara per la Generalitat.

[15] Com a exemple, l'Ajuntament del Vendrell va respondre que del nombre total (360) d'informes tramitats des de 2019, el 77,7% (280 IRER) en van ser positius, el 14,2% (51 IRER) en van ser renovacions i el 8,5% (29 IRER) en van ser negatius.

4

Alguns serveis socials emeten un IRER per a cada tipus de subministrament (aigua, llum o gas), i altres fan un únic IRER que protegeix contra el tall de qualsevol subministrament. Com que no es disposa de dades per saber quins IRER tramitats corresponen a un tipus o a l'altre, s'assumeix de forma conservadora que els IRER positius comptabilitzats eviten només el tall d'un subministrament. A més, pel que fa al PUNT 1, la petició d'informació va recollir dades d'ens locals que representen només el 66% de la població de Catalunya (Taula 2). Per totes aquestes raons, es considera que la xifra de 200.000 talls evitats és una subestimació prudent de l'impacte real de la Llei 24/2015 en el període 2015-2020.

Pel que fa al nombre de famílies beneficiades, les dades del PUNT 2 i PUNT 3 de la petició informen de més de 100.000 llars (enteses com a punts de subministrament o CUPS diferents) protegides per la Llei 24/2015 en el període 2015-2020. No és possible oferir una xifra més precisa de llars acollides a la Llei 24/2015, tot i que els resultats del PUNT 4 (79.759 punts de subministrament que compleixen els requisits d'ex-

clusió residencial) i PUNT 9 (184.311 ajuts d'urgència social atorgats a famílies vulnerables pel pagament de factures de subministraments bàsics) donarien suport a aquesta estimació conservadora de 100.000 llars. S'observa, tanmateix, a la Taula 2 una diferència substancial entre el nombre de punts de subministrament en els quals s'ha tramitat com a mínim un IRER (PUNT 2: 80.351), el nombre d'IRER tramitats (PUNT 1: 286.103) i el nombre de punts de subministrament que han aparegut com a mínim un cop als llistats remesos (PUNT 3: 285.429). Aquesta diferència s'explica fonamentalment, segons la nostra anàlisi, per la manca de dades en el PUNT 2 i PUNT 3, ja que els serveis socials no sempre disposen d'informació sobre els punts de subministrament inclosos als llistats de subministradores i pels quals s'han tramitat IRER. Com indica la mateixa Taula 2, la representativitat del PUNT 2 i PUNT 3 és només del 45% i del 56% de la població de Catalunya, per sota de la del PUNT 1 (66%).

Les xifres d'IRER tramitats i punts de subministrament per 100 habitants permeten també comparar entre ens locals (Mapa 2, Annex 3). De mitjana, els municipis i comarques amb dades reporten 5,6 IRER i 2,3 punts de subministrament protegits per 100 habitants (Taula 2). Tenint en compte que 5,6

Taula 2. IRER tramitats i punts de subministrament (CUPS diferents) gestionats sota criteris de la Llei 24/2015 en el període 2015-2020. Font: Base de dades d'ens locals.

Nota: (1): Percentatge de població que viu en municipis amb dades per a aquests punts de la petició d'informació respecte del total de població de Catalunya l'any 2020 (7,78 milions de persones).

	Total acumulat 2015-2020	Acumulat 2015-2020 per 100 habitants	Representativitat (1): % població amb dades
PUNT 1: Nombre d'IRER tramitats	286.103	5,6	66%
PUNT 2: Nombre de punts de subministraments o CUPS diferents en els quals s'ha tramitat com a mínim un IRER	80.351	2,3	45%
PUNT 3: Nombre de punts de subministrament o CUPS diferents que han aparegut com a mínim un cop als llistats remesos per les subministradores	285.429	6,6	56%

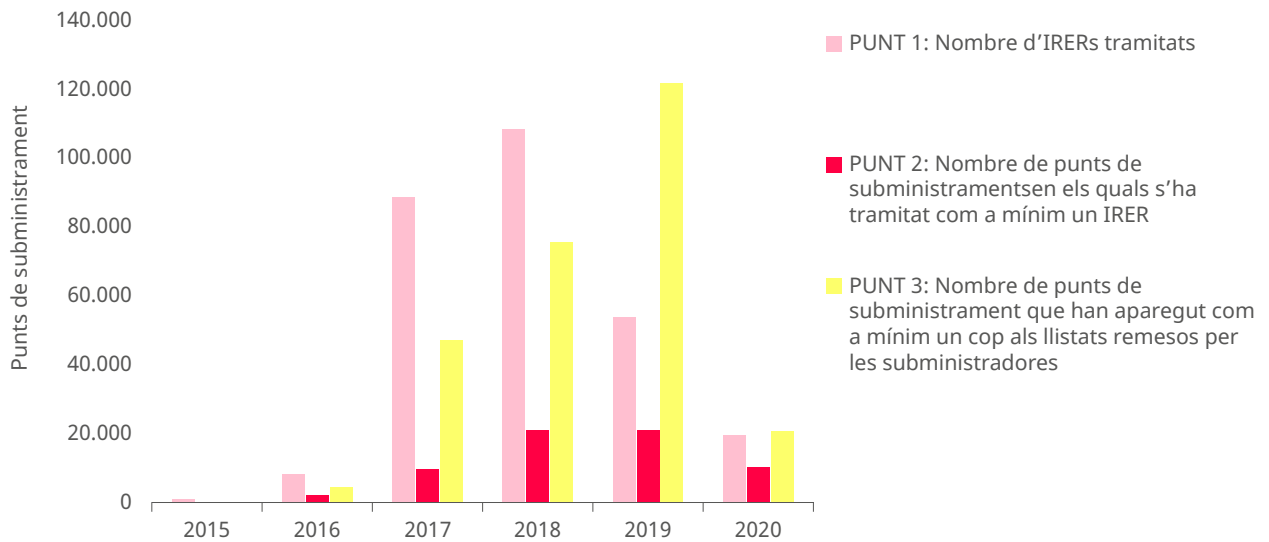
IRER i 2,3 punts de subministrament per 100 habitants és una quantitat acumulada al llarg de 6 anys (2015-2020), es tractaria d'un resultat coherent amb el percentatge de llars (al voltant de l'1%) que perden anualment el seu subministrament regular d'energia per dificultats financeres a Catalunya, com es mostrava a la Taula 1. Hi ha, no obstant això, diferències importants entre ens locals pel que fa al nombre de subministraments protegits sota la Llei 24/2015. Entre els nuclis de més de 10.000 habitants, els serveis socials de l'Hospitalet de Llobregat, Vic, Castelldefels, Montcada i Reixac, Sant Adrià de Besòs o Vilassar de Mar van registrar de 10 a 20 IRER tramitats i punts de subministrament acompanyats a la Llei 24/2015 per 100 habitants (de dues a quatre vegades més que la mitjana de Catalunya). En aquests municipis pot suposar-se una millor disponibilitat de dades, una major incidència de problemes relacionats amb el pagament de factures de subministraments bàsics i/o una activitat més intensa de serveis socials en l'aprovació d'IRER.

Per finalitzar, quan s'analitza l'evolució temporal de les dades registrades en els 3 punts, s'observa activitat molt incipient els anys 2015 i 2016, quan la Llei 24/2015 era encara poc coneguda i poc aplicada pels serveis socials i les empreses subministradores i quan els municipis gairebé no recollien dades sobre la seva aplicació. El període 2017-2019 concentra la majoria dels IRER tramitats i punts de subministrament un cop els serveis socials van assumir la importància de la tramitació dels IRER i de donar resposta als llistats d'impagaments emesos per companyies per tal de protegir famílies vulnerables en risc de pèrdua de subministrament per impagament de factures, en part a conseqüència de la mort de la Rosa Pitarch, a Reus, el novembre de 2016 [16]. Les xifres de 2020, molt per sota de les dels anys anteriors, indiquen, d'una banda, manca de dades atès que els ens locals van respondre la petició d'informació durant la segona meitat del 2020 i, per tant, no sempre disposaven de dades per a tot l'any 2020. De l'altra banda, són probablement també conseqüència dels confinaments i

l'estat d'alarma de la primavera del 2020, que van dificultar que les famílies vulnerables s'apropessin als serveis socials, i probablement també de la renovació d'IRER aprovats els anys anteriors. Es tracta d'un patró temporal que es repeteix en les xifres d'ajuts d'urgència social per pobresa energètica, com es pot comprovar a la Figura 1.

[16] La Rosa Pitarch, de 81 anys, va morir a casa seva el 14 de novembre de 2016 a causa d'un incendi ocasionat per una espelma que utilitzava per il·luminar-se perquè Gas Natural-Fenosa li havia tallat la llum sense haver sol·licitat prèviament un informe als serveis socials municipals. URL: <https://www.diaridetarragona.com/reus/Combatir-la-pobresa-energetica-20210427-0010.html>

Figura 1. IRER tramitats i punts de subministrament (CUPS diferents) gestionats per any sota criteris de la Llei 24/2015. Font: Base de dades d'ens locals.



Taula 3. Representativitat dels resultats de la Figura 1. Font: Base de dades d'ens locals

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
PUNT 1: Nombre d'IRER tramitats	8%	17%	52%	58%	56%	46%
PUNT 2: Nombre de punts de subministraments o CUPS diferents en els quals s'ha tramitat com a mínim un IRER	4%	8%	14%	19%	19%	15%
PUNT 3: Nombre de punts de subministrament o CUPS diferents que han aparegut com a mínim un cop als llistats remesos per les subministradores	1%	7%	43%	48%	49%	34%

Principi de precaució i silenci positiu de l'Administració

La Llei 24/2015 és una norma garantista, en bona part, gràcies al principi de precaució previst al seu article 6, que obliga les subministradores, abans d'efectuar un tall, a "solicitar prèviament un informe als serveis socials municipals per determinar si la persona o la unitat familiar es troba en una de les situacions de risc d'exclusió residencial determinades per l'article 5.10". Aquest precepte de la Llei 24/2015 és anàleg al principi de precaució reconegut per l'article 191 del Tractat de Funcionament de la Unió Europea. Segons la Comissió Europea, el principi de precaució pot invocar-se "quan un fenomen, un producte o un procés pot tenir efectes potencialment perillosos identificats per una avaluació científica i objectiva, si aquesta avaluació no permet determinar el risc amb certesa suficient". Tot i que inicialment es va definir en relació amb les polítiques ambientals de la Unió Europea, en la pràctica el seu àmbit d'aplicació és més ampli i s'estén a la protecció de consumidors i la legislació relativa als aliments i a la salut humana, animal i vegetal [17].

En l'aplicació sobre el terreny del principi de precaució de la Llei 24/2015, els serveis socials es troben amb importants dificultats de caràcter pràctic. Com es mostra a la Taula 4, una part important dels CUPS o punts de subministrament (és a dir, llars o famílies) registrats en els llistats d'impagaments de factures enviats regularment per les companyies subministradores corresponen a llars de les quals els serveis socials no tenen informació per saber si es troben o no en risc d'exclusió residencial. Aquestes situacions es resolen en la pràctica de dues maneres diferents: 1) quan l'Administració respon a la companyia que la unitat familiar no consta a la base de dades de serveis socials i, per tant, no sap si es troba en risc

d'exclusió residencial (PUNT 6: 67,1% del total de punts de subministrament inclosos als llistats); i 2) quan l'Administració no emet cap resposta a la subministradora en relació amb una llar (o punt de subministrament) apareguda en els llistats d'impagaments enviats per la companyia, que és l'anomenat silenci positiu (PUNT 7: 37,2% del total). Per la seva banda, els casos en els quals els serveis socials sí que disposen d'informació sobre les llars i el resultat és un IRER positiu (PUNT 4: 21,7% del total) o un IRER negatiu (PUNT 5: 18,2% del total) són notablement menys freqüents.

Tot i que es tracta de dades incompletes i amb dificultats de comparació (cada un dels 8 resultats a la Taula 4 prové d'una submostra d'ens locals diferent amb representativitat variable segons mostra la Taula 5), aquestes xifres indiquen que en la majoria dels casos els serveis socials no coneixen la situació de les llars incloses als llistats remesos per les subministradores. Llei en mà, el fet que els serveis socials responguin amb el silenci positiu (és a dir, no responguin) o informin que la unitat familiar no consta a la base de dades hauria de protegir aquestes famílies també contra el tall de subministrament. No obstant això, a la pràctica no es pot afirmar que aquestes famílies es trobin en una situació més precària que les que disposen d'un IRER, ja que les empreses no sempre s'han avingut a aquesta interpretació de la llei. Aquesta incertesa demostra la necessitat de protocols de detecció perquè els serveis socials puguin avaluar amb rapidesa la situació de les famílies que apareixen als llistats d'impagaments.

Les dificultats amb les quals es troben els serveis socials per gestionar els llistats d'impagaments remesos per les submi-

[17] Comunicació de la Comisión sobre el recurso al principio de precaución (COM/2000/0001 final). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l32042&from=ES>

Taula 4. Freqüències totals i relatives de les quatre diferents possibles respostes dels serveis socials als punts de subministraments inclosos als llistats d'impagament remesos per les subministradores. Font: Base de dades d'ens locals.

Nota: Els percentatges no sumen 100% perquè provenen de submostres diferents de la base de dades d'ens locals.

	Total acumulat 2015-2020 acumulat 2015-2020	% del total de punts de subministrament als llistats (mitjana)
PUNT 4: Punts de subministrament pels quals l'Administració ha respost a la companyia que la unitat familiar compleix els requisits d'exclusió residencial que marca l'article 5.10 de la Llei 24/2015	79.759	21,7%
PUNT 5: Punts de subministrament (és a dir, CUPS diferents) pels quals l'Administració ha respost a la companyia que la unitat familiar no compleix els requisits d'exclusió residencial que marca l'article 5.10 de la Llei 24/2015	63.612	18,2%
PUNT 6: Punts de subministrament (és a dir, CUPS diferents) pels quals l'Administració ha respost que la unitat familiar no consta a la seva base de dades	227.988	67,1%
PUNT 7: Punts de subministrament (és a dir, CUPS diferents) que han aparegut com a mínim un cop als llistats enviats pels quals no s'ha remès una resposta a la companyia	59.644	37,2%

Taula 5. Representativitat dels resultats a la Taula 4. Font: Base de dades d'ens locals.

Nota: (1): Percentatge de població que viu en municipis amb dades per a aquests punts de la petició d'informació respecte del total de població de Catalunya l'any 2020 (7,78 milions de persones).

Representativitat (1): % població amb dades		
	Total IRER acumulats 2015-2020 (i per 100 habitants)	Percentatge d'IRER sobre el total tramitat (mitjana 2015-2020)
PUNT 4: Punts de subministrament pels quals l'Administració ha respost a la companyia que la unitat familiar compleix els requisits d'exclusió residencial que marca l'article 5.10 de la Llei 24/2015	57%	37%
PUNT 5: Punts de subministrament (és a dir, CUPS diferents) pels quals l'Administració ha respost a la companyia que la unitat familiar no compleix els requisits d'exclusió residencial que marca l'article 5.10 de la Llei 24/2015	27%	10%
PUNT 6: Punts de subministrament (és a dir, CUPS diferents) pels quals l'Administració ha respost que la unitat familiar no consta a la seva base de dades	62%	44%
PUNT 7: Punts de subministrament (és a dir, CUPS diferents) que han aparegut com a mínim un cop als llistats enviats pels quals no s'ha remès una resposta a la companyia (silenci positiu)	35%	19%

nistradores van aparèixer de forma espontània a les respostes a la petició d'informació pública. Una crítica comuna expressada per algunes administracions locals és la manca de procediments reglats i coherents per a la comunicació dels impagaments i la sobrecàrrega de treball que això comporta pel personal de serveis socials. L'Ajuntament de Tortosa indica, per exemple, que "els llistats, majoritàriament Excels, arriben amb freqüències variables i amb una informació que no és homogènia (cada companyia la facilita ordenada de manera diferent)" i critica que "les companyies subministradores, sobretot les elèctriques, han dipositat tota la seva confiança en els serveis socials bàsics, als quals utilitzen com una extensió o complement de les oficines d'atenció als seus clients, especialment la d'aquelles persones que requereixen invertir un temps considerable en atendre la seva situació". Per la seva banda, L'Ajuntament de Sant Pere de Ribes reclama un "protocol que reguli i ordeni de forma unitària la comunicació de les empreses comercialitzadores [perquè] són habituals les incidències com titularitats de contracte errònies, reiteracions de demandes ja contestades, informació escassa i no apropiada pel seu tractament, titulars de contracte que corresponen a persones jurídiques, entre d'altres". I afegeixen: "La pràctica de fer requeriments individualitzats a les persones notificades com a deutores per part de les empreses comercialitzadores de subministraments, ha resultat ser ineficaç, desmesurada i respon a una petició abusiva del sector empresarial que porta al col·lapse dels serveis socials amb tràmits burocràtics que no tenen a veure amb la seva funció com a servei essencial i amb un alt cost econòmic que es podria destinar a altres necessitats".

Aquestes situacions han resultat que alguns ens locals hagin decidit explícitament aturar la cerca activa de les llars i persones que apareixen als llistats d'impagaments de les subministradores. Com a exemple, l'Ajuntament de Vilanova i la Geltrú va prendre el març de 2020 "el posicionament de no gestionar amb accions proactives les respostes requerides als llistats (recerca amb enviament de carta a les famílies no conegudes), i únicament enviem a les comercialitzadores els IRER positius". Les respostes al PUNT 8 de la petició d'informació pública suggereixen, de fet, que pocs ens locals (l'equivalent al 16% de la població de Catalunya) fan una cerca activa mitjançant l'enviament de cartes, campanyes de porta a porta

o trucades telefòniques. Alguns, com per exemple, el Consell Comarcal d'Urgell o els Ajuntaments de Manresa i Mataró, van respondre que busquen el 100% de les adreces o llars incloses als llistats, tot i que és més habitual que els serveis socials provin de contactar només a una petita part d'aquestes. Aquest esforç es veu recompensat de manera desigual. Hi ha administracions que aconsegueixen detectar moltes llars vulnerables, com l'Ajuntament de Figueres (el 89% de les adreces contactades complien els requisits d'exclusió residencial) o el Consell Comarcal d'Urgell (més del 90%). Per contra, en altres llocs es van trobar poques llars susceptibles d'estar protegides per la Llei 24/2015: a Mataró només el 12% de les llars contactades complien els requisits; a Sant Cugat del Vallès, el 3%; i, a la comarca del Tarragonès, el 22%. Com a exemple concret de la feina duta a terme per serveis socials, l'Ajuntament de Sant Feliu de Llobregat va proporcionar la següent informació: "El Departament de Serveis Socials [...] ha donat resposta a tots els llistats de pobresa energètica enviats des de l'entrada en vigor de la Llei 24/2015. [...] Amb relació a l'enviament de cartes, comptem amb dades des de 2018, s'han enviat un total de 737 cartes; de les quals, el 90% no són entregades i del 10% de cartes entregades, només un 2% demana cita amb serveis socials i assisteix a la visita concertada".

En resum, les dades sobre el principi de precaució i el silenci positiu de l'Administració (PUNT 4 a PUNT 8 de la petició d'informació) evidencien els reptes de l'aplicació pràctica de la Llei 24/2015. Per una banda, gràcies a la Llei 24/2015 i als llistats d'impagaments es disposa de dades molt precises sobre famílies que no poden pagar les seves factures, una informació que abans només estava en les mans privades de les subministradores. Amb la Llei s'aconsegueix més transparència i que l'Administració tingui coneixement de moltes situacions de precarietat que abans passaven desapercebudes. Per l'altra banda, el fet que els serveis socials no tinguin identificades moltes de les llars incloses als llistats de subministradores i les dificultats que se'n deriven per a la gestió dels llistats d'impagaments, subratllen la necessitat d'habilitar procediments perquè els serveis socials puguin analitzar de forma ràpida i efectiva la situació de les llars amb impagaments registrades. De no fer-ho així, es corre el risc de deixar famílies vulnerables sense la protecció que proporciona la Llei 24/2015.

Els ajuts econòmics directes a famílies en risc d'exclusió residencial

Més de 184.000 ajuts d'urgència social per pobresa energètica atorgats des de 2015

A més de garantir administrativament l'aplicació de la Llei 24/2015 mitjançant l'emissió i certificació d'IRER, els serveis socials donen també suport a famílies vulnerables en forma de pagament de factures quan la llar no se'n pot fer càrrec. Aquests ajuts formen part de les anomenades prestacions d'urgència social i de l'activitat regular dels serveis socials en compliment, entre d'altres, de la Llei 13/2006, de 27 de juliol, de prestacions socials de caràcter econòmic, i la Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials a Catalunya (són, per tant, anteriors a l'aprovació de la Llei 24/2015). Es tracta d'ajuts monetaris puntuals per a situacions de manca de necessitats bàsiques per un fet extraordinari i no previst que requereix una intervenció immediata dels serveis socials bàsics quan les persones que s'hi troben no disposen de recursos econòmics suficients per afrontar-les, no estan en condicions d'aconseguir-los o rebre'ls d'altres fonts. Estan destinats a cobrir despeses d'alimentació, vestit, allotjament, atenció sanitària, conciliació de la vida laboral i familiar (beques de menjadors escolars o casals), així com de subministraments bàsics (aigua, llum i gas). Les persones sol·licitants han de complir requisits estrictes per rebre'ls i correspon als serveis socials avaluar cas per cas la seva situació de vulnerabilitat. Com a ajuts concedits per temps limitat, estan subjectes a la disponibilitat pressu-

postària de cada any.

Les dades recollides amb el PUNT 9 de la petició d'informació mostren un total de 184.311 d'ajuts atorgats pel pagament de factures de subministraments domèstics en forma de prestació d'urgència social entre 2015 i 2020. Aquesta xifra no representa el nombre d'unitats familiars beneficiàries, atès que, en un nombre desconegut de casos, es tracta de llars que van beneficiar-se dels ajuts més d'una vegada en anys diferents. Com a comparativa, dades de 105 municipis recollits en els fitxers RUDEL [18] indiquen que la Generalitat va registrar 99.861 peticions d'Ajuts d'Urgència Social (AUS) per pobresa energètica al trienni 2016-2018 (33.287 ajuts per any de mitjana), una xifra anual equiparable als resultats del PUNT 9 de la base de dades d'ens locals (Figura 2).

En el mateix període 2015-2020, la base de dades d'ens locals va registrar una despesa acumulada total de 35.262.341 € en ajuts d'urgència de pobresa energètica (Taula 6 i Figura 2). També com a comparativa, els fitxers RUDEL de la Generalitat indiquen una despesa total de 18.323.067 € pel període 2016-2018, és a dir, 6.107.689 € a l'any [19].

[18] Dades d'Ajuts d'Urgència Social de Pobresa Energètica (AUS) de 105 municipis dels fitxers RUDEL (Registre unificat de dades dels ens locals) del Departament de Benestar Social i Família de la Generalitat de Catalunya.

[19] Aquestes dues xifres de despesa provinents de les dues bases utilitzades no es poden sumar. De fet, els 18.323.067 € dels fitxers RUDEL (2016-2018) haurien d'estar continguts teòricament en els 35.262.341 € de la base de dades d'ens locals (2015-2020). Es presenten conjuntament per indicar que la despesa en prestacions socials d'urgència per pobresa energètica a Catalunya ha estat al voltant del 5-10 milions d'euros per any.

Els dos resultats principals de la Taula 6 evidencien un esforç significatiu per part de les administracions públiques: 184.311 ajuts d'urgència social per un valor total de 35.262.341 € en factures de subministraments bàsics cobertes entre 2015 i 2020. Així i tot, aquestes dues xifres subestimen el total de població beneficiària de despesa perquè, per una banda, es corresponen amb el 70% i el 65% de la població de Catalunya (Taula 6) i, per l'altra, perquè en molt pocs casos els ens locals van enviar dades per a cada any del període 2015-2020.

Quan analitzem la seva evolució temporal, observem que les xifres de despesa en factures i famílies beneficiàries es concentren sobretot al trienni 2018-2020, de la mateixa forma que ho feien els IRER tramitats i punts de subministrament registrats als PUNTS 1, 2 i 3. La disparitat entre anys que mostra la

Figura 2 s'explica en alguna mesura per diferències en la qualitat de les dades. Per exemple, per a l'any 2020 només tenim dades d'ens locals que representen al voltant del 13-16% de la població de Catalunya (Taula 7) i, conseqüentment, la despesa anual i el nombre de famílies beneficiàries està molt per sota que les d'altres anys.

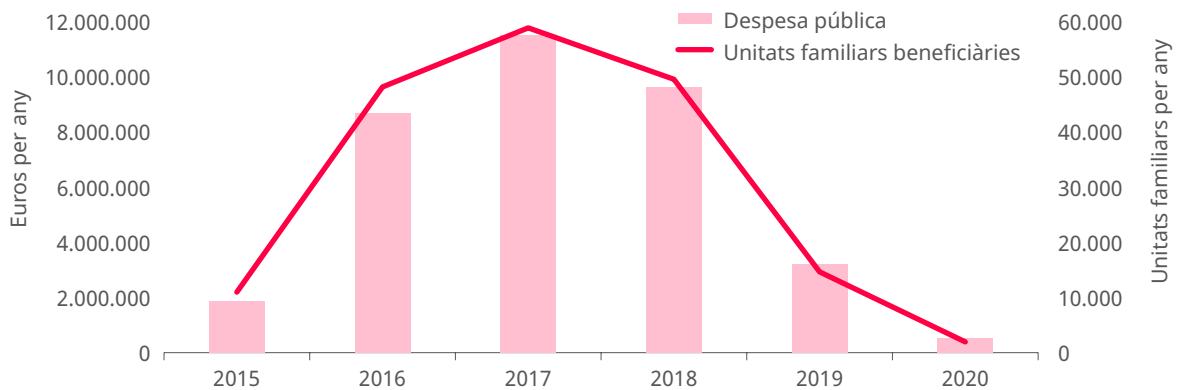
Una part de la despesa total detectada amb la petició de dades (35.262.341 €) surt dels pressupostos de benestar social de la Generalitat, concretament del contracte programa amb ens locals en concepte d'ajuts d'urgència social en matèria de pobresa energètica. Es van registrar també altres fonts públiques de finançament. Per exemple, segons dades recollides al PUNT 10, l'àrea bàsica de serveis socials de la comarca de Pallars Jussà va informar d'una despesa total de 45.417 € durant

Taula 6. Quantitat total d'euros destinada al pagament de factures de subministraments i nombre d'unitats familiars diferents receptors (PUNT 9). Font: Base de dades d'ens locals.

Nota: (1): Percentatge de població que viu en municipis amb dades per aquests punts de la petició d'informació respecte del total de població de Catalunya l'any 2020 (7,78 milions de persones).

	Total acumulat 2015-2020	Representativitat (1): % població amb dades
Despesa pública en ajuts d'urgència social per pobresa energètica	35.262.341€	70%
Unitats familiars beneficiàries	184.311	65%

Figura 2. Despesa pública i unitats familiars receptors d'ajuts d'urgència social per pobresa energètica, xifres anuals pel període 2015-2020. Font: Base de dades d'ens locals.



Taula 7. Representativitat (1) dels resultats de la Figura 2 d'acord amb el percentatge de població dels municipis amb dades.

Font: Base de dades d'ens locals.

Nota: (1) Percentatge de població que viu en municipis amb dades per aquests punts de la petició d'informació respecte del total de població de Catalunya l'any 2020 (7,78 milions de persones).

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Despesa pública	36%	51%	59%	64%	64%	16%
Unitats familiars	33%	48%	55%	63%	58%	13%

el període 2015-2019, dels quals el 67% van estar coberts per la Generalitat, el 5% van ser aportacions de la Diputació de Lleida i el 27% fons propis del Consell Comarcal. En el cas de Sant Joan Despí, a l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB), els serveis socials van gastar, entre 2015 i 2020, 101.894 € a càrrec del contracte programa per pobresa energètica de la Generalitat i 188.536 € del fons de pobresa energètica de l'AMB.

Per sobre d'aquestes xifres s'han d'afegir les quantitats acordades en el conveni signat entre la Generalitat i Endesa el 29 de març de 2021 per eixugar el deute de 35.518 famílies vulnerables. Com es mostra a la Taula 8, aquest acord suposa el pagament retroactiu per part de les administracions públiques de 10.658.482 € en factures impagades entre 2015 i 2020. D'al-

tra banda, Endesa assumeix el 100% del deute acumulat de les famílies vulnerables entre els anys 2015 i 2018 i el 50% dels anys 2019 i 2020, és a dir, 28.495.403 € (el 73,45% del total de 38.793.524 €). A més, a partir de l'1 de gener de 2021 Endesa es fa càrrec del 50% de les factures impagades de famílies afectades per pobresa energètica severa que es troben sota protecció dels serveis socials. D'acord amb l'anunci de la Generalitat, el conveni dona seguretat jurídica a les famílies beneficiàries i als ajuntaments perquè evita que l'empresa subministradora els pugui reclamar les factures impagades als tribunals. Corresponsabilitza també a Endesa de les situacions de pobresa energètica més greus i marca el camí per a futurs convenis entre administracions públiques i subministradores per regular el deute generat per factures impagades.

Taula 8. Xifres globals del conveni entre Endesa i Generalitat de Catalunya de març de 2021. Font: Aliança contra la Pobresa Energètica (APE) [20].

Deute eixugat total	38.793.524 €
Deute assumit per Endesa	17.836.561 € (2015-2018) + 10.658.842 € (50% 2019-2020) = 28.495.403 €
Deute assumit per administracions públiques	Administracions: 10.658.482 € 2015: 848.698 € 2016: 3.311.405 € 2017: 6.049.509 € 2018: 7.266.949 € 2019: 8.908.505 € 2020: 12.408.459 €

[20] Aliança contra la Pobresa Energètica (APE). Les 5 claus del conveni d'Endesa. URL: <https://pobresaenergetica.es/2021/04/12/les-5-claus-del-conveni-dendesa/>

Electricitat i aigua, els subministraments priorititzats pels ajuts d'urgència social

Desagregats per tipus de subministrament, tant la base de dades d'ens locals (Taula 9) com els fitxers RUDEL de la Generalitat (Taula 10) indiquen que l'electricitat i l'aigua són els subministraments que concentren un major percentatge de despesa pública i de nombre d'ajuts atorgats. Concretament, l'electricitat representa el 48% de la despesa i del 40% dels ajuts. Hi ha dues raons probables per a la preponderància d'aigua i llum als pressupostos d'ajuts d'urgència social per pobresa energètica. Per una banda, tant l'electricitat com l'aigua són dos subministraments més essencials que el gas i que són presents pràcticament en totes les llars. A més, el major pes relatiu de l'electricitat és degut al fet que la factura d'electricitat mitjana és normalment més elevada que la de l'aigua.

Un altre element d'interès d'aquests resultats són les xifres de despesa en factures combinades de gas i electricitat, que per definició es tracta de contractes del mercat lliure. Això significa que els més d'1,9 milions d'euros [21] de despesa en ajuts d'urgència social registrats per a aquest tipus de submi-

nistrament entre el 2015 i el 2020 (Taula 9) es destinen a pagar factures de contractes amb preus per kWh més elevats que la tarifa regulada del PVPC, sovint amb serveis de manteniment i assistència innecessaris (com, per exemple, el servei OK Gas d'Endesa o Servigas de Naturgy) i, en cap cas, acollits al bo social. Les administracions fan servir, per tant, fons públics pel pagament de factures que estan lluny d'estar optimitzades. Aquesta situació hauria d'anar canviant en la línia del que estableix el conveni signat entre Generalitat i Endesa el 29 març de 2021. Segons aquest acord, la companyia es compromet a passar en el termini d'un mes tots els clients amb IREX positiu a la tarifa regulada (PVPC) amb discriminació horària i a estudiar individualment la potència mínima d'acord amb els patrons de consum elèctric de cada llar [22].

L'evolució temporal entre 2015 i 2020 de les dades de despesa pública confirma l'electricitat com a subministrament prioritzat pels ajuts d'urgència social any a any (Figura 3). No obstant això, cal assenyalar que l'aigua representava el 50% de tota la despesa registrada el 2015, percentatge que va anar

Taula 9. Despesa pública i nombre d'ajuts atorgats pel pagament de factures de subministraments impagades segons la base de dades d'ens locals (total acumulat en 2015-2020). Font: Base de dades d'ens locals.

Nota: Els totals d'aquesta taula (28.113.089 € i 145.343 unitats familiars) no coincideixen amb els de la Taula 6 perquè hi ha ens locals que van enviar dades sense desagregar per tipus de subministrament.

	Despesa pública		Ajuts atorgats	
	Euros	% del total	Unitats familiars	% del total
Aigua	7.822.908	28%	51.283	35%
Llum	13.576.455	48%	58.771	40%
Gas	4.777.231	17%	24.832	17%
Factures combinades de gas i llum i altres subministraments	1.936.496	7%	10.457	7%
TOTAL	28.113.089	100%	145.343	100%

[21] Aquesta xifra inclou també una petita part d'ajuts dedicats a altres tipus d'energia domèstica, com per exemple gasoil, llenya o butà, com és el cas del Consell Comarcal d'Osona.

[22] Aliança contra la Pobresa Energètica (APE). Les 5 claus del conveni d'Endesa. URL: <https://pobresaenergetica.es/2021/04/12/les-5-claus-del-conveni-dendesa/>

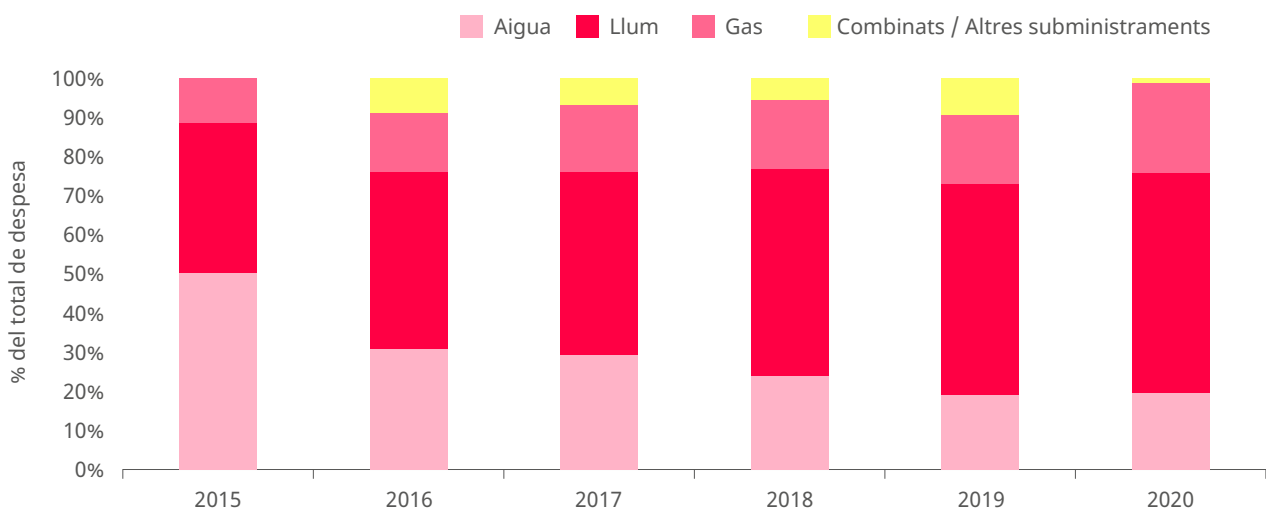
reduint-se progressivament fins a assolir el nivell del 20% de la despesa anual el 2020. Aquest canvi pot relacionar-se amb la signatura el 2016 dels convenis entre Agbar i l'Agència Catalana del Consum, i Agbar i l'Ajuntament de Barcelona, empresa encarregada del subministrament de l'aigua a l'Àrea Metropolitana de Barcelona, sobre mesures d'atenció solidària a

persones i famílies en situació de pobresa energètica relacionada amb l'aigua. Aquest nou marc regulador propiciat pels convenis hauria fet que serveis socials i famílies haguessin de recórrer menys freqüentment al pagament de factures mitjançant prestacions d'urgència social per tal d'evitar el tall i l'acumulació del deute.

Taula 10. Despesa pública i nombre d'ajuts atorgats pel pagament de factures de subministraments impagades segons la base de dades dels fitxers RUDEL de la Generalitat (total acumulat en 2016-2018). Font: Base de dades de fitxers RUDEL.

	Despesa pública		Ajuts atorgats	
	Euros	% del total	Unitats familiars	% del total
Aigua	5.072.943	28%	33.986	34%
Llum	9.169.032	50%	42.783	43%
Gas	3.086.249	17%	16.724	17%
Factures combinades de gas i llum i altres subministraments	994.735	5%	6.369	6%
TOTAL	18.323.067	100%	99.861	100%

Taula 10. Despesa pública i nombre d'ajuts atorgats pel pagament de factures de subministraments impagades segons la base de dades dels fitxers RUDEL de la Generalitat (total acumulat en 2016-2018). Font: Base de dades de fitxers RUDEL.



Una despesa pública limitada: 1,90 euros per habitant i any

Els ajuts d'urgència social per pobresa energètica suposen una càrrega relativament limitada per a les finances dels ens locals i altres administracions públiques encarregades de la provisió de serveis socials, com Diputacions i la mateixa Generalitat, en comparació amb altres partides de caràcter assistencial. Els 35,3 milions d'euros de despesa acumulada en el període 2015-2020, dividits per la població dels municipis amb dades d'ajuts d'urgència social (5,45 milions d'habitants), donen una mitjana d'1,90 euros per habitant i any [23] (Taula 11). Com a comparativa, segons el portal de transparència de la Generalitat [24], la mitjana de la despesa pública municipal a Catalunya (mitjançant pressupostos locals) va ser de 1.692,49 euros per habitant i any el 2020. Segons la mateixa font, els municipis catalans van gastar 60,10 euros per habitant i any el 2020 en assistència social primària (és a dir, només el 3,5% del seu pressupost anual de 1.692,49 euros per habitant). Podria estimar-se, per tant, que la xifra d'1,90 euros per habitant i any extreta de la base de dades d'ens locals representa al voltant del 3% de la despesa anual mitjana en assistència social primària i menys del 0,1% del pressupost anual dels municipis catalans (Mapa 3, Annex 3).

Vist des de la perspectiva dels pressupostos dels diferents ens públics, els 35,3 milions d'euros en ajuts d'urgència social per pobresa energètica poden semblar una xifra modesta si els comparem amb altres àrees de despesa municipal. No obstant això, els convenis signats entre administracions públiques amb la subministradora Agbar el 2016 i els més recents amb Endesa (març de 2021), que subratllen la responsabilitat de les companyies subministradores en les condicions de pobresa energètica que pateixen les famílies afectades, perme-

ten avançar cap a un escenari en el qual aquests ajuts són cada cop més innecessaris perquè les llars estén protegides per mecanismes automàtics contra els talls i l'acumulació de deute. Demostren que, des d'un punt de vista estructural i d'eficiència, el nou marc regulador establert pels convenis pot generar un estalvi a l'erari públic i permet dedicar les mateixes quantitats a altres prioritats.

Els ajuts d'urgència social per pobresa energètica són, en aquest sentit, una eina d'assistència social que beneficia una proporció mínima de la població de Catalunya. El total de 184.311 unitats familiars que van percebre aquesta prestació entre 2015 i 2020 representen, a la pràctica, 1,1 llars beneficiàries per 100 habitants i any (per als municipis amb dades). Cada una d'aquestes famílies van rebre de mitjana 91,60 euros per any pel pagament de factures de subministraments bàsics (Mapa 4, Annex 3). Aquest ajut cobriria només una petita part de la despesa anual en subministraments bàsics d'una llar. D'acord amb dades de la Asociación de Ciencias Ambientales (ACA) [25] i l'Institut per a la Diversificació i Estalvi de l'Energia (IDAE) [26], la despesa mitjana en energia domèstica (sense aigua) d'una llar mitjana a l'Estat espanyol a principis de la dècada de 2010 era al voltant de 800 a 1.000 euros per any. S'ha de tenir en compte, això no obstant, que les llars beneficiàries dels ajuts d'urgència social gasten menys perquè la seva situació de precarietat els obliga a reduir els seus consums de subministraments bàsics, a vegades per sota del que seria necessari per a una vida digna.

[23] Mitjana pel període 2015-2020: les mitjanes de despesa anual varien entre els 0,41 € per habitant i any de 2020 i els 2,17 € per habitant i any del 2016. Es tracta d'un càlcul directe amb xifres de població i despesa en cru que no té en compte els impostos que de forma efectiva paga cada contribuent en funció de la seva renda i altres circumstàncies personals.

[24] Dades Obertes Catalunya. URL: <http://pressupostosmunicipals.transparenciacatalunya.cat/>

[25] Tirado Herrero, S., Jiménez Meneses, L., López Fernández, J.L., (2016) Radiografía de la pobreza energética. Milions de ciutadans no poden pagar les factures de l'energia a Espanya. Observatori Social "la Caixa" URL: https://observatoriosociallacaixa.org/ca/inicio/-/asset_publisher/eszKvGujvgBr/content/radiografia-de-la-pobreza-energetica

[26] Consumos del Sector Residencial en España Resumen de Información Básica. URL: https://www.idae.es/uploads/documentos/documentos_Documentacion_Basica_Residencial_Unido_c93da537.pdf

Taula 11. Despesa i nombre d'ajuts d'urgència social per pobresa energètica als municipis de Catalunya (acumulats per 100 habitants i per any). Font: Base de dades d'ens locals.

Nota: (1) Percentatge de població que viu en municipis amb dades per aquests punts de la petició d'informació respecte del total de població de Catalunya l'any 2020 (7,78 milions de persones).

	Total acumulat i mitjana per habitant i any	Representativitat (1): % població amb dades
Unitats familiars beneficiàries per 100 habitants (total 2015-2020)	3,7	65%
Unitats familiars beneficiàries per 100 habitants per any	1,1	65%
Euros de despesa per unitat familiar beneficiària (total 2015-2020)	240€	62%
Euros de despesa per unitat familiar beneficiària per any	91,60€	62%
Euros de despesa pública en ajuts d'urgència social per habitant (total 2015-2020)	6,5€	70%
Euros de despesa pública en ajuts d'urgència social per habitant per any	1,90€	70%

Els comptadors socials d'aigua

La Llei 24/2015 proporciona també fonamentació legal per possibilitar l'accés regular al subministrament d'aigua domèstica a famílies que no en disposin per raons de vulnerabilitat socioeconòmica. Concretament, el seu article 6 estableix que les administracions públiques han de garantir el dret d'accés a l'aigua potable a les persones i famílies en situació de risc d'exclusió residencial. Sobre aquesta base, el 2018 l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB) va promulgar, mitjançant el Decret de Vicepresidència de Medi Ambient 2018/184, una autorització per permetre el subministrament d'aigua a llars vulnerables en risc d'exclusió residencial, amb independència de la situació jurídica en què es troben respecte de l'habitatge on viuen i si disposen d'un títol habilitant. A la pràctica, els anomenats comptadors d'aigua socials són l'eina per assolir la (re)connexió d'una llar al subministrament regular d'aigua dins d'aquest marc normatiu. S'instal·len en llars que els serveis socials consideren que es troben en risc d'exclusió residencial, encara que els residents no puguin aportar un títol habilitant, és a dir, un contracte de lloguer o escriptura de propietat de l'habitatge. Els serveis socials han d'aportar també un formulari de constatació de la situació d'urgència social en què es troba la família i és també necessari que la persona que hagi de ser titular del servei d'abastament d'aigua i el seu nucli familiar de convivència estiguin empadronats al domicili al qual s'ha de prestar el subministrament. Es tracta en tot cas d'una autorització excepcional i provisional mentre duri la situació de risc d'exclusió residencial que s'emet, sense perjudici dels drets de tercers. És a dir, no modifica el règim de drets del propietari de l'habitatge.

Les dades recollides per la petició d'informació de transparència indiquen que entre els anys 2015 i 2020 es van instal·lar 914 comptadors socials d'aigua en llars en situació d'ocupació en precari a 27 municipis (PUNT 12). Aquests 27 municipis representen 3,15 milions de persones i el 40% de la població

de Catalunya perquè inclouen Barcelona, l'Hospitalet de Llobregat, Tarragona i altres nuclis urbans de grans dimensions, com Terrassa, Mataró i Santa Coloma de Gramenet. Només 7 dels 27 municipis pertanyen a l'Àrea Metropolitana de Barcelona (on està vigent el Decret de Vicepresidència de Medi Ambient 2018/184 de l'AMB), la qual cosa significa que una vintena d'ens locals fora de la metròpoli barcelonina també fan servir els comptadors socials com a eina per garantir el dret d'accés a l'aigua i el sanejament.

Les xifres de comptadors instal·lats indiquen que es tracta d'una forma de suport poc habitual en comparació amb els IRER o l'ajut d'urgència social per pobresa energètica. La mitjana indica que en tot el període 2015-2020 es van instal·lar 29 comptadors socials per cada 100.000 habitants als 27 municipis amb dades (Annex 4). Aquesta xifra amaga diferències importants entre municipis, que van des de menys de 10 comptadors per 100.000 habitants a Sitges, el Prat de Llobregat, Manresa, Vilafranca del Penedès o Gavà, fins a més de 100 per 100.000 habitants al Vendrell, Mollet, Rubí i municipis del Consell Comarcal del Moianès (Calders, Castellterçol, Castellcir i Moià). Per anys, una majoria de comptadors van ser instal·lats a partir de l'any 2017, tot i que els Ajuntaments de Granollers, Mataró, Mollet del Vallès i Rubí els proporcionen des de 2015.

A més, a la submostra de 21 municipis que també van proporcionar dades del nombre de sol·licituds de comptadors (PUNT 11) trobem que, per norma general, més del 50% de les peticions realitzades (una mitjana del 59%, de fet) acaben amb la instal·lació d'un d'aquests dispositius, que permeten regularitzar l'accés al subministrament d'aigua (Taula 12). Sembla que, almenys en aquests municipis, una majoria de les sol·licituds de famílies en situació precària són ateses pels serveis socials i les empreses subministradores.

Taula 12. Nombre i percentatge de comptadors socials d'aigua instal·lats (PUNT 12) respecte del nombre de sol·licituds (PUNT 11) en el període 2015-2020, pels municipis amb dades. Font: Base de dades d'ens locals.

Ajuntament	Instal·lats (PUNT 12)	Sol·licitats (PUNT 11)	Percentatge de comptadors instal·lats sobre sol·licitats
Barcelona	166	276	60%
Castellar del Vallès	5	6	83%
Gavà	2	4	50%
Granollers	53	70	76%
Manresa	5	56	9%
Mataró	33	66	50%
Mollet del Vallès	104	112	93%
Rubí	103	157	66%
Sant Pere de Ribes	2	2	100%
Terrassa	88	339	26%
Vilafranca del Penedès	3	3	100%
Vilanova i la Geltrú	53	56	95%
Santa Coloma de Gramenet	30	47	64%
Barberà del Vallès	28	67	42%
Cubelles	2	2	100%
Calders	1	1	100%
Castellcir	2	6	33%
Castellterçol	8	16	50%
Moià	24	53	45%
Monistrol de Calders	1	2	50%
Sant Quirze Safaja	1	5	20%

Conclusions i recomanacions

Aquest informe es va plantejar inicialment l'any 2020 amb l'objectiu de conèixer la realitat sobre l'aplicació de la Llei 24/2015 en matèria de pobresa energètica, coincidint amb els cinc anys des de la seva entrada en vigor. Això va motivar una sol·licitud d'accés a la informació pública presentada al Departament de Treball, Afers Socials i Famílies, amb la qual es van recollir dades sobre 12 punts clau (Annex 1) al voltant de l'aplicació de la llei, que van donar com a resultat dues bases de dades inèdites a partir de les respostes d'ajuntaments, altres administracions locals i de la Generalitat. La base de dades d'ens locals, que constitueix la font d'informació principal d'aquest estudi, està feta a partir de les respostes de 45 ajuntaments i 32 altres ens locals de caràcter supramunicipal (Consells Comarcals, Consorcis de Benestar Social o Mancomunitats) i conté informació de 693 municipis on viu el 83% de la població de Catalunya.

Una anàlisi conservadora de les dades d'aquests 693 municipis indica que la Llei 24/2015 va evitar més de 200.000 talls de subministraments bàsics entre 2015 i 2020, i que no menys de 100.000 famílies en van sortir beneficiades. Encara que subestimen els nombres reals d'impacte, aquestes xifres superen les comunicades per la Generalitat a mitjans de comunicació el març de 2021 (63.000 talls evitats) i el novembre de 2016 (39.000 actuacions efectuades per evitar talls). Les xifres totals calculades en aquest informe no inclouen, a més, moltes llars incloses als llistats d'impagaments, de les quals els serveis socials no en tenen informació i, per tant, no han pogut respondre a les subministradores si es troben en risc d'exclusió residencial. De fet, una de les troballes principals de l'estudi és que els serveis socials es veuen obligats a gestionar els llistats d'impagaments de les subministradores sense l'ajut d'un protocol de comunicació ni eines per a l'avaluació ràpida de la situació de les llars amb impagaments registrats. Aquesta és una deficiència clau en els mecanismes actuals

d'aplicació de la Llei 24/2015 a la qual la Generalitat hauria de respondre oferint eines de suport i recursos als serveis socials en aquesta tasca.

La protecció contra talls de subministraments que ofereix la Llei 24/2015 es complementa amb ajuts d'urgència social per pobresa energètica, que ja existien abans de l'aprovació de la llei. Es tracta de prestacions monetàries puntuals pel pagament de factures en resposta a una situació extraordinària i no prevista, concedits per temps limitat, subjectes a disponibilitat pressupostària. La base de dades d'ens locals indica que entre 2015 i 2020, la Generalitat i les administracions locals van destinar un total (acumulat) de 35,3 milions d'euros en 184.311 ajuts d'aquest tipus. La majoria es van concedir pel pagament de factures d'electricitat i, en menor mesura, d'aigua i gas natural. Per a la població beneficiària, aquests ajuts són de només 91,60 euros per unitat familiar i per any de mitjana, és a dir, una quantitat molt per sota de la despesa anual d'una llar en energia (al voltant de 800 a 1.000 euros a l'any). Per a les administracions públiques, es calcula que els 35,3 milions d'euros de despesa acumulada en ajuts d'urgència social representen 1,90 euros per habitant i any. Com que la mitjana de la despesa pública municipal a Catalunya el 2020 va ser de 1.692,49 euros per habitant i any, els 1,90 euros per habitant i any suposen només un 3% del pressupost anual en assistència social dels municipis catalans. En resum, les dades recollides evidencien una despesa molt continguda en ajuts d'urgència social per pobresa energètica dins d'uns pressupostos de serveis socials petits, els quals segons el portal de transparència de la Generalitat representen tan sols el 3,5% de la despesa pública dels municipis catalans.

Pel que fa al dret d'accés a l'aigua i al sanejament, els resultats de la petició d'informació pública per a 27 municipis amb dades (que representen el 40% de la població de Catalunya)

mostren que entre els anys 2015 i 2020 es van instal·lar 914 comptadors provisionals d'aigua en habitatges ocupats de forma irregular (sense títol habilitant). Pels municipis amb dades, s'ha calculat que el 59% de les sol·licituds d'instal·lació de comptadors socials d'aigua van ser ateses per part de serveis socials i companyies subministradores.

Les dades recollides, encara que lluny de ser perfectes, il·lustren amb xifres inèdites fins ara la força de la Llei 24/2015 sis anys després de la seva aprovació. Mostren també llacunes d'informació significatives i les dificultats que es troben els serveis socials en l'aplicació de la llei. A partir de l'anàlisi duta a terme, es proposen, per tant, les següents recomanacions:

1 Ús de la informació generada per la Llei 24/2015 i els ajuts d'urgència social per monitoritzar en temps real la pobresa energètica a escala municipal

Les dades registrades per les administracions amb relació a la Llei 24/2015 (IRER tramitats, punts de subministrament inclosos als llistats d'impagaments o despesa en ajuts d'urgència social) ofereixen informació molt útil per mapejar en temps real la incidència de la pobresa energètica a Catalunya. De fet, gràcies a la Llei 24/2015 les administracions disposen de dades sobre impagaments de factures que abans només estaven en mans de les subministradores. Aquesta informació hauria de permetre detectar i respondre ràpidament a canvis en les condicions a escala municipal. Tot i que la competència de serveis socials correspon als nivells locals (ajuntaments, consells comarcals, Consorcis de Benestar Social, manco-

munitats i d'altres), la Generalitat pot proporcionar un marc metodològic i operatiu per a la recollida sistemàtica de dades sobre l'aplicació de la Llei 24/2015 a partir, per exemple, dels fitxers RUDEL. En aquesta línia el conveni signat entre la Generalitat i Endesa a finals de març de 2021 inclou el compromís de recollir informació sobre l'aplicació d'aquest acord i l'ampliació de les dades recollides als fitxers RUDEL, que fins ara se centren en la despesa en ajuts d'urgència social.

2 Evitar l'acumulació de deute per factures impagades mitjançant convenis amb subministradores com el signat entre la Generalitat i Endesa el març de 2021

El deute acumulat amb subministradores és una assignatura pendent de l'aplicació de la Llei 24/2015 pel malestar i les preocupacions que se'n deriven per a moltes famílies amb factures impagades, així com per les agressives campanyes de reclamació del deute que acompanyen aquestes situacions. El conveni signat entre la Generalitat i Endesa el 29 de març de 2021 canvia aquest escenari amb la condonació del deute de 35.518 famílies, l'establiment d'un Fons d'Atenció Solidària finançat al 50% per Endesa, que amplia els descomptes del bo social elèctric, i el compromís d'optimització de contractes de tota família amb IRER. La signatura de convenis similars amb

altres companyies beneficiaria la població en el seu conjunt amb independència de la subministradora de la qual siguin clients. En el cas de l'aigua, les dades recollides en aquest informe (Figura 3) suggereixen que els convenis signats entre administracions i la companyia Agbar van reduir de forma efectiva la despesa en ajuts d'urgència social per a aquest subministrament entre el 2015 i el 2020.

3 *Eliminar la necessitat de sol·licitar ajuts socials d'urgència per pobresa energètica*

Les prestacions d'urgència social per pobresa energètica són un mecanisme de protecció d'últim recurs per a llars que puntualment no poden fer front al pagament dels subministraments. Es tracta d'ajuts extraordinaris, concedits per un temps limitat, subjectes a disponibilitat pressupostària i a requisits estrictes que requereixen una avaluació cas per cas per part de serveis socials. Són, per tant, prestacions molt condicionades i lluny de constituir un mecanisme de protecció automàtica o solució estructural a la precarietat energètica. Poden generar dependència dels serveis socials i les famílies que es veuen obligades a sol·licitar-los han de demostrar cada vegada que es troben en situació de vulnerabilitat i s'enfronten a la incertesa de si en seran beneficiàries. Tampoc no comporten cap modificació del contracte o tarifa de subministrament (per exemple, la concessió de l'ajut no va aparellada a una sol·licitud de bo social o el canvi de la potència contractada, en el cas de l'electricitat) i això fa que

s'utilitzin recursos públics pel pagament de factures poc optimitzades. Conseqüentment, es planteja la necessitat d'abandonar aquest model assistencialista i avançar cap a una situació en la qual les llars vulnerables no hagin de demanar ajuda als serveis socials ni acumular deute si no poden pagar les factures. La prohibició de desconexió que estableix la Llei 24/2015, juntament amb les noves condicions del bo social elèctric del conveni Generalitat-Endesa de març de 2021 (cobertura de fins al 100% de les factures de llars vulnerables severes mitjançant un Fons d'Atenció Solidària), marquen el camí a seguir.

4 *Garantir el dret d'accés als subministraments bàsics de totes les famílies amb independència de la situació en què es troben respecte a l'habitatge on viuen*

Les xifres de comptadors socials d'aigua, tot i que només s'en van instal·lar 914 unitats entre 2015 i 2020, evidencien la capacitat de les administracions públiques per fer efectiu el dret d'accés als subministraments bàsics quan hi ha la voluntat política de fer-ho. Com que només hi ha constància de la instal·lació de comptadors solidaris a 27 ajuntaments, cal demanar un protocol per garantir l'accés a l'aigua i el sanejament en tots els municipis catalans. Pel que fa a l'electricitat, el conveni signat entre Endesa i la Generalitat el març de 2021 estableix un mecanisme perquè famílies que no disposin d'un títol habilitant (escriptura de propietat, contracte de lloguer o similar) puguin accedir a un contracte extraordinari de subministrament elèctric (d'un any prorrogable i 3 kWh de

potència màxima) mentre la persona sol·licitant es trobi en situació de risc d'exclusió residencial. Sobre la base d'aquests assoliments, cal garantir que qualsevol persona que s'hagi vist forçada a ocupar un habitatge per raons de vulnerabilitat socioeconòmica tingui un accés regularitzat a tots els subministraments bàsics amb independència del municipi de residència, companyia subministradora o altres circumstàncies.

5

Posar en marxa mecanismes que facilitin la feina de serveis socials per a la identificació de llars en risc d'exclusió residencial als llistats d'impagaments

Moltes llars incloses als llistats d'impagaments enviats per les companyies subministradores no estan estrictament protegides per la Llei 24/2015 perquè no es pot confirmar que es troben en situació de risc d'exclusió residencial. Per la seva banda, els serveis socials troben dificultats en la gestió d'aquests llistats, que cada subministradora envia en condicions diferents i requereixen contactar una a una les llars que no apareixen als seus sistemes d'informació. Cal, per tant, establir protocols de comunicació efectius que es facin servir per a totes les subministradores i mecanismes d'avaluació ràpida de la situació socioeconòmica de les persones que apareixen als llistats. Segons el conveni Generalitat-Endesa de març de

2021, la Generalitat s'ha compromès a facilitar un model únic perquè les subministradores comuniquin els impagaments a serveis socials, i a crear un òrgan gestor centralitzat que doni suport als municipis i en la identificació de llars.



Annex 1: Llistat de punts de la sol·licitud d'informació pública

Contingut de la sol·licitud d'accés a la informació pública remesa al Departament de Treball, Afers Socials i Famílies de la Generalitat de Catalunya amb l'objectiu de conèixer la realitat sobre l'aplicació de la Llei 24/2015 en matèria de pobresa energètica, coincidint amb els cinc anys des de la seva entrada en vigor.

Pel que fa als informes de risc d'exclusió residencial tramitats per les diferents Administracions (locals o comarcals):

PUNT 1. Nombre total d'informes tramitats des de l'entrada en vigor de la Llei 24/2015, desglossat per municipi, comarca i any (s'hi inclouen renovacions de la mateixa persona o unitat familiar).

PUNT 2. Nombre total de punts de subministrament (és a dir, CUPS diferents) o usuaris, en el cas de no disposar d'aquesta informació, en els quals s'ha tramitat com a mínim un informe durant la vigència de la Llei 24/2015, desglossat per municipi, comarca i any.

Pel que fa als llistats d'impagaments facilitats a les administracions per part de les companyies subministradores:

PUNT 3. Nombre total de punts de subministrament (és a dir, CUPS diferents) que han aparegut com a mínim un cop als llistats remesos, desglossat per municipi, comarca i any.

Pel que fa a la resposta de les diferents administracions (locals i comarcals) donada a les companyies amb relació als llistats esmentats en el punt anterior:

PUNT 4. Nombre total de punts de subministrament (és a dir, CUPS diferents) pels quals l'Administració ha respost a la companyia que la unitat familiar compleix els requisits d'exclusió residencial que marca l'article 5.10 de la Llei 24/2015 i percentatge respecte del total del llistat, desglossat per municipi, comarca i any.

PUNT 5. Nombre total de punts de subministrament (és a dir, CUPS diferents) pels quals l'Administració ha respost a la companyia que la unitat familiar no compleix els requisits d'exclusió residencial que marca l'article 5.10 de la Llei 24/2015 i percentatge respecte del total del llistat, desglossat per municipi, comarca i any.

PUNT 6. Nombre total de punts de subministrament (és a dir, CUPS diferents) pels quals l'Administració ha respost que la unitat familiar no consta a la seva base de dades i percentatge respecte del total del llistat, desglossat per municipi, comarca i any.

PUNT 7. Nombre total de punts de subministrament (és a dir, CUPS diferents) i percentatge respecte del total, que han aparegut com a mínim un cop als llistats enviats, pels quals no s'ha remès una resposta a la companyia (silenci positiu), desglossat per municipi, comarca i any.

PUNT 8. Nombre total de punts de subministrament (és a dir, CUPS diferents) i percentatge sobre el total, que s'han acollit en algun moment al silenci positiu sobre el qual l'Administració ha fet algun tipus de cerca (enviament de carta, pica-porta, trucada) i, sobre aquests, percentatge de subministraments amb els quals s'ha pogut contactar de forma efectiva i percentatge dels mateixos que complien els requisits d'exclusió residencial marcats a l'article 5.10 de la Llei 24/2015, desglossat per municipi, comarca i any.

Pel que fa als ajuts econòmics derivats de fons públics per afrontar el pagament de factures de la ciutadania:

PUNT 9. Quantitat total d'euros destinada al pagament de factures de subministraments i nombre d'unitats familiars diferents receptores, desglossades per municipi, comarca, any, tipus de subministrament i origen (propri ajuntament, consell comarcal, diputació, Generalitat).

PUNT 10. Quantitat total d'euros provinents del Fons d'Atenció Solidària de la Generalitat destinada de forma efectiva a pagar factures i nombre d'unitats familiars diferents receptores, desglossades per municipi, comarca, any i tipus de subministrament.

Pel que fa a la instal·lació de comptadors d'aigua en llars en situació d'ocupació sense títol habilitant:

PUNT 11. Nombre total de sol·licituds rebudes de persones o unitats familiars en situació d'ocupació sense títol habilitant que han reclamat la instal·lació d'un comptador d'aigua provisional, desglossat per municipi, comarca i any.

PUNT 12. Nombre total de comptadors d'aigua instal·lats amb contracte provisional per persones en situació d'ocupació sense títol habilitant, ja sigui per la via del Decret de Vicepresidència de Medi Ambient de l'AMB 2018/184 o mitjançant un altre procediment, desglossat per municipi, comarca i any.

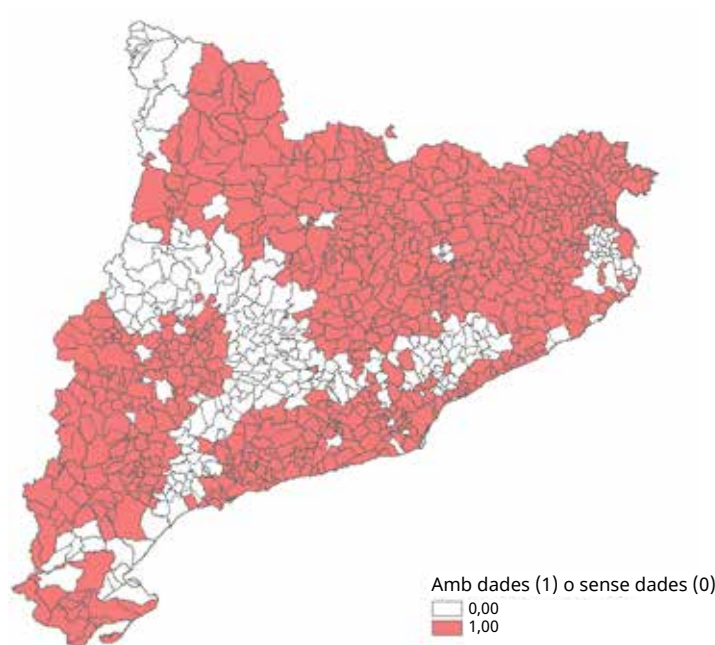
Annex 2: Llistat d'ens locals que van enviar respostes vàlides a la sol·licitud d'informació pública

Llistat dels 45 municipis i 33 ens supramunicipals amb respostes vàlides a la base de dades d'ens locals

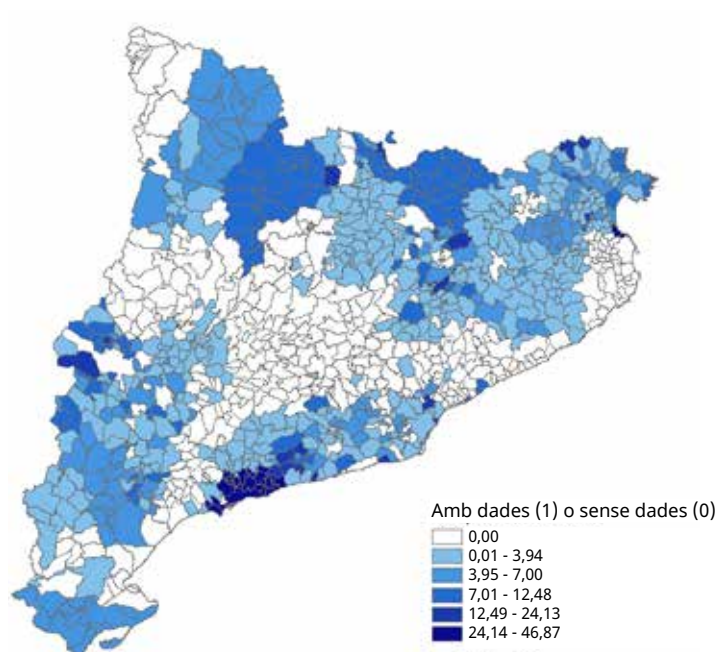
Ajuntament	Badalona	ConSORCI de Benestar Social	Ripollès
Ajuntament	Barcelona	Consell Comarcal	Alt Penedès
Ajuntament	Calafell	Consell Comarcal	Cerdanya
Ajuntament	Cambrils	Consell Comarcal	Maresme
Ajuntament	Castellar del Vallès	Consell Comarcal	Pallars Sobirà
Ajuntament	Castelldefels	Consell Comarcal	Alt Urgell
Ajuntament	Cerdanyola del Vallès	Consell Comarcal	Ribera d'Ebre
Ajuntament	Esplugues de Llobregat	Consell Comarcal	Bages
Ajuntament	Figueres	Consell Comarcal	Segrià
Ajuntament	Gavà	Consell Comarcal	Garraf
Ajuntament	Granollers	Consell Comarcal	Tarragonès
Ajuntament	Hospitalet de Llobregat, l'	ConSORCI de Benestar Social	Gironès-Salt
Ajuntament	Lleida	Consell Comarcal	Solsonès
Ajuntament	Manresa	Consell Comarcal	Baix Empordà
Ajuntament	Mataró	Consell Comarcal	Pla de l'Estany
Ajuntament	Molins de Rei	Consell Comarcal	Terra Alta
Ajuntament	Mollet del Vallès	Consell Comarcal	Priorat
Ajuntament	Montcada i Reixac	Consell Comarcal	Berguedà
Ajuntament	Olesa de Montserrat	Consell Comarcal	Baix Penedès
Ajuntament	Palafrugell	Consell Comarcal	Alt Empordà
Ajuntament	Pineda de Mar	Consell Comarcal	Urgell
Ajuntament	Prat de Llobregat, el	ConSORCI Acció Social	Garrotxa
Ajuntament	Premià de Mar	Consell Comarcal	Garrigues, les
Ajuntament	Rubí	Consell Comarcal	Selva, la
Ajuntament	Sant Adrià de Besòs	Consell Comarcal	Moianes
Ajuntament	Sant Boi de Llobregat	Consell Comarcal	Alt Camp
Ajuntament	Sant Cugat del Vallès	Mancomunitat	Plana, la
Ajuntament	Sant Joan Despí	Consell Comarcal	Baix Llobregat
Ajuntament	Sant Pere de Ribes	Consell Comarcal	Montsià
Ajuntament	Sitges	Consell Comarcal	Osona
Ajuntament	Santa Perpètua de Mogoda	Consell Comarcal	Pallars Jussà
Ajuntament	Terrassa	Consell Comarcal	Pla d'Urgell
Ajuntament	Tortosa		
Ajuntament	Vendrell		
Ajuntament	Vilafranca del Penedès		
Ajuntament	Vilanova i la Geltrú		
Ajuntament	Vilassar de Mar		
Ajuntament	Igualada		
Ajuntament	Martorell		
Ajuntament	Sant Feliu de Llobregat		
Ajuntament	Santa Coloma de Gramenet		
Ajuntament	Vic		
Ajuntament	Barberà del Vallès		
Ajuntament	Badia del Vallès		
Ajuntament	Reus		

Annex 3: Mapes

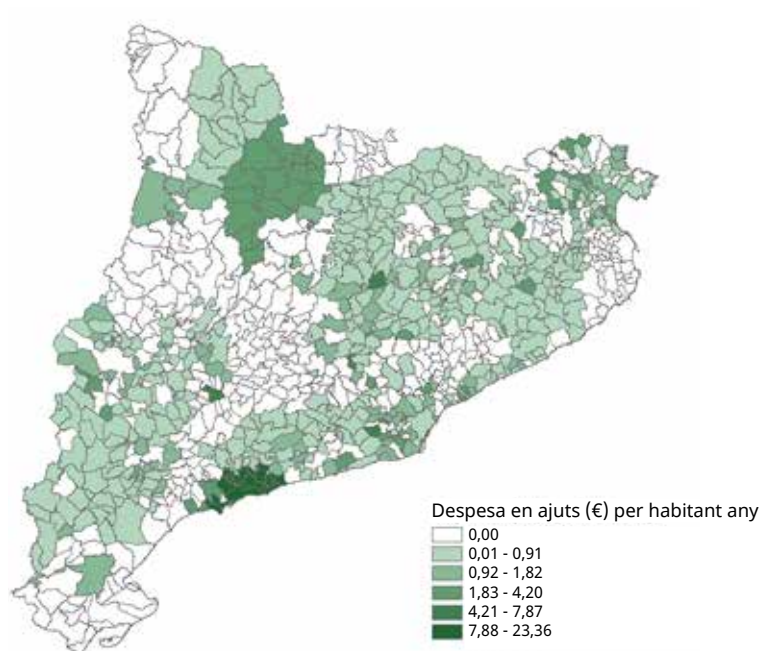
Mapa 1. Municipis que van respondre a la sol·licitud d'informació pública i estan inclosos a la base de dades d'ens locals



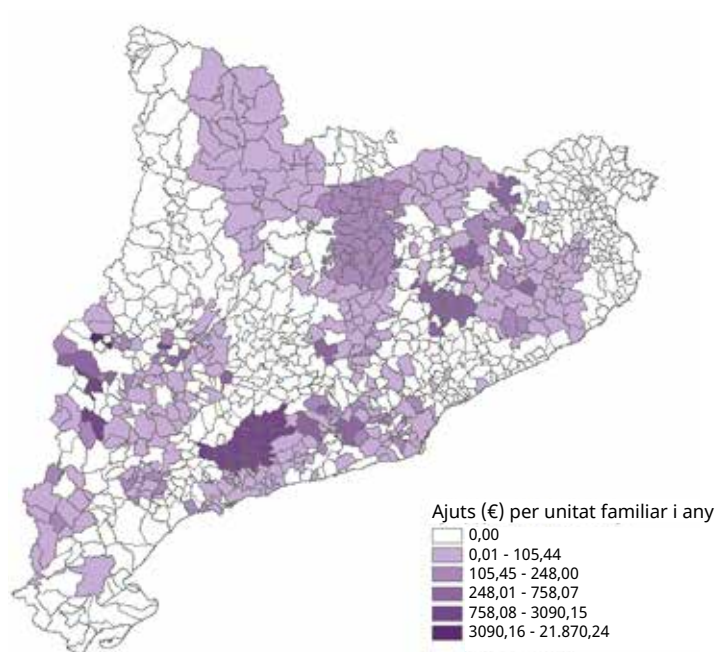
Mapa 2. Nombre d'IRER tramitats (acumulat 2015-2020) per 100 habitants



Mapa 3. Despesa mitjana en ajuts d'urgència social per pobresa energètica pel període 2015-2020 (€/habitant.any)



Mapa 4. Ajut mitjà rebut per unitat familiar en concepte de prestació d'urgència social per pobresa energètica (€/unitat familiar.any)



Annex 4: Comptadors socials d'aigua instal·lats des de 2015

Nombre de comptadors socials d'aigua instal·lats (totals i per 100.000 habitants) en el període 2015-2020 als 27 municipis que proporcionen dades (PUNT 12). Font: Base de dades d'ens locals.

Ajuntament	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total	Per 100.000 habitants
Barcelona			0	38	88	40	166	10
Castellar del Vallès			3	2	0	0	5	20
Gavà							2	4
Granollers	10	16	3	10	10	4	53	85
L'Hospitalet de Llobregat					90		90	33
Manresa				2	3		5	6
Mataró	1	3	7	6	2	14	33	25
Mollet del Vallès	49	36	11	5	3		104	202
Prat de Llobregat, el				2			2	3
Premià de Mar						9	9	32
Rubí	19	47	12	8	14	3	103	131
Sant Joan Despí					4	2	6	18
Sant Pere de Ribes							2	6
Sitges						1	1	3
Terrassa		1	40	4	2	41	88	39
Vendrell							92	204
Vilafranca del Penedès					1	2	3	7
Vilanova i la Geltrú			22	11	11	9	53	78
Santa Coloma de Gramenet				3	14	13	30	25
Barberà del Vallès							28	84
Cubelles						2	2	13
Calders					1		1	96
Castellcir				1	1		2	270
Castellterçol				5	3		8	314
Moià				8	16		24	376
Monistrol de Calders					1		1	142
Sant Quirze Safaja				1			1	158
Total de municipis amb dades	79	103	98	106	264	140	914	29



Amb la col·laboració de

