

# VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

**Anaïs Varo Barranco**

Per citar o enllaçar aquest document:  
Para citar o enlazar este documento:  
Use this url to cite or link to this publication:  
<http://hdl.handle.net/10803/687366>



<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.ca>

Aquesta obra està subjecta a una llicència Creative Commons Reconeixement-  
NoComercial-CompartirIgual

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-  
CompartirIgual

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-  
ShareAlike licence



TESIS DOCTORAL

**VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN  
ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN  
ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE  
POLÍTICA PÚBLICA**

Anaïs Varo Barranco

2022



TESIS DOCTORAL

**VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN  
ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN  
ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE  
POLÍTICA PÚBLICA**

Anaïs Varo Barranco

2022

Programa de Doctorado en Derecho, Economía y  
Empresa

Dirigida por: Dr. Salvador Martí i Puig

Memoria presentada para optar al título de doctora por la Universidad de Girona



El Dr. Salvador Martí i Puig, de la Universitat de Girona,

DECLARO:

Que el trabajo titulado **VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA** que presenta Anaïs Varo Barranco para la obtención del título de doctora, se ha realizado bajo mi dirección y que cumple los requisitos para poder optar a Mención Internacional.

Y para que así conste y tenga los efectos oportunos, firmo el presente documento.

Salvador Martí i Puig  
Director de la tesis doctoral

*Esta tesis está dedicada a Carmen y a todas las mujeres luchadoras que, como ella, a través de sus acciones, han hecho del mundo un lugar mejor.*

## AGRADECIMIENTOS

Se ha dicho mil y una veces, pero por más que se repita no deja de ser cierto (y necesario recordar): una tesis nunca es un trabajo individual y no puede sostenerse sin los cuidados, el amor, y el acompañamiento de decenas (e incluso centenares) de personas. Esta tesis lleva mi nombre en la portada, pero ya en este primer párrafo quiero dejar claro que el resultado de esta investigación no podría existir sin todas vosotras.

¿Y quiénes sois vosotras? Sois la fuerza, el respaldo, y la alegría de todas las personas que han formado parte de mi día a día durante estos años de trabajo doctoral. Pero no sólo ellas, sino también todas las personas y colectivos – incluyendo tanto mi familia de sangre como mi familia elegida – que me han acompañado a lo largo de mi vida y que, sin ellas, tampoco podría haber llegado a este momento.

En primer lugar, quiero agradecer a mi director de tesis, Salvador Martí, por haberme guiado, acompañado y apoyado durante todos estos años, tanto en los aspectos académicos, pero también en los humanos que son – al final – los más importantes. *Moltes gràcies Vador per tota la teva ajuda, força i suport en els alts i els baixos d'aquest procés!*

En segundo lugar, quiero dedicarle especialmente este trabajo a Joan, que – sin dudarlo – ha sido el pilar emocional, de cuidados y de alegría que me ha sostenido durante todos estos años. Ha sido tan importante tu papel en todo esto que no hay páginas suficientes para poder agradecértelo. *Per tot el que ens queda per viure junts!*

Esta tesis también ha sido gracias a Pía, que con su presencia, alegría y energía también me la transmitía a mí. Pía es pura energía y amor incondicional que – incluso en los momentos más complicados – es capaz de arrancarte una sonrisa.

También quiero agradecer a toda mi familia, en especial a mi madre y mi padre, por su apoyo durante todos estos años, y por creer en mí, en ocasiones más que yo misma. ¡Gracias por estar en cada paso del camino! Una especial mención es para mi abuela Pura que, en el momento de escribir estas líneas acaba de cumplir 92 años, y es una muestra de fuerza y frescura. Mi abuela representa la tenacidad de todas las mujeres de mi familia que, a través de generaciones, me han transmitido la valentía para estar hoy aquí. También agradezco al resto de mi familia, incluyendo a mi hermano, mis tías y primas, por estar y darme impulso cuando lo he necesitado. Quiero agradecer a los que también considero familia: Justo, Flavia, Ángela, Cristian y Duna por el apoyo, el tiempo y los ánimos que me han ayudado a seguir adelante.

Quiero agradecer a cada uno de los miembros y compañeras del área de Ciencia Política de la Universitat de Girona: muchas gracias, Gemma, Macià, Guiomar, Alberto, Dani y todo el resto de compañeras y profesoras del área. Adicionalmente, quiero dedicar un especial agradecimiento a Marco Aparicio por su guía, por hacerme descubrir nuevos debates y perspectivas, por los

proyectos que hemos llevado a cabo en los últimos años (¡y los que vendrán!) y por la amistad.  
*Moltes gràcies Marco, per tot!*

También quiero agradecer a la Facultad de Derecho y al Departamento de Derecho Público, y a todos sus miembros, así como a la Universitat de Girona y todo el personal – profesorado y personal de administración - que hace posible su funcionamiento, incluyendo que yo haya podido realizar esta tesis.

Hago una especial mención a todas las compañeras doctorandas del Departamento de Derecho Público, tanto aquellas que me guiaron y fueron un ejemplo en mis inicios – cuando ellas ya estaban acabando – así como aquellas que están a medio camino y, seguro, acabarán de forma brillante en los próximos años 😊

Siguiendo con esta línea, quisiera agradecer a todos mis amigos y amigas por su apoyo, comprensión y ánimos durante todos estos años. En particular, quiero mencionar a Laia, Subi, Emma, Glòria, Albert, Helen, Carol, Alina, Isaac, Carles, Mariajo y Jordi, Raúl, Júlia, Xevi y Eli... así como tantas otras. Me falta espacio en estos agradecimientos para la cantidad de nombres que merecen ser mencionados. También a todas las compañeras de Jazz que han sido un pilar fundamental en los últimos años de tesis (¡Cómo he necesitado los jueves y viernes de Jazz!). Agradecer a una gran amiga y mentora, la Dra. Maribel Narváez, por sus consejos, compañía y reflexiones durante todos estos años que me han ayudado a ser quien soy en la actualidad ¡Muchas gracias!

Doy gracias también a las vecinas y vecinos del Culubret, Sant Joan, Font de la Pólvora y La Mina por acogerme, compartir parte del camino y de la lucha ante la problemática de los cortes de luz. También agradecer a las compañeras activistas de la Xarxa per la Sobirania Energètica, Apaguem Endesa, Plataforma per la Dignitat de Font de la Pólvora y la Aliança contra la Pobresa Energètica por contribuir en la lucha contra la precariedad y exclusión energética, y haber sido un pilar fundamental en esta investigación.

También debe reconocerse la especial ayuda por parte de las autoridades locales a través de las entrevistas realizadas, los datos facilitados y los convenios de colaboración surgidos a través de esta tesis doctoral. Entre ellos, se destacan la colaboración con el Ajuntament de Figueres y, en especial, con la concejalía de vivienda y la Oficina de Inclusió Social. También agradecer la colaboración del Ajuntament de Girona y Serveis Socials, así como el Ajuntament de Sant Adrià de Besòs y el Consorci del Barri de La Mina.

A lo largo del desarrollo de esta tesis doctoral – e incluso antes de su inicio formal, pero también como parte de mi proceso personal de formación – he tenido la oportunidad de realizar diversas estancias de investigación en centros internacionales, en los cuales he podido colaborar con brillantes personas. En particular agradecer mi estancia en la Universidad Autónoma Metropolitana de México, y en particular a la Dra. Guiomar Rovira, por acogerme en su equipo de investigación. Agradecer a ECOFYS, en Utrecht (Holanda) por la estancia realizada a través

de una *Short Term Scientific Mission* de la red de investigación ENGAGER. Agradecer, asimismo, a todos los miembros de la red ENGAGER por las oportunidades de colaboración y expansión del conocimiento brindadas a jóvenes investigadoras. Estoy muy agradecida, también, a la *School of Public Policy and Urban Affairs* de Northeastern University por acogerme como investigadora visitante en su centro durante el transcurso de esta tesis. Debo agradecer especialmente a la Dra. Jennie Stephens, supervisora de mi estancia en la institución norteamericana, que resultó un gran apoyo durante mi periodo en Estados Unidos. Esta estancia fue posible, asimismo, gracias a la beca predoctoral de Fulbright España, a la cual estoy inmensamente agradecida por la oportunidad y el apoyo – económico, pero también humano – para hacer posible que durante el curso 2019-2020 pudiera estar en Estados Unidos y vivir la experiencia de ser una *fulbrighter*. De la misma forma, dedico un especial recuerdo a todas las compañeras de promoción de Fulbright que emprendieron similares caminos al mío.

Este manuscrito ha pasado por múltiples versiones que han ido mejorando gracias a las aportaciones de diversas académicas que han contribuido con comentarios, revisiones y mejoras. Entre ellos quiero destacar al Dr. Germà Coenders, el Dr. Jordi Bonet, el Dr. Stephen Kemp. Por las aportaciones a mi formación doctoral a través de los debates desarrollados a lo largo de estos años, quiero agradecer a las académicas: Dra. Harriet Thomson, Marlies Hesselman, Dr. Sergio Tirado, Dr. George Jigla, Dra. Katrin Grossmann, Dra. Rachel Guyet, Dr. Raúl Castaño, entre muchas otras excelentes investigadoras.

Desde estas páginas quiero agradecer a la Fundación FOESSA (Fomento de Estudios Sociales y Sociología Aplicada) por facilitarme los microdatos, cuestionarios y documentación adicional en relación con las encuestas EINSFOESSA para el año 2018 y el año 2021. Asimismo, quiero agradecer al personal de la Fundación que ha resuelto todas las dudas que me han podido surgir en la utilización de los datos.

Finalmente, también quiero agradecer a todas aquellas instituciones que me han proporcionado datos, apoyo o asesoramiento en algún momento del proceso de investigación, entre ellas la institución del Síndic de Greuges de Catalunya, el Defensor del Pueblo en España, el Defensor de la Ciudadanía de Girona, el Ajuntament de Barcelona, el Defensor del Pueblo de Andalucía, la Dirección General de Energía de la Generalitat de Catalunya, la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública, el Ministerio por la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, el Institut Català de l'Energia, el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía, el Área Metropolitana de Barcelona y la Diputació de Girona, entre otros.

Esta tesis ha sido posible gracias a la financiación del Ministerio de Universidades, a través de las Ayudas para la formación de profesorado universitario (FPU). También agradecer a las instituciones que, a través de diversas convocatorias, han financiado parcialmente esta investigación o proyectos colaterales que han contribuido en mi formación doctoral, entre ellos: Servei de Llengües de la UdG; Universitat de Girona (diversas convocatorias); Energy Shifts; ENGAGER; Fulbright España; Generalitat de Catalunya (ayudas DEMOC), entre otras.



Escribir los agradecimientos de una tesis doctoral no es sencillo y obliga a una misma a dar cuenta y hacer memoria del proceso vivido. La conclusión a la que es fácil llegar es que es imposible encapsular toda la gratitud en unas pocas páginas. Por eso quiero acabar con un agradecimiento general a todas las personas y organizaciones, mencionadas o no en esta sección, que han contribuido en la elaboración y construcción de esta investigación.

**¡Muchas gracias!**

# Vivir a oscuras: la construcción analítica de la exclusión energética como problema de política pública

<b>RESUMEN.....</b>	<b>25</b>
<b>RESUM.....</b>	<b>26</b>
<b>ABSTRACT.....</b>	<b>27</b>
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>29</b>
<b>EL RECORRIDO PERSONAL HASTA LA PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN .....</b>	<b>30</b>
<b>LA PREGUNTA Y OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN .....</b>	<b>32</b>
<b>RELEVANCIA Y JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN .....</b>	<b>33</b>
<b>INVESTIGACIÓN ACTIVISTA Y ACTIVISMO INVESTIGADOR .....</b>	<b>35</b>
<b>ESTRUCTURA DEL TRABAJO .....</b>	<b>36</b>
<b>POBREZA Y DESIGUALDADES ENERGÉTICAS.....</b>	<b>41</b>
<b>1 DE LA POBREZA ENERGÉTICA A LA PRECARIEDAD ENERGÉTICA .....</b>	<b>41</b>
1.1 ¿Para qué sirve la energía? .....	41
1.1 Pobreza (en general) y pobreza energética .....	43
1.1.1 De la pobreza a la exclusión social.....	45
1.1.2 ¿Por qué hablar de pobreza energética?.....	48
1.2 Mapeando la literatura: diferencias de enfoque entre el Norte y Sur Global .....	49
1.3 De la pobreza energética a la vulnerabilidad energética .....	53
1.3.1 Los orígenes del concepto de pobreza energética en el contexto europeo .....	53
1.3.2 Servicios energéticos .....	55
1.3.3 Vulnerabilidad y precariedad energética.....	60
1.3.4 La exclusión energética: ampliando los límites conceptuales de la pobreza energética.....	63
1.4 Medición y diagnóstico de la pobreza energética en Europa .....	65
1.4.1 ¿Por qué medir la pobreza energética?.....	65

1.4.2 Principales enfoques de medición de la pobreza energética.....	65
a) Indicadores basados en costes energéticos e ingresos del hogar .....	67
b) Indicadores consensuales.....	69
c) Métricas directas .....	70
d) El Observatorio Europeo de Pobreza Energética: selección de indicadores.....	70
e) Pobreza energética oculta.....	71
1.5 Métricas, indicadores y la complejidad de la vulnerabilidad energética .....	72
1.6 Implicaciones políticas, teóricas y prácticas en la selección y construcción de indicadores de pobreza energética .....	76
1.7 Justicia energética .....	77
<b>2 EXCLUSIÓN, PRECARIEDAD ENERGÉTICA Y DESCONEXIONES: VIVIR A OSCURAS .....</b>	<b>78</b>
2.1 Las desconexiones energéticas en la literatura .....	78
2.2 La investigación sobre desconexiones en la literatura sobre pobreza y vulnerabilidad energética: los cortes de luz por causas económicas ....	82
2.2.1 Los cortes de luz por impago de facturas .....	82
2.2.2 La ficción de las ‘auto desconexiones’: desconexiones y métodos prepago.....	83
2.3 Los “apagones” en la literatura sobre vulnerabilidad y pobreza energética .....	85
<b>LA PRECARIEDAD ENERGÉTICA EN CONTEXTO .....</b>	<b>87</b>
<b>1 EL SISTEMA ELÉCTRICO ESPAÑOL: UNA APROXIMACIÓN .....</b>	<b>88</b>
1.1 Breves notas sobre la evolución histórica del sistema eléctrico en España .....	88
1.1.1 Los procesos de liberalización del sector en Europa y España.....	91
1.1.2 El abandono de la figura del servicio público en la provisión de energía .....	98
1.1.3 Consolidación de la estructura oligopólica del sector eléctrico.....	99
1.2 Las actividades del sector eléctrico: inciso en las actividades reguladas .....	102
1.2.1 El transporte de la energía.....	103
1.2.2 La red de distribución .....	106
<b>2 CONCEPCIONES EN TORNO A LA ENERGÍA .....</b>	<b>114</b>
2.1 La energía como mercancía.....	115
2.2 La energía como derecho .....	119
2.2.1 La necesidad como fundamento del derecho a la energía .....	121
2.2.2 ¿Un Derecho a la energía en la Unión Europea? .....	123
2.2.3 Explorando el marco de referencia para el derecho a la energía .....	127

**VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA  
EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA**

2.3 La energía como común .....	130
2.3.1 Conceptualizando la energía como común: claves teóricas .....	130
2.3.2 ¿Es posible concebir los comunes energéticos como hipótesis política? .....	133
2.3.3 Transformando la narrativa de derechos: el derecho a la energía a través de las prácticas de <i>commoning</i> .....	137
<b>POLÍTICAS PÚBLICAS Y PRECARIEDAD ENERGÉTICA .....</b>	<b>141</b>
<b>1 POLÍTICAS PÚBLICAS, INTERVENCIÓN PÚBLICA Y REGÍMENES DE BIENESTAR .....</b>	<b>141</b>
1.1 La definición del problema en las políticas públicas .....	144
1.1.1 El conflicto en la definición de los problemas de política pública .....	146
1.1.2 Definición del problema, <i>policy framing</i> y co-construcción discursiva .....	148
a) Policy framing y definición del problema de política pública.....	149
b) Uniendo el análisis de marcos de referencia y el análisis narrativo en política pública.....	152
1.2 La identificación de los actores y grupos-objetivo .....	153
<b>2 POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL ÁMBITO DE LA POBREZA Y PRECARIEDAD ENERGÉTICA ..</b>	<b>157</b>
2.1 Mapeo de las principales medidas en el ámbito de la pobreza y vulnerabilidad energética .....	158
2.1.1 Marco normativo y competencial de las medidas contra la pobreza energética .	158
a) Obligaciones de los Estados Miembros con relación al acceso a la energía: una panorámica .....	159
b) Distribución competencial en el ámbito de la pobreza energética.....	161
2.1.2 Medidas contra la pobreza y vulnerabilidad energética a nivel nacional.....	162
a) La estrategia nacional contra la pobreza energética (enpe).....	162
b) El bono social eléctrico.....	166
c) El bono social térmico .....	170
d) La interrupción del suministro eléctrico y el Suministro Mínimo Vital .....	171
e) Medidas vinculadas a la rehabilitación edificatoria y mejora de la eficiencia energética.....	172
f) Ampliaciones de las medidas contra la pobreza energética en tiempos de pandemia .....	173
2.1.3 Medidas contra la pobreza energética en Catalunya.....	174
2.2 El problema de política pública en las políticas contra la pobreza energética .....	177
2.3 Precariedad energética más allá de la pobreza energética .....	182
2.3.1 Problemas de acceso a la energía por motivos de calidad del suministro energético .....	183
a) Regulación de la calidad del suministro en España y Catalunya .....	184
b) Las interrupciones imprevistas causadas por terceras personas.....	186
c) Competencias sobre el control en el suministro de la energía en Catalunya y España .....	188
2.3.2 Problemas de acceso a suministros básicos por situaciones de irregularidad....	189
a) Situaciones de irregularidad urbanística: el caso de la Cañada Real.....	189

b) Situaciones de ocupaciones irregulares y acceso a suministros básicos..... 191

**METHODS..... 195**

**1 METHODOLOGICAL APPROACH ..... 195**

1.1 Research Questions and Research objectives ..... 196  
 1.2 Understanding energy precarity as a multi-dimensional phenomenon: a multimethods approximation ..... 197  
 1.3 Ethical issues and data management plan ..... 199  
     1.3.1 Research data: sources, data storage, and security..... 199  
     1.3.2 Ethical issues, restrictions, and personal data protection ..... 200

**2 LANDSCAPE OF THE ENERGY VULNERABLE POPULATION: A QUANTITATIVE APPROACH . 200**

2.1 Descriptive Statistics for energy vulnerability characterization . 200  
 2.2 Data selection: the EINSFOESSA 2021 Survey ..... 201  
 2.3 Energy vulnerability characterization of socially vulnerable populations ..... 203  
     2.3.1 Energy Vulnerability using the EINSFOESSA 2021 Survey. .... 204  
         a) Primary Energy poverty indicators in the EINSOFESSA Survey..... 204  
         b) Creating a composite multi-dimensional indicator ..... 205  
     2.3.2 Characterization of Energy Precarious Population using EINSFOESSA Survey Data ..... 209  
     2.3.3 Independence test for energy vulnerability variables ..... 211

**3 AN APPROXIMATION TO ENERGY PRECARITY AS A POLICY PROBLEM: A QUALITATIVE APPROACH ..... 212**

3.1 Policy analysis and policy problem definition ..... 212  
 3.2 Data collection and materials ..... 213  
     3.2.1 Qualitative in-depth interviews ..... 214  
     3.2.2 Observant participation ..... 218  
     3.2.3 Selection of news and press articles..... 218  
     3.2.4 Selection of policy and public documents ..... 220  
     3.2.5 Limitations in the data collection process..... 222  
 3.3 Analysis method: framing and narrative analysis ..... 223  
     3.3.1 Critical policy framing analysis ..... 224  
     3.3.1 Storylines and narrative policy analysis ..... 225  
 3.4 Selection of case studies ..... 227  
     3.4.1 Units of analysis: the neighborhoods ..... 227  
     3.4.1 Case studies selection criteria..... 228

<b>VULNERABILIDAD ENERGÉTICA EN EL CONTEXTO ESPAÑOL.....</b>	<b>231</b>
<b>1 LA SITUACIÓN DE LA POBREZA Y VULNERABILIDAD ENERGÉTICA EN ESPAÑA .....</b>	<b>231</b>
1.1 Poblaciones vulnerables y poblaciones vulneradas: una aproximación cuantitativa .....	231
1.2 Antecedentes de investigación sobre pobreza y vulnerabilidad energética en España .....	232
1.3 Datos oficiales de pobreza y vulnerabilidad energética .....	234
1.4 Análisis previos de caracterización de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad energética .....	238
<b>2 RESULTADOS CUANTITATIVOS: CARACTERIZACIÓN DE LA POBLACIÓN ENERGÉTICAMENTE VULNERABLE .....</b>	<b>241</b>
2.1 Explorando la Vulnerabilidad Energética en el estado español .....	241
2.1.1 Impacto de la vulnerabilidad energética en los hogares en España.....	241
2.1.2 Impacto de la vulnerabilidad energética en los hogares en Catalunya .....	245
2.2 Caracterización de la población en situación de vulnerabilidad energética .....	247
2.2.1 Vulnerabilidad energética y características sociodemográficas .....	247
a) Vulnerabilidad energética y tamaño de la unidad familiar .....	248
b) Vulnerabilidad energética y tipología de unidades de convivencia .....	249
c) Pruebas de significación y asociación entre variables sociodemográficas.....	250
2.2.2 Vulnerabilidad energética y características socioeconómicas.....	250
a) Vulnerabilidad energética y renta disponible.....	250
b) Vulnerabilidad energética y situación de la persona de referencia en el hogar.....	253
c) Vulnerabilidad energética y autopercepción de la situación económica.....	254
d) Pruebas de significación y asociación entre variables socioeconómicas.....	255
2.2.3 Vulnerabilidad energética y características de la vivienda .....	260
a) Vulnerabilidad energética y sistema de calefacción en la vivienda .....	260
b) Vulnerabilidad energética y régimen de tenencia.....	262
c) Vulnerabilidad energética y tipo de alojamiento .....	263
d) Pruebas de significación y medidas de asociación entre variables sobre la vivienda .....	264
2.2.4 Vulnerabilidad energética y características del entorno .....	267
a) Tipo de barrio, estado de degradación y nivel de conflictividad del barrio .....	267
b) Tamaño del municipio .....	269
c) Pruebas de significación y medidas de asociación entre características del entorno .....	270
2.2.5 Vulnerabilidad energética e impacto en la salud, relaciones sociales y calidad de vida .....	270
a) Vulnerabilidad energética e impactos en la salud .....	270
b) Vulnerabilidad energética e impactos sobre la alimentación.....	273
c) Vulnerabilidad energética, ocio y relaciones sociales.....	280
d) Vulnerabilidad energética y demanda de ayuda a servicios sociales u otras instituciones .	285

e) Vulnerabilidad energética y colectivos minorizados .....	290
<b>3 DISCUSIÓN DE RESULTADOS .....</b>	<b>292</b>
3.1 Evolución del impacto de la vulnerabilidad energética: factores de contexto .....	292
3.2 El perfil de las familias vulnerables energéticamente .....	293
3.2.1 Características de la vulnerabilidad energética .....	293
3.2.2 Población vulnerable energéticamente y políticas públicas.....	296
3.3 Más allá de la vulnerabilidad energética .....	297
<b>PRECARIEDAD Y EXCLUSIÓN ENERGÉTICA: UNA EXPLORACIÓN INICIAL ....</b>	<b>301</b>
<b>1 INTRODUCCIÓN A LOS CASOS DE ESTUDIO .....</b>	<b>301</b>
1.1 Font de la Pólvora (Girona) .....	301
1.1.1 Orígenes históricos del barrio de Font de la Pólvora.....	302
1.1.2 Características demográficas y socioeconómicas .....	304
1.1.3 El Plan de Desarrollo Comunitario 'Integrant Accions' .....	307
1.1.4 Contexto político local .....	307
1.2 Culubret y Sant Joan (Figueres) .....	309
1.2.1 Orígenes históricos del barrio y características urbanas .....	310
1.2.2 Características demográficas y socioeconómicas .....	312
1.2.3 El Plan Estratégico para la zona oeste de Figueres 2021 .....	313
1.2.4 Contexto político local .....	313
1.3 La Mina (Sant Adrià de Besós) .....	315
1.3.1 Características demográficas y socioeconómicas .....	316
1.3.2 Orígenes históricos del barrio .....	321
1.3.3 El Plan de Transformación del Barrio de la Mina y el conflicto del edificio Venus	
322	
1.3.4 Contexto político local .....	325
<b>2 PRECARIEDAD Y EXCLUSIÓN ENERGÉTICA EN LOS CASOS DE ESTUDIO .....</b>	<b>326</b>
2.1 Barrios y crisis .....	327
2.1.1 Segregación urbana y exclusión social.....	327
2.1.2 Segregación espacial y precariedad energética .....	328
2.2 La problemática de la precariedad y exclusión energética .....	330
2.2.1 Calidad del suministro eléctrico e inversiones en barrios vulnerables.....	331
a) Calidad y control de la actividad de suministro eléctrico: indicadores, competencias y auditoría de la red eléctrica .....	332
b) Inversiones de la empresa distribuidora en barrios vulnerables.....	335
2.2.2 Plantaciones de marihuana y fraude eléctrico .....	336

**VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA  
EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA**

a) Cultivo de cannabis herbal y el delito de defraudación del fluido eléctrico .....	336
b) Defraudación del fluido eléctrico .....	339
2.3 Agentes relevantes: mapa de actores .....	342
2.3.1 Las administraciones públicas .....	342
a) Los ayuntamientos y organismos locales y supralocales .....	342
b) La Generalitat de Catalunya.....	344
c) La administración del estado.....	346
d) Cuerpos policiales.....	346
e) La figura del defensor del pueblo (Ombudsman) .....	346
2.3.2 Agentes sociales y vecinales .....	349
a) Las organizaciones y movimientos sociales a nivel local y nacional.....	349
b) Las vecinas organizadas y las asociaciones de vecinos.....	352
2.3.3 La empresa privada de distribución .....	355
2.4 Medidas e intervenciones de política pública en casos de precariedad energética .....	356
2.4.1 Actuaciones a nivel municipal y local.....	356
a) Campañas de regularización y mejora de las infraestructuras en Font de la Pólvora.....	357
b) Blindaje de contadores eléctricos y medidas de control en La Mina .....	358
c) Programa de regularización en el Culubret i Sant Joan .....	360
2.4.2 Actuaciones des de la ciudadanía y organizaciones sociales .....	361
a) Acciones de denuncia y presión política .....	361
b) Creación de redes de solidaridad y de apoyo mutuo .....	362
2.4.3 Actuaciones a nivel autonómico.....	363
2.4.4 Iniciativas judiciales y litigio estratégico .....	364

**LA CONSTRUCCIÓN DE LA PRECARIEDAD Y EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO  
PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA ..... 367**

<b>1 MARCOS DE REFERENCIA Y PRECARIEDAD ENERGÉTICA .....</b>	<b>367</b>
1.1 El proceso de identificación de las causas de la precariedad y exclusión energética .....	368
1.1.1 La defraudación del fluido eléctrico y el fenómeno de los cultivos <i>indoor</i> de marihuana.....	371
1.1.2 Infraestructuras deficientes y falta de mantenimiento.....	376
1.1.3 Otras causas .....	378
1.2 Problemas de primer orden e impactos de los cortes de luz .....	380
1.2.1 Impactos sobre la salud física y mental .....	380
1.2.2 Impactos sobre colectivos vulnerables: la gente mayor y la infancia .....	382
1.2.3 Impactos sobre la seguridad .....	382
1.2.4 Impactos económicos.....	383



1.3 Energía, individualidad y colectividad: perdedores y ganadores en la precariedad energética .....	384
1.3.1 Individualización y comunidad: ¿Consumidor/a o ciudadano/a? .....	384
1.3.2 ¿Quién merece el acceso al suministro eléctrico? La construcción de los vecinos y vecinas merecedores .....	386
1.3.3 Grupos-objetivo en los casos analizados de precariedad energética.....	391
1.4 Escenarios de cambio y potenciales soluciones .....	394
1.4.1 Concepciones en torno a la energía .....	394
1.4.2 Reconocimiento del problema e invisibilización.....	397
1.4.3 La formulación de soluciones y escenarios de cambio.....	399
1.4.4 Barrios en conflicto: intervenciones integrales.....	401
1.4.5 Prácticas sociales enraizadas: desafíos para la intervención.....	403
1.4.6 Empoderamiento vecinal y la energía como común: posibilidades de transformación y limitaciones .....	405
<b>2 NARRATIVAS EN TORNO A LA PRECARIEDAD Y EXCLUSIÓN ENERGÉTICA .....</b>	<b>408</b>
2.1 Narrativa 1: El fraude eléctrico como distorsión del funcionamiento del mercado en el suministro de electricidad .....	410
2.2 Narrativa 2: La precariedad y exclusión energética como consecuencia de la degradación social en los barrios .....	414
2.3 Contranarrativa: La precariedad y exclusión energética como un síntoma extremo de la desposesión de derechos energéticos de la ciudadanía .....	419
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>423</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>449</b>

## Índice de Ilustraciones

Ilustración 1 Estructura de la tesis doctoral .....	39
Ilustración 2 Ámbitos de exclusión .....	47
Ilustración 3 Servicios Energéticos .....	56
Ilustración 4 Servicios energéticos en el hogar.....	59
Ilustración 5 Factores de vulnerabilidad energética.....	61
Ilustración 6 Desafíos en situaciones de vulnerabilidad energética .....	62
Ilustración 7 Exclusión energética y exclusión social.....	64
Ilustración 8 Identificación de hogares vulnerables desde un enfoque de múltiples indicadores .....	74
Ilustración 9 Efectos sociales de las desconexiones eléctricas.....	80
Ilustración 10 Propiedad de la Red de Distribución en Europa .....	112
Ilustración 11 Gestión de la red en Europa (DSO).....	112
Ilustración 12 Categorías de Grupos-Objetivo .....	155
Ilustración 13 Posicionamiento de las capitales de provincia en la zonificación climática .....	237
Ilustración 14 Impactos de la precariedad energética.....	380
Ilustración 15 Vecinos/as merecedores/as en los casos analizados .....	387
Ilustración 16 Clasificación de grupos-objetivo en los casos analizados .....	392
Ilustración 17 Elementos básicos de la narrativa 1 .....	414
Ilustración 18 Elementos básicos de la narrativa 2.....	418
Ilustración 19 Elementos básicos de la contranarrativa.....	422

## Figures Index (Methods and Conclusion Chapters)

Figure 1 Strategies to include vulnerable groups in the research process .....	198
Figure 2 Construction process of a composite indicator .....	206
Figure 3 Analysis process .....	224
Figure 4 Elements of storylines and policy narratives.....	226
Figure 5 Conceptual Nexus Energy Precarity - Energy Vulnerability/Poverty - Energy exclusion .....	431

## Índice de Tablas

Tabla 1 Acceso a la energía 2019.....	50
Tabla 2 Diferencias conceptuales en torno a la Pobreza Energética en el Norte y Sur Global .	51
Tabla 3 Métricas de pobreza energética basadas en el gasto energético y los ingresos del hogar .....	68
Tabla 4 Indicadores y factores de vulnerabilidad energética .....	73
Tabla 5 Potencia instalada y producción por empresas para el año 2020 .....	101
Tabla 6 Actividad de distribución en España según empresas principales .....	108
Tabla 7 Dimensiones del Derecho a la Energía según Syu (2021) .....	127

Tabla 8 Características de los Grupos- Objetivo .....	155
Tabla 9 Medidas de la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2019-2024.....	163
Tabla 10 Indicadores oficiales de Pobreza Energética en España del Ministerio para la Transición Ecológica .....	235
Tabla 11 Indicadores oficiales de Pobreza Energética para España .....	235
Tabla 12 Variables de caracterización de la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética .....	239
Tabla 13 Resumen de subindicadores del indicador de Vulnerabilidad energética (2018-2021) .....	242
Tabla 14 Superposición de indicadores .....	243
Tabla 15 Indicador compuesto de vulnerabilidad energética.....	245
Tabla 16 Resumen de subindicadores del indicador de Vulnerabilidad energética (Catalunya y España) .....	246
Tabla 17 Superposición de indicadores de pobreza energética en Catalunya y España (2021) .....	246
Tabla 18 Indicador de vulnerabilidad en España en hogares (2021) .....	247
Tabla 19 Vulnerabilidad energética según el tamaño de la unidad familiar .....	248
Tabla 20 Vulnerabilidad energética y colectivos vulnerables .....	250
Tabla 21 Vulnerabilidad energética y nivel de renta .....	252
Tabla 22 Vulnerabilidad energética en función de la situación de ocupación .....	253
Tabla 23 Vulnerabilidad energética y autopercepción de la situación económica .....	254
Tabla 24 Pruebas de significación entre vulnerabilidad energética y nivel de renta .....	255
Tabla 25 Pruebas de significación entre vulnerabilidad energética y ocupación de la persona de referencia.....	257
Tabla 26 Pruebas de significación entre Vulnerabilidad energética y autopercepción de la situación económica.....	259
Tabla 27 Vulnerabilidad energética y disponibilidad de calefacción.....	261
Tabla 28 Vulnerabilidad energética y régimen de tenencia de la vivienda.....	262
Tabla 29 Vulnerabilidad energética y tipo de alojamiento .....	263
Tabla 30 Pruebas de significación entre vulnerabilidad energética y calefacción en la vivienda .....	264
Tabla 31 Pruebas de significación entre vulnerabilidad energética y régimen de tenencia .....	266
Tabla 32 Vulnerabilidad energética y tipo de barrio.....	268
Tabla 33 Vulnerabilidad energética, degradación del entorno y conflictividad .....	269
Tabla 34 Vulnerabilidad energética y tamaño del municipio.....	269
Tabla 35 Vulnerabilidad energética y salud .....	271
Tabla 36 Vulnerabilidad energética y problemas de salud crónicos.....	272
Tabla 37 Vulnerabilidad energética y dieta inadecuada .....	274
Tabla 38 Vulnerabilidad energética y reducción del gasto en alimentación .....	275
Tabla 39 Vulnerabilidad energética y afectación en la alimentación .....	276

**VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA  
EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA**

Tabla 40 Medidas de asociación entre vulnerabilidad energética y alimentación .....	277
Tabla 41 Vulnerabilidad energética y reducción del gasto en ocio .....	281
Tabla 42 Vulnerabilidad energética y pérdida de relaciones sociales .....	282
Tabla 43 Medidas de asociación entre vulnerabilidad energética y variables sociales.....	283
Tabla 44 Tipo de ayuda económica .....	286
Tabla 45 Vulnerabilidad energética y ayudas económicas de instituciones públicas.....	286
Tabla 46 Vulnerabilidad energética y solicitud de ayuda en el último año .....	288
Tabla 47 Solicitud de ayuda según institución .....	289
Tabla 48 Medidas de asociación entre vulnerabilidad energética y variables de solicitud de ayuda .....	289
Tabla 49 Vulnerabilidad energética en hogares y colectivos minorizados .....	290
Tabla 50 IST de Girona y Font de la Pólvera (2018) .....	306
Tabla 51 IST de la Zona Oeste y Figueres (2018).....	312
Tabla 52 Nivel educativo de la población en la Mina .....	318
Tabla 53 IST para la Mina y Sant Adrià de Besòs (2018).....	318
Tabla 54 Evolución de la población de la Mina según el lugar de nacimiento .....	319
Tabla 55 Índice de Vulnerabilidad Urbana para los barrios de Sant Adrià de Besòs (2011) ...	320
Tabla 56 Usuarios de Servicios Sociales de La Mina (2015-2020) .....	320
Tabla 57 Áreas de los Ayuntamientos implicadas en la gestión de la precariedad energética	343
Tabla 58 Análisis crítico de marcos de referencia .....	368
Tabla 59 Viviendas con/sin contrato de suministro eléctrico 2014-2019 .....	375
Tabla 60 Características de los grupos-objetivo identificados en los casos estudiados .....	393
Tabla 61 Políticas públicas desde la conducta individual y las prácticas sociales .....	405
Tabla 62 Narrativas en torno a la exclusión y precariedad energética .....	409

Table Index (Methods Chapter)

Table 1 Sections of the EINSFOESSA 2021 Survey .....	202
Table 2 Redundancies among the selected variables .....	208
Table 3 Variables final weight .....	209
Table 4 Dimensions and Variables Summary .....	210
Table 5 Coding structure .....	215
Table 6 Codes used in the anonymization process .....	215
Table 7 Final Sample of Interviewees .....	216
Table 8 News selection process summary.....	219
Table 9 Newspapers and Media.....	220
Table 10 City Councils Plenary Sessions Minutes.....	221
Table 11 Framing Prompts Matrix .....	225

**Índice de gráficos**

Gráfico 1 Consumo final de energía en el Sector Residencial 2010-2018 .....	57
---	----

Gráfico 2 Consumo energético del sector residencial según servicios energéticos .....	58
Gráfico 3 Porcentaje de desconexiones energéticas por impagos .....	82
Gráfico 4 Tarifas de suministro según modalidad de pago en Reino Unido (libras/año).....	84
Gráfico 5 Ocupaciones de inmuebles (hechos conocidos) 2015 - 2020.....	192
Gráfico 6 Evolución de los Indicadores Oficiales de Pobreza Energética en España (2016-2019) .....	236
Gráfico 7 Superposición de subindicadores de vulnerabilidad energética .....	244
Gráfico 8 Vulnerabilidad energética en función del tamaño de la unidad familiar .....	249
Gráfico 9: Comparación entre medias de ingresos del hogar en función de la Vulnerabilidad Energética (Prueba Kruskal-Wallis) .....	251
Gráfico 10 Vulnerabilidad energética según quintiles de renda.....	252
Gráfico 11 Vulnerabilidad energética en función de la situación de ocupación.....	254
Gráfico 12 Vulnerabilidad energética y autopercepción de la situación económica.....	255
Gráfico 13 Análisis de residuos entre vulnerabilidad energética y quintil de renta.....	257
Gráfico 14 Análisis de residuos entre vulnerabilidad energética y ocupación de la persona de referencia.....	258
Gráfico 15 Análisis de residuos entre Vulnerabilidad energética y autopercepción de la situación económica .....	260
Gráfico 16 Vulnerabilidad energética y disponibilidad de calefacción .....	261
Gráfico 17 Gráfico de mosaico entre Vulnerabilidad energética y disponibilidad de calefacción .....	262
Gráfico 18 Vulnerabilidad energética y régimen de tenencia de la vivienda .....	263
Gráfico 19 Vulnerabilidad energética y tipo de alojamiento .....	264
Gráfico 20 Análisis de residuos entre vulnerabilidad energética y calefacción en la vivienda .	265
Gráfico 21 Análisis de residuos entre Vulnerabilidad Energética y régimen de tenencia de la vivienda .....	267
Gráfico 22 Vulnerabilidad energética y tipo de barrio .....	268
Gráfico 23 Vulnerabilidad energética y tamaño del municipio .....	270
Gráfico 24 Vulnerabilidad energética y salud.....	272
Gráfico 25 Vulnerabilidad energética y problemas de salud crónicos .....	273
Gráfico 26 Vulnerabilidad energética y dieta inadecuada.....	274
Gráfico 27 Vulnerabilidad energética y reducción del gasto en alimentación .....	275
Gráfico 28 Vulnerabilidad energética y afectación en la alimentación.....	276
Gráfico 29 Análisis de residuos entre las variables de vulnerabilidad energética y dieta inadecuada.....	278
Gráfico 30 Análisis de residuos entre las variables de vulnerabilidad energética y la reducción de gastos en alimentación.....	279
Gráfico 31 Análisis de residuos entre las variables de vulnerabilidad energética y la ingesta regular de proteína .....	280
Gráfico 32 Vulnerabilidad energética y reducción del gasto en ocio .....	281

**VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA  
EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA**

Gráfico 33 Vulnerabilidad energética y pérdida de relaciones sociales.....	282
Gráfico 34 Análisis de residuos entre vulnerabilidad energética y reducción del gasto en ocio .....	284
Gráfico 35 Análisis de residuos entre vulnerabilidad energética y pérdida de relaciones sociales .....	285
Gráfico 36 Vulnerabilidad energética y ayudas económicas de instituciones públicas .....	287
Gráfico 37 Vulnerabilidad energética y solicitud de ayuda .....	288
Gráfico 38 Vulnerabilidad energética en hogares y colectivos minorizados.....	291
Gráfico 39 Hogares según el número de miembros en Girona y Font de la Pólvora .....	305
Gráfico 40 Evolución de la población en la Sección 4 y el edificio Venus .....	317
Gráfico 41 Pirámide de población de la Mina (2021) .....	317
Gráfico 42 Evolución de los delitos contra la salud pública y fraude eléctrico .....	338
Gráfico 43 Diagrama de Sankey entre causas o deficiencias sistémicas y actores.....	370

Graph Index (Methods Chapter)

Graph 1 Interviewees by case.....	217
Graph 2 Interviewees by profile.....	217
Graph 3 Interviewees by profile.....	217
Graph 4 Publication year of the selected news for analysis .....	220

**Índice de mapas**

Mapa 1 Distribución de zonas climáticas de acuerdo a la severidad climática invernal.....	237
Mapa 2 Barrios de Girona .....	302
Mapa 3 Barrios del Sector Este según el año de construcción .....	303
Mapa 4 Barrio de Font de la Pólvora .....	306
Mapa 5 Distritos censales de la zona oeste de Figueres .....	310
Mapa 6 Barrios de Sant Joan y Culubret .....	311
Mapa 7 La comarca del Barcelonès.....	315
Mapa 8 Localización del edificio Venus en 2022 .....	316
Mapa 9 La Mina en 1972.....	321
Mapa 10 El Barrio de La Mina.....	325
Mapa 11 Delito contra la salud pública .....	339
Mapa 12 Delito de defraudación del fluido eléctrico .....	339

Map Index (Methods Chapter)

Map 1 Cities included in the research .....	229
---	-----

## ABREVIATURAS

ABP	Área Básica Policial
ACER	European Union Agency for the Cooperation of Energy Regulators
AEV	Aigua és Vida
AMEP	Associació de Municipis i Entitats per l'Energia Pública
APE	Aliança contra la Pobresa Energètica
AROPE	At Risk Of Poverty or Social Exclusion
CBM	Consorci del Barri de la Mina
CDFUE	Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea
CDP	Community Development Plan
CECA	Comunidad Europea del Carbón y el Acero
CEEA	Comunidad Europea de la Energía Atómica
CEER	Consejo Europeo de Reguladores Europeos
CNE	Comisión Nacional de Energía
CNMC	Comisión Nacional del Mercado y la Competencia
CSEN	Comisión del Sistema Eléctrico Nacional
CTE	Código Técnico de Edificación
DESC	Derechos Económicos, Sociales y Culturales
DSO	Distribution System Operator
DWD	Drinking Water Directive
EAPN	European Anti Poverty Network
EBITDA	Earnings Before Interest Taxes Depreciation and Amortization
ECODES	Fundación Ecología y Desarrollo
ECV	Encuesta de Condiciones de Vida
ENGAGER	Energy Poverty Action: Agenda Co-Creation and Knowledge Innovation
ENPE	Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética
EPAH	Energy Poverty Advisory Hub
EPF	Encuesta sobre Presupuestos Familiares
EPOV	European Energy Poverty Observatory
EPSU	European Public Services Union

**VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA  
EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA**

ERC	Esquerra Republicana de Catalunya
ERDF	European Regional Development Fund
ERTE	Expediente de Regulación Temporal de Empleo
EURATOM	Comunidad Europea de la Energía Atómica
FABF	Federació d'Associacions de Barris de Figueres
FEANTSA	European Federation of National Organisations Working with the Homeless
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
GAIP	Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública
HBS	Household Budget Survey
HEP	Hidden Energy Poverty
ICAEN	Institut Català de l'Energia
ICE	Iniciativa Ciudada Europea
IERMB	Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona
ILP	Iniciativa legislativa Popular
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local
LIHC	Low Income High Cost
LOSEN	Ley de Ordenación del Sector Eléctrico
LSE	Ley del Sector Eléctrico
MTF	Multitier Framework for Measuring Energy Access
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OMIE	Operador del Mercado Ibérico Eléctrico Designado
OSH	Obra Sindical del Hogar
PAH	Plataforma de Afectados por la Hipoteca
PEN	Plan Energético Nacional
PERI	Pla Especial de Reforma Interior
PERI	Plan Especial de Reforma Interior
PEVM	Plataforma d'Entitats i Veïns de La Mina
PIA	Programa ' <i>Integrant Accions</i> '
PTBM	Pla de Transformació del Barri de la Mina
PTBM	Plan de Transformación del Barrio de la Mina



## ANÀIS VARO BARRANCO

PVPC	Precio Voluntario del Pequeño Consumidor
REE	Red Eléctrica de España
RTDC	Real Decreto 1955/2000 por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica
SEPI	Sociedad Estatal de Participaciones Industriales
SILC	Survey on Income and Living Conditions
SMV	Suministro Mínimo Vital
STI	Socioeconomic Territorial Index
TCE	Tratado de la Comunidad Europea
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TRLUCU	Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias
TUR	Tarifa de último recurso
UNESA	Asociación Española de la Industria Eléctrica
XSE	Xarxa per la Sobirania Energètica

## Resumen

### VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

La investigación parte de la idea de la precariedad energética como concepto “paraguas” en el que pueden incluirse diversas manifestaciones vinculadas a las dificultades de acceso a la energía. Esta tesis analiza dos de estas manifestaciones: la pobreza y vulnerabilidad energética y el fenómeno, menos conocido, de la exclusión energética. La metodología de este trabajo es multimétodo. Se diferencia un módulo cuantitativo que aborda el primer objetivo de investigación, profundizar sobre el conocimiento de la vulnerabilidad energética, y un módulo cualitativo para el segundo objetivo, explorar el fenómeno de la exclusión energética. Ambos métodos se desarrollan en paralelo y contribuyen a la profundización del conocimiento sobre la precariedad energética en el contexto español.

El módulo cuantitativo de la tesis doctoral analiza el impacto y características de la vulnerabilidad energética en la población española a través de la construcción de un indicador multidimensional de vulnerabilidad energética. Los datos analizados son los más recientes, y los únicos disponibles, sobre vulnerabilidad energética en el Estado español en el periodo post-pandémico. Los resultados nos ayudan a profundizar en el conocimiento sobre la problemática, vinculándola en especial con sus impactos en materia de salud, calidad de vida, relaciones sociales y solicitud de ayuda a instituciones.

El módulo cualitativo de esta tesis doctoral se centra en el análisis de la exclusión energética como problema de política pública a través de tres casos de estudio de barrios periféricos vulnerables afectados por este fenómeno. Las fuentes de datos utilizadas son múltiples, incluyendo entrevistas cualitativas, participación observante, análisis de documentos de políticas públicas y noticias de medios de comunicación. El marco analítico utilizado se basa en el análisis del proceso de construcción de marcos de referencia y de narrativas de política pública. Los resultados nos permiten explorar desde distintas miradas y ángulos los marcos de referencia y narrativas de política pública con relación a la exclusión energética. Se identifican tres narrativas, a partir de las cuales se construyen tres discursos - los cuales incluyen y relacionan marcos de referencia específicos -, sobre la exclusión energética. Cada una de estas narrativas parte de una lectura diagnóstica: identificación de causas o problemas sistémicos. En función de la narrativa predominante no sólo se propondrán soluciones potenciales -políticas públicas- distintas, sino que incluso estas podrán ser excluyentes entre sí.

Se concluye que la actual definición de pobreza y vulnerabilidad energética en el Estado español se limita al fenómeno de la pobreza energética por causas económicas, excluyendo otras situaciones de precariedad energética. Esto resulta, por un lado, en la invisibilización de la población afectada por otros fenómenos, como el de la exclusión energética. Por otro lado, implica la falta de políticas públicas para abordar la precariedad energética en un sentido amplio, incluyendo la exclusión energética. Los resultados son relevantes en tanto se exploran las múltiples dimensiones del fenómeno de exclusión energética, destacando su dimensión espacial. La identificación del elemento espacial es importante para el planteamiento y diseño de políticas públicas que conciben el fenómeno desde una perspectiva amplia e interseccional.

## Resum

### **VIURE A LES FOSQUES: LA CONSTRUCCIÓ ANALÍTICA DE L'EXCLUSIÓ ENERGÈTICA COM A PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA**

La investigació parteix de la idea de la precarietat energètica com a concepte “paraigües” en què es poden incloure diverses manifestacions vinculades a les dificultats d'accés a l'energia. Aquesta tesi analitza dues d'aquestes manifestacions: la pobresa i vulnerabilitat energètica i el fenomen, menys conegut, de l'exclusió energètica. La metodologia d'aquest treball és multimètode. Es diferencia un mòdul quantitatiu que aborda el primer objectiu de recerca, aprofundir sobre el coneixement de la vulnerabilitat energètica, i un mòdul qualitatiu per al segon objectiu, explorar el fenomen de l'exclusió energètica. Tots dos mètodes es desenvolupen en paral·lel i contribueixen a aprofundir en el coneixement sobre la precarietat energètica en el context espanyol.

El mòdul quantitatiu de la tesi doctoral analitza l'impacte i les característiques de la vulnerabilitat energètica a la població espanyola, a través de la construcció d'un indicador multidimensional de vulnerabilitat energètica. Les dades analitzades són les més recents, i les úniques disponibles, sobre vulnerabilitat energètica a l'Estat espanyol en el període post pandèmic. Els resultats ens ajuden a aprofundir en el coneixement sobre la problemàtica, vinculant-la en especial amb els impactes en matèria de salut, qualitat de vida, relacions socials i sol·licitud d'ajuda a institucions.

El mòdul qualitatiu d'aquesta tesi doctoral es centra en l'anàlisi de l'exclusió energètica com a problema de política pública a través de tres casos d'estudi de barris perifèrics vulnerables afectats per aquest fenomen. Les fonts de dades utilitzades són múltiples, incloent entrevistes qualitatives, participació observant, anàlisi de documents de polítiques públiques i notícies de mitjans de comunicació. El marc analític utilitzat es basa en l'anàlisi del procés de construcció de marcs de referència i de narratives de política pública. Els resultats ens permeten explorar, des de mirades i angles diferents, els marcs de referència i narratives de política pública amb relació a l'exclusió energètica. S'identifiquen tres narratives, a partir de les quals es construeixen tres discursos –els quals inclouen i relacionen marcs de referència específics–, sobre l'exclusió energètica. Cadascuna d'aquestes narratives parteix d'una lectura diagnòstica, identificació de causes o problemes sistèmics. En funció de la narrativa predominant no només es proposaran solucions potencials -polítiques públiques- diferents, sinó que, fins i tot, podran ser excloents entre elles.

Es conclou que la definició actual de pobresa i vulnerabilitat energètica a l'Estat espanyol es limita al fenomen de la pobresa energètica per causes econòmiques, excloent-ne altres situacions de precarietat energètica. Això resulta, d'una banda, en la invisibilització de la població afectada per altres fenòmens, com el de l'exclusió energètica. D'altra banda, implica la manca de polítiques públiques per abordar la precarietat energètica en un sentit ampli, incloent-hi l'exclusió energètica. Els resultats són rellevants ja que, a través de la recerca, s'exploren les múltiples dimensions del fenomen d'exclusió energètica, destacant la seva dimensió espacial. La identificació de l'element espacial és important per al plantejament i el disseny de polítiques públiques que conceben el fenomen des d'una perspectiva àmplia i interseccional.

## Abstract

### **LIVING IN THE DARK: THE ANALYTICAL CONSTRUCTION OF ENERGY EXCLUSION AS A POLICY PROBLEM**

The research is built around the idea of energy precarity as an "umbrella" concept in which various manifestations linked to difficulties of access to energy can be included. This thesis dissertation analyzes two of these manifestations: on the one hand, energy poverty and vulnerability, and on the other hand, the less known phenomenon of energy exclusion. The methodology applied is multi-method. There is a quantitative module that addresses the first research objective, to deepen the knowledge of energy vulnerability, and a qualitative module for the second objective, to explore the phenomenon of energy exclusion. Both methods are developed in tandem and contribute to deepening knowledge on energy precarity in Spain.

The quantitative module of the doctoral thesis analyzes the impacts and characteristics of energy vulnerability in the Spanish context through a multidimensional indicator of energy vulnerability. The data analyzed is the most recent and only available data on energy vulnerability in the post-pandemic period in Spain. The results obtained in the quantitative module are useful to deepen our knowledge of the phenomenon, linking it to the impacts on health, living conditions, social relations, and support requests from affected population.

The qualitative module of this doctoral thesis focuses on analyzing energy exclusion as a public policy problem through three case studies of peripheral vulnerable neighborhoods affected by this phenomenon. The data sources used are multiple, including in-depth qualitative interviews, observant participation, analysis of public policy documents, and news in the media. The analytical framework is grounded on the co-construction policy frames process and the analysis of public policy narratives. The qualitative results allow us to explore the frames and public policy narratives on energy exclusion from different perspectives and angles. Specifically, three main narratives are identified, from which three discourses - including specific policy frames - on energy exclusion are constructed. Each of these narratives starts from a diagnostic and identifies causes or systemic problems. Depending on the dominant narrative, not only different potential solutions -public policies- will be proposed, but these solutions may be, to a certain extent, contradictory among them.

One of the main conclusions is that the current definition of energy poverty and vulnerability in Spain is limited to the phenomenon of energy poverty due to economic causes, excluding other situations of energy precarity. This may cause, on the one hand, the invisibility of the population affected by other phenomena, such as energy exclusion. On the other hand, it implies the lack of public policies to address energy precarity in a broader sense, including energy exclusion. The research results are relevant since they explore the multiple dimensions of the phenomenon of energy exclusion, highlighting its spatial dimension. Identifying the spatial perspective becomes essential for designing public policies that conceive the phenomenon from a broad and intersectional perspective.



## Introducción

### Precariedad energética en un contexto de transformación del modelo energético

El acceso a la energía y, en especial, a la electricidad y los servicios energéticos básicos, se ha convertido en un factor esencial para asegurar una calidad de vida digna mínima. Si bien el uso de la energía es una práctica social que ha ido cambiando a lo largo de la historia, la incorporación del acceso a la energía como requisito básico para la garantía de otros derechos asociados es hoy en día un consenso a nivel global. Tanto es así que, en los Objetivos de Desarrollo Sostenible impulsados por Naciones Unidas, se dedica el séptimo objetivo a esta temática: “Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos”. Así, Naciones Unidas, desde una óptica global, destaca la importancia de la asequibilidad del acceso a la energía, pero también de su fiabilidad, relacionada con aspectos de calidad. Por otro lado, el acceso a la energía se ha concebido históricamente como un elemento de progreso, entendiendo su evolución de forma progresiva y lineal, hasta el punto de asimilar la electrificación y el acceso total a la electricidad y fuentes energéticas modernas con el progreso social y la modernización de una sociedad. Esta relación se ha desestabilizado en el actual escenario de emergencia climática. La cuestión del acceso a la energía – y en particular, del acceso asequible y fiable, incluso en el contexto del Norte Global y en Europa - puede verse afectada por los efectos e impactos del cambio climático (IPCC, 2022; Roy et al., 2018).

La cuestión de la pobreza y vulnerabilidad energética surge en el debate europeo a principios de los 2000 y se afianza con la introducción de regulación social en la normativa sectorial del mercado interior de electricidad y gas (Bouzarovski, 2018; Haber, 2018). Esta regulación social se formula – en todo momento – desde una perspectiva de la asequibilidad y, en principio, asumiendo la inexistencia de problemáticas relacionadas con la calidad y la fiabilidad del suministro en el contexto europeo. Este mismo tono es el que se acaba trasladando a la mayoría de las regulaciones de los estados miembros, incluido el Estado español, en que se introduce regulación, políticas públicas y planes estratégicos para abordar la cuestión de la pobreza energética. Ahora bien, en los últimos años hemos visto cómo algunos fenómenos como los cortes de suministro eléctrico habituales, relacionados con factores diversos como la relegación urbana, el aumento de prácticas irregulares con relación al acceso al suministro eléctrico, así como el envejecimiento de las infraestructuras energéticas, han aumentado, y pueden verse agravados en un escenario de cambio climático que ponga a prueba la resiliencia del actual modelo energético en transición.

Entre el 6 y el 11 de enero de 2021 la borrasca Filomena llegó a Catalunya provocando graves inundaciones y dejando sin luz a más de 6.300 personas en todo Catalunya (Oficina Catalana del Canvi Climàtic, 2021). Un año antes, en enero de 2020, también al inicio de otro temporal, esta vez el temporal Gloria, me encontraba en el barrio de La Mina realizando algunas de las entrevistas incluidas en este trabajo, y discutiendo con las vecinas afectadas qué implicaba verse forzados a vivir sin luz. En 2020, la realidad de los cortes sistemáticos y recurrentes de electricidad en varios barrios de Catalunya ya eran una realidad incontestable. A pesar de esto, las imágenes de la precariedad energética aún no cubrían ninguna portada de los principales medios de comunicación, excepto para ilustrar alguna noticia de sucesos sobre intervenciones policiales en el área. Los ayuntamientos, como instituciones más cercanas a estos barrios, sí habían tratado de intervenir en algunos casos específicos, con más o menos suerte y éxito, pero las intervenciones no habían ido más allá de acciones específicas y aisladas. Es a partir de enero de 2021, con la borrasca Filomena, que se da una expansión de los cortes de luz generalizados hasta los centros de grandes ciudades (como Barcelona o Sabadell), y es entonces que la cuestión de la precariedad energética aterriza en los grandes titulares y se identifica como problema social a abordar de forma más global.

Ya desde las primeras aproximaciones a la problemática, tanto desde los medios de comunicación como desde las administraciones públicas, han existido diversas cuestiones a resolver: ¿Qué es la precariedad y exclusión energética? ¿En qué se diferencia de la pobreza y vulnerabilidad energética? ¿Pueden ser asimiladas ambas situaciones, o necesitan ser diferenciadas?

### **El recorrido personal hasta la pregunta de investigación**

El proceso de investigación y, sobre todo, de redacción de una tesis doctoral, es un camino tradicionalmente individual y personal. Si bien esta tesis incorpora un elemento colectivo muy importante, tanto en su proceso de diseño, implementación y en su aplicabilidad, como explico más adelante, debe tenerse en cuenta el recorrido y evolución personal que me ha llevado al planteamiento concreto de la investigación. Inicialmente, mi interés por las problemáticas de precariedad energética y de transformación del modelo energético proviene de dos lugares. El primero es el activismo y, en particular, el activismo ecologista, con el cual me he vinculado en los últimos años. En el actual escenario de crisis climática, la transformación del modelo energético se presenta como algo inevitable (y también deseable). En este contexto, y teniendo en cuenta el incremento de desigualdades sociales, vale la pena preguntarnos cómo va a suceder esta transformación y, de la misma forma, cómo este proceso debe evitar profundizar las desigualdades existentes y, en lo posible, abordarlas para su reducción y eliminación.

Esta preocupación es una cuestión colectiva compartida por múltiples actores sociales, políticos e institucionales que, más allá de los planteamientos generales, necesitan de información situada en los contextos locales específicos para el planteamiento de soluciones participadas, democráticas y equitativas. En este sentido, más allá de las problemáticas del día a día, una

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

visión global nos obliga a revisar el modelo de provisión de energía como objeto y fenómeno social desde un punto de vista holístico, cuestionando el actual modelo y las características estructurales que, efectivamente, inciden en los modos de predistribución y distribución de recursos, oportunidades y cargas.

Así, mi interés inicial se centró en la problemática de la pobreza y vulnerabilidad energética desde una perspectiva de políticas públicas, con la intención de analizar qué políticas específicas se están llevando a cabo y cómo estas impactan y transforman la existencia de desigualdades energéticas. Este interés me llevó, durante los primeros años de mi tesis doctoral, a establecer contactos y colaboraciones con múltiples investigadores, organizaciones sociales y redes de investigación europea – como, por ejemplo, la Cost Action ENGAGER<sup>1</sup> – que representaron oportunidades muy importantes para conseguir una mirada más amplia, completa y comparada del escenario de vulnerabilidad energética en Europa. En paralelo a este proceso de apertura, también inicié el contacto más personal y cotidiano con algunas comunidades, asociaciones y barrios del territorio catalán, en los cuales se habían detectado situaciones de precariedad energética que parecían no ser abordables con los instrumentos de política pública existentes hasta el momento.

A través del contacto activista y personal con comunidades afectadas por situaciones límite de precariedad energética, pronto emergieron nuevos problemas, como la exclusión energética en barrios periféricos manifestada en cortes de luz recurrentes y sistemáticos por largos periodos de tiempo, que se escapaban de todas las formulaciones teóricas y las medidas planteadas para hacer frente a la problemática. Es en este punto cuando me planteo la necesidad de ir más allá de los límites conceptuales de la pobreza y vulnerabilidad energética, tal como estaba planteada, e interrogar directamente al fenómeno para ver cómo este se crea, aborda, interpreta y da significado en el marco de un modelo energético particular.

El segundo motivo de mi interés es de tipo personal, y se vincula por mi preocupación y voluntad de intervención en relación con las desigualdades sociales existentes en la vida de las comunidades próximas. En este sentido, después de las primeras aproximaciones a la problemática de los cortes de luz, uno de los primeros aprendizajes fue constatar la falta de conocimientos, contexto y marcos de referencia para analizar y plantear los potenciales ejes de intervención, la identificación de los factores estructurales, coyunturales y específicos de cada uno de los barrios afectados, así como los actores involucrados. Esta evolución personal, y de detección de necesidades de creación de conocimiento, fue un factor decisivo para el planteamiento de la pregunta de investigación, y también para plantear un proceso que, más allá de conducir a un producto académico – la tesis –, pudiera entrelazarse con el activismo, el trabajo en el día a día de las comunidades y tener una aplicabilidad directa. Con esta finalidad, esta tesis doctoral ha contado con una dimensión colectiva muy importante, que se ha reflejado desde la

---

<sup>1</sup> Energy Poverty Action: Agenda Co-Creation and Knowledge Innovation (ENGAGER 2017-2021) es una red de investigación financiada via European Co-operation in Science and Technology (COST).



firma de convenios de colaboración con las administraciones locales involucradas, hasta mi participación directa en movimientos sociales del territorio con el objetivo de ser una palanca de cambio.

### **La pregunta y objetivos de investigación**

Así, esta tesis doctoral plantea un doble objetivo de investigación a la luz de la necesidad de profundizar y clarificar conceptualmente los fenómenos de vulnerabilidad y exclusión energética, entendidos como expresiones de la precariedad energética. Con la finalidad de articular el proceso de investigación, se plantean dos preguntas de investigación principales a partir de las cuales desglosamos preguntas específicas y los objetivos de investigación.

La primera pregunta de investigación es: **¿Cómo puede la población en situación de vulnerabilidad energética ser caracterizada desde una perspectiva multidimensional?** Esta pregunta nos sirve para ahondar en el perfil y las características de la población vulnerable en el contexto español y catalán, por un lado, y ver qué tipo de realidades quedan a los márgenes de esta categoría, por el otro. Para ello, se plantean una serie de preguntas de investigación que nos ayudan a ordenar los objetivos de esta tesis: ¿Cuál es el perfil, o perfiles, de la población vulnerable energéticamente en España? ¿Qué tipo de perfiles no se incluyen actualmente en la definición oficial de pobreza energética en España? ¿El perfil de población vulnerable energéticamente incluye todos los tipos de población afectada por situaciones emergentes de precariedad energética?

La segunda pregunta de investigación se centra en el fenómeno de la exclusión energética como manifestación de la precariedad energética: **¿Cómo se construyen los fenómenos de precariedad y exclusión energética como problemas de política pública?** Desde esta pregunta de investigación, ya más focalizada en dos fenómenos concretos y, en particular, en la exclusión energética, se derivan las siguientes preguntas de investigación más específicas: ¿Cómo el concepto de precariedad energética puede ampliar las concepciones tradicionales de pobreza y vulnerabilidad energética? ¿De qué forma los cortes de suministro eléctrico recurrentes y sistemáticos pueden ser considerados formas de exclusión energética? ¿De qué forma los actores relevantes en situaciones de precariedad y exclusión energética definen, construyen marcos de referencia y narran estos fenómenos como problemas de política pública? ¿La definición actual de pobreza y vulnerabilidad energética incluye otras situaciones de precariedad energética, como por ejemplo las de exclusión energética?

A partir de la formulación de estas dos preguntas de investigación principales, se define el objetivo principal de investigación:

Explorar el proceso de construcción de la precariedad energética y, en concreto, de la exclusión energética como problemas de política pública y su diferenciación del fenómeno de vulnerabilidad y pobreza energética.

## **VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA**

Este objetivo general, que delimita la finalidad de este trabajo doctoral, debe desglosarse en una serie de objetivos específicos (OEs) que han guiado el proceso de investigación, así como su diseño. Los objetivos específicos de investigación son:

- OE 1**    Caracterizar el fenómeno de la vulnerabilidad energética desde una perspectiva multidimensional.
  
- OE 2**    Comprender las situaciones de precariedad energética y exclusión energética desde una perspectiva multidimensional y multifactorial.
  
- OE 3**    Explicar el proceso de construcción del fenómeno de exclusión energética como problema de política pública a través del estudio de casos concretos.
  
- OE 4**    Interconectar y relacionar la precariedad y exclusión energética como problemas de política pública con la actual definición oficial de pobreza energética en el caso español.

Estos objetivos, como veremos en el capítulo metodológico, han ayudado a guiar y estructurar los métodos aplicados en esta investigación. Sin entrar en el detalle metodológico, la diferenciación entre objetivos específicos de investigación nos ha permitido formular un diseño de investigación multimétodo (Hesse-Biber & Burke Johnson, 2015) modular en que se combina una parte de la investigación de corte cuantitativo junto con un módulo de investigación de tipo cualitativo e interpretativo.

### **Relevancia y justificación de la investigación**

La tesis ahonda, por un lado, en el conocimiento existente sobre las situaciones de pobreza y vulnerabilidad energética y explora, por el otro, el fenómeno de exclusión energética como manifestación de la precariedad energética. La relevancia de la investigación, en este sentido, es doble, y la desglosamos en las siguientes líneas.

En primer lugar, con relación al análisis del impacto de la vulnerabilidad energética en el contexto español, nuestra investigación amplía el conocimiento con relación al perfil e impactos sobre la población y hogares en esta situación. El hecho de poder utilizar una base de datos representativa de los hogares del estado español y, en particular, con una representación fidedigna de hogares en situación de vulnerabilidad económica, nos da una imagen clara y actualizada de la situación real. En este sentido, esta investigación utiliza un indicador multidimensional de vulnerabilidad, creado ad hoc en el marco de esta investigación que, partiendo de los indicadores oficiales establecidos por la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética, no sólo profundiza en la exploración del perfil poblacional, sino que también analiza el impacto agregado y la superposición de los distintos subindicadores de vulnerabilidad sobre una misma población. Este análisis de superposición nos ayuda a evaluar y valorar, en base a la evidencia, el ajuste actual de las medidas propuestas y en curso de implementación por parte de las administraciones públicas.

En segundo lugar, la contribución más relevante de esta tesis doctoral es la exploración – por primera vez – del fenómeno de exclusión energética en el contexto español, a partir de un estudio de caso y análisis cualitativo detallado de tres casos de estudio. En relación con el módulo cualitativo de esta tesis doctoral, podemos defender su relevancia en base a cuatro motivos o justificaciones.

El primer motivo para destacar es que el presente trabajo representa una de las primeras investigaciones, de corte cualitativo, que explora la problemática de cortes de luz sistemáticos y recurrentes en barrios del Estado español, y los analiza como una expresión de un fenómeno más amplio de exclusión y precariedad energéticas. Esta aportación es relevante dado que nos proporciona una visión más detallada y matizada de un fenómeno que ha incrementado su impacto en los últimos años, extendiéndose a diversos barrios y áreas del Estado español, y que representa un reto importante desde el punto de vista de la intervención y política pública. Por otro lado, también es importante no sólo para expandir el conocimiento en busca de una mejor intervención en forma de política pública, sino también para situarlo en el contexto concreto del sistema eléctrico español, con sus tensiones internas y externas, en un momento de transición energética, y mejorar la identificación de responsabilidades y actores implicados.

El segundo motivo tiene que ver con el carácter cualitativo de la investigación que, a partir de múltiples fuentes de datos primarios y, sobre todo, de una base sólida de datos obtenida de entrevistas personales y participación observante en los distintos casos analizados, ha permitido la inclusión y comprensión de las diferentes voces implicadas en el fenómeno, y sus posibles lecturas, distintas entre ellas y simultáneas. Por otra parte, esta investigación, en línea con contribuciones anteriores en el ámbito de la pobreza y la vulnerabilidad energética (Longhurst & Hargreaves, 2019b; Middlemiss & Gillard, 2015) busca poner de relieve la experiencia vivida de las poblaciones y comunidades afectadas por la precariedad energética, en sus distintas manifestaciones, e incorporar estas experiencias como información valiosa para el diagnóstico y definición del problema de política pública. Esta voluntad de incorporar las voces, opiniones, conocimientos y experiencia de las comunidades impactadas por la exclusión energética también busca la ruptura epistémica que – en muchas ocasiones – envuelve las investigaciones con comunidades vulnerables. Así, tomando como referencia las estrategias para la inclusión de colectivos vulnerabilizados en los procesos de investigación propuesta por Gómez (2014), hemos incorporado activamente los principios de transparencia en el proceso, en primer lugar, y específicamente, la inclusión de las subjetividades y experiencias de las comunidades afectadas en la recolección de datos.

En tercer lugar, la relevancia de esta investigación también se fundamenta en su particular enfoque espacial, a partir de la elección del barrio como nivel de análisis principal en la aproximación a los casos de estudio. Esta elección supone una contribución relevante en el ámbito de estudio de la precariedad energética, normalmente centrada en los análisis de corte cuantitativo en torno a la pobreza energética a nivel nacional, regional y a nivel de ciudad. Esta investigación no sólo utiliza la dimensión espacial del barrio como lugar en que las comunidades

afectadas se desenvuelven, sino que también lo toma como una dimensión de análisis más a tener en cuenta, identificando los barrios como unidades espaciales con dinámicas propias que pueden impactar de forma significativa.

Por último, el cuarto motivo de justificación de esta investigación se sitúa en el objeto de análisis propiamente, centrado en el proceso de co-construcción - desde una perspectiva dinámica y colectiva - de los marcos de referencia y las narrativas de política pública en torno a la precariedad y la exclusión energética. Por lo tanto, el objetivo de nuestra investigación no se limita a la descripción de los fenómenos estudiados, sino que acepta la multiplicidad de lecturas y perspectivas sobre este mismo fenómeno emergente, y sitúa el interés del análisis - desde la óptica de la política pública - sobre el mismo conflicto. Así, esta investigación no proporciona una definición y categorización cerrada del fenómeno de la exclusión y la precariedad energéticas, sino que pone de manifiesto cómo estos conceptos y categorías son campos de batalla simbólicos sobre los que pivota el diseño, implementación y posterior evaluación de políticas públicas.

### **Investigación activista y activismo investigador**

Una vez identificadas las preguntas de investigación y el objetivo de esta tesis doctoral, así como su justificación, es relevante situar al lector en relación con la posición epistémica y de investigación de la autora. Si bien este aspecto se detalla de forma más pormenorizada en la sección metodológica, es de interés destacar en esta introducción que esta tesis doctoral, más allá de ser un trabajo y una contribución científica, es también el resultado de un proceso activista que va más allá de los límites de la universidad y los entornos académicos.

Esta tesis doctoral parte de un enfoque de investigación activista (Gutierrez & Lipman, 2016; Hale, 2008), en que la práctica y conocimientos generados en los entornos activistas se incorporan y reconocen para enriquecer esta investigación. En esta línea, como veremos a continuación, mi experiencia personal como activista deviene también una fuente valiosa de experiencias críticas, no sólo como una contribución individual, sino en reconocimiento de su origen en el debate y crecimiento activista y colectivo (Chatterton et al., 2007).

Esta investigación parte de un postulado de investigación activista en que la investigación no sólo tiene como objetivos la contribución académica propiamente, sino que busca la generación de estrategias, herramientas y mejoras aplicables directamente a las comunidades parte del proceso. Es por ello que la investigación no ha partido de una separación rígida entre el proceso de recolección de datos, el trabajo de campo y el análisis, sino que se ha tratado de avanzar conjuntamente con la comunidad en cuestión, a través del acto de compartir los conocimientos que se iban generando a partir de la investigación en los casos concretos. En este sentido, destaca la relación de apoyo con algunas de las organizaciones sociales implicadas en los casos<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Por ejemplo, durante un tiempo formé parte activa de la Plataforma por la Dignidad de Font de la Pólvora dando apoyo a las vecinas y vecinos implicados.

y las asociaciones de vecinos, por un lado, así como la formalización de convenios de colaboración<sup>3</sup> con algunos de los ayuntamientos implicados, como es el caso del ayuntamiento de Figueres.

De forma previa a mi actividad académica ya formaba parte de entornos activistas en el ámbito de la energía, el ecologismo y ecofeminismo. Así, la participación en organizaciones como la Xarxa per la Sobirania Energètica, me ha permitido poder aportar a la investigación un histórico de conocimientos colectivos y debates sobre las temáticas de estudio que contribuyen a mi visión crítica. Los datos incluidos en esta investigación que provienen de esta actividad en movimientos sociales se han denominado datos obtenidos de la ‘participación observante’ (Mears, 2013; Seim, 2021). En consecuencia, mi inmersión en los espacios activistas antes, durante y después de la investigación aporta una perspectiva histórica y de profundidad imposible de conseguir desde la mera observación externa. Por ello, se pone el énfasis en la importancia de esta inmersión y cómo la información recogida en este entorno proporciona una mirada crítica de gran valor.

## Estructura del trabajo

Esta tesis doctoral se estructura en siete capítulos. El trabajo se articula en dos grandes bloques, mediados por el capítulo metodológico. El primer bloque está formado por los tres capítulos iniciales, en los que se construye y articula el cuerpo teórico y analítico de referencia para el desarrollo de la investigación. Seguidamente encontramos el capítulo metodológico, y posteriormente el segundo bloque de capítulos, en que se recogen los resultados de investigación.

Además de esta primera organización de la tesis, debido a su carácter modular, también podemos distinguir sus capítulos en función de los objetivos de investigación a los cuales buscan dar respuesta. Por ello, si nos fijamos en la primera pregunta de investigación de esta tesis, y en sus correspondientes objetivos específicos, vemos que el primer capítulo de esta tesis revisa la teoría en que posteriormente se fundamentan los resultados cuantitativos del capítulo quinto. Por otro lado, los capítulos segundo y tercero de este trabajo proporcionan los fundamentos teóricos y las herramientas analíticas para la posterior investigación cualitativa, que se plasma en los capítulos sexto y séptimo. El capítulo metodológico, a su vez, actúa como engranaje de este trabajo y como punto de unión entre los dos módulos de esta tesis doctoral. Para una visión global de su estructura puede verse la Ilustración 1 de esta introducción.

El **CAPÍTULO 1 POBREZA Y DESIGUALDADES ENERGÉTICAS** propone una revisión de la literatura más relevante en torno a los fenómenos de la pobreza energética, vulnerabilidad energética y propuesta conceptual de precariedad energética. Para ello analiza las principales contribuciones académicas en la materia, tanto en la definición de los fenómenos, como en su medición a través de indicadores, señalando los principales debates teóricos y empíricos al respecto. Este capítulo

---

<sup>3</sup> En el año 2021, se formalizó un Convenio de Colaboración en Investigación entre la Universitat de Girona i el Ayuntamiento de Figueres, con el objetivo de dar cobertura a la relación de colaboración entre ambas instituciones en el marco de las temáticas incluidas en esta investigación.

también introduce el concepto de exclusión energética a partir de la aproximación teórica a las desconexiones energéticas, y en concreto, a la literatura sobre “apagones”.

El **CAPÍTULO 2 LA PRECARIEDAD ENERGÉTICA EN CONTEXTO** cumple dos objetivos teóricos principales. En primer lugar, se sitúa al lector en el contexto del modelo energético y, en concreto, del sistema eléctrico español. Para ello, se ha bosquejado una breve introducción a la evolución histórica y regulatoria del sector eléctrico en el estado español. Después, la segunda sección de este capítulo se focaliza en el análisis en tres concepciones de la energía, empezando por la idea de energía como mercancía, entendida como la concepción hegemónica en el contexto actual, pero también abordando las concepciones de la energía como derecho, por un lado, y la energía como común, por el otro.

El **CAPÍTULO 3 POLÍTICAS PÚBLICAS Y PRECARIEDAD ENERGÉTICA** presenta, por un lado, el marco teórico y conceptual que nos guiará en nuestro análisis del conflicto y proceso de co-construcción del problema de política pública del fenómeno de exclusión energética, y por el otro, de forma más pragmática, una panorámica de las políticas públicas existentes en dos ámbitos específicos relacionados con el fenómeno de la precariedad energética. Así, la primera sección de este capítulo proporciona las bases teóricas y las herramientas de análisis, a través de la exploración de las principales teorías de marcos de referencia y narrativas de política pública, que posteriormente se utilizarán para el análisis cualitativo de esta tesis doctoral. La segunda parte presenta, en primer lugar, un mapeo de las principales políticas públicas y medidas, a nivel estatal y autonómico, para paliar la pobreza y la vulnerabilidad energética. Posteriormente, y ya llegando al núcleo de interés de nuestra investigación, se introduce el fenómeno de la precariedad energética en un sentido más amplio y, en concreto, se esbozan las políticas públicas y las medidas existentes más allá de aquellas que buscan intervenir en las situaciones de pobreza y vulnerabilidad energética.

El **CAPÍTULO 4 METODOLOGÍA** detalla y describe la aproximación metodológica de esta tesis doctoral y su diseño de investigación. En primer lugar, se identifica el enfoque metodológico de la investigación y se delimitan tanto las preguntas de investigación como los objetivos específicos. En esta primera sección también se incorpora un apartado sobre cuestiones éticas y de manejo de datos, en que se detalla los procedimientos de consentimiento informado, gestión y almacenamiento de datos del proceso de investigación. Seguidamente, se presenta el diseño de investigación del módulo cuantitativo de esta tesis, detallando tanto la base de datos utilizada como la descripción metodológica del proceso de construcción del indicador de vulnerabilidad energética aplicado. También se detallan los test estadísticos aplicados. Por último, se presenta la metodología cualitativa aplicada al módulo cualitativo de la investigación doctoral. Para ello, se presenta el diseño cualitativo para este módulo, se presentan los procedimientos de recolección de datos primarios en todas sus modalidades, así como se describe el proceso de análisis cualitativo llevado a cabo de los materiales analizados. Por último, se introducen los casos de estudio del módulo cualitativo de esta tesis y se justifica su elección.

El **CAPÍTULO 5 VULNERABILIDAD ENERGÉTICA EN EL CONTEXTO ESPAÑOL** presenta los principales resultados del análisis cuantitativo de esta investigación doctoral. Para ello, en primer lugar, se introducen brevemente las investigaciones y datos previos sobre pobreza y vulnerabilidad energética que enmarcan y complementan los resultados de nuestro análisis. En la sección posterior, se da cuenta de los resultados obtenidos, tanto en relación al indicador de vulnerabilidad energética diseñado ad hoc para esta investigación (en el contexto español y catalán) como también los resultados del proceso de caracterización de la población y hogares energéticamente vulnerables. Finalmente, el capítulo concluye con una sección de discusión de resultados, en que se ponen en relación de forma crítica los datos obtenidos con la literatura y análisis previos.

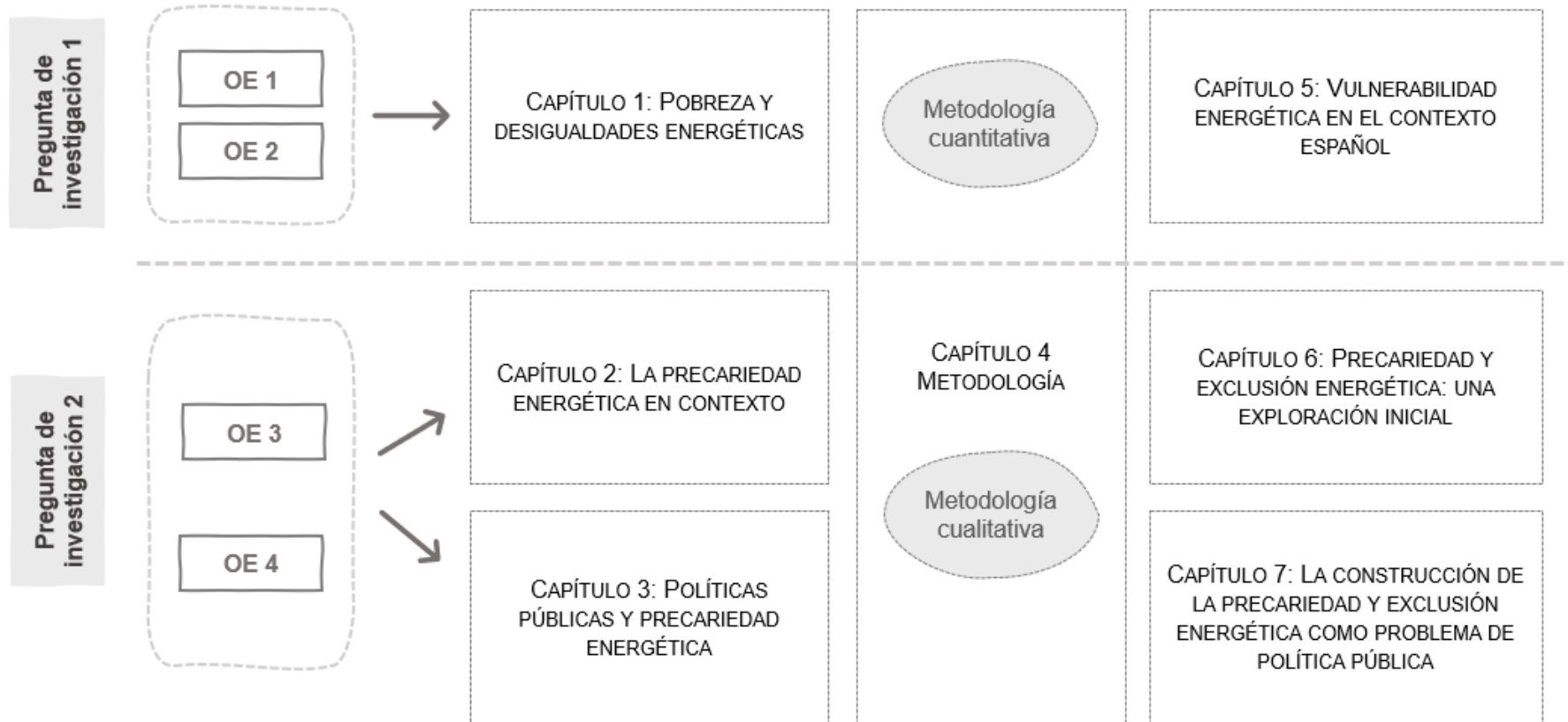
El **CAPÍTULO 6 PRECARIEDAD Y EXCLUSIÓN ENERGÉTICA: UNA APROXIMACIÓN INICIAL** se exponen los primeros resultados del análisis cualitativo. En este capítulo se presentan, en primer lugar, los casos de estudio analizados, esto es, los barrios estudiados, a través de su descripción y breve introducción en relación a sus orígenes históricos, sus características demográficas y socioeconómicas, las principales políticas de intervención y el contexto político local. La segunda parte de este capítulo introduce la problemática de la precariedad y exclusión energética, a partir de los casos estudiados, y se detallan los principales fenómenos colaterales a tener en cuenta en su definición y delimitación. A continuación, se plantea un mapa de los actores más relevantes en los casos estudiados en relación con la problemática de exclusión energética, clasificándolos en categorías generales en función de su carácter (público y/o privado) y su rol. Finalmente se describen las principales medidas e intervenciones de política pública llevadas a cabo en los casos de precariedad y exclusión energética analizados.

El **CAPÍTULO 7 LA CONSTRUCCIÓN DE LA PRECARIEDAD ENERGÉTICA Y LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA** como problema de política pública debate y expone los principales resultados de nuestro análisis cualitativo. En primer lugar, se analizan los principales marcos de referencia y los conflictos en su proceso de construcción en relación con el problema de exclusión energética como problema de política pública. Para ello, se ordenan y clasifican los marcos de referencia en función de las dimensiones – coherentes con la posterior construcción de las narrativas públicas – utilizadas en el proceso de análisis. El último apartado de este capítulo presenta el ejercicio analítico de reconstrucción de tres narrativas de política pública en relación con el fenómeno de precariedad y exclusión energética, y sus impactos sobre la definición y formulación de potenciales políticas públicas.

Finalmente, esta tesis doctoral acaba con un capítulo conclusivo, **CONCLUSIONES**, en que se recogen las principales reflexiones, aprendizajes y conclusiones extraídas del proceso de investigación. Para ello, se ha organizado este capítulo a partir de las principales temáticas de la tesis doctoral, en consonancia con las preguntas de investigación planteadas. En este capítulo también se incorpora un apartado de recomendaciones de política pública, a partir de los resultados de la investigación, así como una última sección de limitaciones del proceso de investigación y de su diseño, así como de futuras líneas de investigación.

VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

Ilustración 1 Estructura de la tesis doctoral







## Capítulo 1

# Pobreza y desigualdades energéticas

## Conceptos e implicaciones teóricas

En este primer capítulo reflexionaremos en torno a la evolución conceptual en el ámbito de las desigualdades energéticas. Como veremos, son varios los conceptos que se han propuesto en los últimos años, y a su vez, estos han evolucionado, mutado y transformado, de acuerdo con los avances en el ámbito de la investigación, política pública y debate social en torno a la pobreza y desigualdades energéticas, de la mano de movimientos sociales y organizaciones civiles.

### 1 De la pobreza energética a la precariedad energética

#### 1.1 ¿Para qué sirve la energía?

En esta primera sección que inaugura el marco teórico, establecemos las bases conceptuales para la posterior investigación. Ahora bien, se plantea una pregunta que – debido a no ser el foco de interés de la tesis – quedará sólo parcialmente respondida, a pesar de que está presente, y así lo reconocemos, desde el inicio: ¿Para qué sirve la energía?

Shove y Walker (2014) reflexionan sobre estos extremos a partir de una reflexión pausada y articulada en torno a la conceptualización misma de la energía en la investigación y debates de políticas públicas. Estos autores, a través de una revisión de la literatura de estudios energéticos en ciencias sociales, identifican dos grandes tendencias en cómo la energía ha sido incorporada a la investigación y puesta en relación con la sociedad en un sentido amplio.

En primer lugar, identifican un enfoque hegemónico que parte del análisis de formas de producción o uso de la energía como causas o consecuencias (o ambas) de cambios en el sistema político, económico y técnico (Shove & Walker, 2014, p. 2). Esta escuela de pensamiento estaría representada por autores como White que sitúa la palanca de cambio en el binomio energía-sociedad en los procesos de innovación tecnológica; autores como Geels (2002) o Nye (1999), que, ampliando la perspectiva, reconocen el carácter multidimensional y retroactivo de estos procesos de innovación; o bien, autores como Fouquet et al. (1998) que centran su atención en el impacto del sistema económico en la innovación en el campo de la energía. Shove y Walker (2014) agrupan estas aportaciones (en sí mismas muy distintas) bajo una misma crítica:

todos ellos asumen que las formas de uso de la energía (esto es, la respuesta a la pregunta ¿Para qué sirve la energía?) son resultado de esos procesos de innovación política, económica o tecnológica.

La segunda gran tendencia es aquella que sitúa la energía en relación con las prácticas sociales (entendiendo estas últimas como el lugar de lo 'social'). Esta tendencia se basa en las teorías de las prácticas sociales (Giddens, 1994) y concibe la energía como un "ingrediente" de las prácticas sociales que sólo toma sentido como parte de las mismas (Shove & Walker, 2014, p. 7). Desde esta perspectiva, los mecanismos que permiten el desarrollo de las prácticas no son sólo sociales, sino también materiales (incluyendo los recursos naturales, infraestructuras u otras materialidades). Así, las prácticas sociales en torno a la energía no deben ser entendidas como el resultado de otros procesos materiales ajenos, sino que se encuentran mutuamente entrelazados (por ejemplo, infraestructuras o conjunciones históricas). En esta línea, los autores reiteran la importancia de tener en cuenta que esos procesos materiales y de contexto son, a su vez, productos de construcciones sociales y, por lo tanto, no pueden ser ajenos a las prácticas sociales (Shove & Walker, 2014, p. 11). En este trabajo, en consecuencia, tomaremos como referencia la conceptualización de energía como un elemento más de la práctica social, que incluye multitud de elementos y constructos de diferente tipo.

Por otro lado, enlazando con esta centralidad de la energía en nuestras prácticas diarias, nos referimos al concepto de 'inconciencia tecnológica' (Thrift, 2005) que se refiere a las infraestructuras invisibles que hacen las prácticas cotidianas posibles aún sin ser percibidas como tales. Wethal (2020) remarca el carácter infraestructural de la energía, y en particular de la electricidad, como elemento conector de distintas prácticas sociales. En este sentido, debe apuntarse que las infraestructuras (de cualquier tipo) no son elementos neutrales sino el resultado de conflictos en torno a lugares, recursos y derechos (Shove & Trentmann, 2019, p. 5).

Como veremos, en nuestro análisis, la electricidad como forma energética (y suministro) tomará un rol central en comparación con otras formas energéticas (como el gas natural, gas butano u otras fuentes energéticas secundarias). Esto se debe a dos hechos, uno vinculado al presente y el otro al futuro. El primero es que la electricidad ya es hoy el tipo de energía secundaria más relevante en nuestra sociedad (IDAE, 2020). El segundo hecho, es que, a medida que se avanza en el proceso de descarbonización en la lucha contra el cambio climático, la electricidad ganará importancia y será cada vez más demandada.

El primero capítulo del marco teórico introduce la literatura más relevante en torno a la desigualdad y precariedad energética. Empezaremos con una breve reflexión sobre el concepto general de pobreza, y el porqué de la importancia de la noción de pobreza energética. En esta sección se introducirá el concepto de pobreza energética y sus distintas definiciones, así como la evolución e introducción de nuevos matices y visiones, como la vulnerabilidad y precariedad energética. Para ello, se pondrá en relación este proceso de conceptualización con la propuesta y adopción de herramientas de medición y diagnóstico de la pobreza energética. En este capítulo, también se introducirá un elemento conceptual relevante para el posterior análisis: los cortes de

luz y su impacto social. La última parte se centrará en analizar las contribuciones existentes en relación con las desconexiones energéticas, y como estas desconexiones han sido incorporadas y tratadas en la literatura.

### **1.1 Pobreza (en general) y pobreza energética**

En un primer momento, cualquier investigador social al que se le plantea la problemática de la pobreza energética y, particularmente, las dificultades en la definición de políticas públicas eficaces, se plantea la siguiente duda lógica: ¿No es la pobreza energética una forma de privación más vinculada a la pobreza en general? En otras palabras: ¿No es la causa última de la pobreza energética, la pobreza general?

La respuesta a estas preguntas es compleja, y la literatura reciente nos demuestra que vale la pena – tanto desde el punto de vista teórico y analítico, como de la política pública – diferenciar la pobreza energética como un fenómeno autónomo en el que interaccionan multiplicidad de factores, más allá de la accesibilidad económica.

De acuerdo con el Banco Mundial (2001) la pobreza es la privación pronunciada de bienestar. Ahora bien, existe debate en cómo puede definirse ese bienestar y, más aún, a partir de qué nivel de privación podemos hablar de pobreza. Amartya Sen, ya a finales de los ochenta, presentó una de las aproximaciones más amplias y comprensivas del concepto de pobreza desde la perspectiva de las capacidades. Así, el autor entiende el bienestar como la capacidad para funcionar en sociedad (Sen, 1985).

La idea central del enfoque de capacidades de Sen es el reconocimiento de que la valoración de bienestar y calidad de vida de una persona (así como de una comunidad) no debe centrarse estrictamente en la cantidad de recursos (visión objetiva) o en el estado mental de sus miembros (percepción subjetiva), sino en las oportunidades reales de los miembros de la comunidad para poder dirigir sus vidas como ellos quieren<sup>4</sup>.

La propuesta de Sen se relaciona con un debate más amplio sobre la necesidad de partir de un enfoque relativo o absoluto de la pobreza. De acuerdo con Feres y Mancero (2001), las visiones absolutas de la pobreza defienden que las necesidades humanas son independientes del contexto y, por ende, si los individuos no pueden satisfacer sus necesidades básicas, debe entenderse que se encuentran en una situación de pobreza. Por otro lado, desde una perspectiva relativa, la condición de pobreza surge a partir de la comparación entre individuos. Por lo tanto, cuando hablamos de un individuo pobre, este sólo lo será si dispone de un nivel de riqueza significativamente menor que el nivel general de riqueza existente en la sociedad.

---

<sup>4</sup> Entre las obras fundacionales más relevantes del enfoque de capacidades, destacamos Amartya Sen (1980, 1985, 1992) y Martha Nussbaum (2006; 2003).

Sen, en relación con esta distinción, apunta que el enfoque relativo debe complementar – aunque no reemplazar – la visión absoluta de la pobreza. Según este autor, partiendo de una perspectiva de capacidades, debemos distinguir entre funcionamientos, capacidades, y bienes y servicios (Sen, 1984). Teniendo en cuenta esta distinción, el bien o servicio debe ser valorado en función de las capacidades que le permite desarrollar al individuo (y, por lo tanto, hasta qué punto permite alcanzar logros, entendidos como funcionamientos).

Existen múltiples definiciones de pobreza, aunque todas ellas la limitan a un concepto descriptivo o clasificatorio. Spicker (2009) en un esfuerzo clasificatorio, identifica doce grupos de definiciones de pobreza: aquellas que entienden la pobreza como un concepto material, como una situación económica, como un conjunto de condiciones sociales y, por último, la pobreza como juicio moral.

Por otro lado, en la literatura sobre pobreza, encontramos la distinción entre conceptos unidimensionales – que atribuyen el fenómeno a una sola causa, generalmente la falta de recursos económicos (Fields, 2001; Hagenars, 1986; Ravallion, 2003) - y conceptos multidimensionales de la pobreza, que la entienden como un fenómeno multicausal y multidimensional (Casas Herrera, Julian y Barichello, 2015).

A modo de ejemplo, tal como hemos apuntado anteriormente, el Banco Mundial parte de una definición amplia que, en su aplicación discursiva y analítica, como podemos apreciar en sus informes anuales, se materializa en una concepción unidimensional de la pobreza que parte de la perspectiva económica – siendo la medición del PIB per cápita, a nivel global, y los recursos económicos familiares, en el nivel micro - su máximo exponente. En esta misma línea, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas (CEPAL) define la pobreza como “la carencia de ingresos suficientes con respecto al umbral de ingreso absoluto, o línea de pobreza, que corresponde al costo de una canasta de consumo básico” (CEPAL, 2000, p. 83).

Desde una mirada multidimensional, encontramos autores como Narayan et al. (2002) que define la pobreza a partir de cuatro sistemas de integración social: el primero, de tipo democrático y jurídico, el segundo vinculado al mercado de trabajo, el tercero de protección social y, por último, la familia y la comunidad. En este conjunto destacan los informes publicados por el Banco Mundial conocidos como “La Voz de los Pobres. Clamando el cambio” que reúnen a más de 60000 testimonios de 23 países distintos. A partir de este estudio, de tipo cualitativo y comparado, los investigadores identificaron diez dimensiones de pobreza interrelacionadas: los estilos de vida precarios, las áreas excluidas, la desigualdad de género, la falta de seguridad, los problemas físicos, las relaciones de poder, la debilidad de las organizaciones comunitarias y la limitación en las capacidades y, por último, las instituciones desempoderadoras (Narayan et al., 2002).

Desde un punto de vista institucional, el uso de indicadores ha influido decisivamente la conceptualización misma de la pobreza y, en consecuencia, las políticas públicas en respuesta a esta problemática. A modo de ejemplo, el indicador más extendido en Europa es el indicador AROPE (en inglés, *At Risk of Poverty or Social Exclusion*). Este indicador se calcula a partir de

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

tres componentes: la suma de personas que se encuentran en riesgo de pobreza monetaria, en privación material severa o bien baja intensidad del trabajo. Para el cálculo de estos subindicadores, los estados miembros siguen una metodología homogénea, con el objetivo de asegurar su comparabilidad<sup>5</sup>.

El indicador AROPE es relevante por su expansión y presencia en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas de tipo social. En este sentido, el indicador AROPE se ha incluido en la Agenda para el Desarrollo Sostenible 2030 como referencia para el Objetivo 1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible ('Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo'). A nivel europeo, su importancia se ha visto reafirmada por su inclusión en el marco del Pilar Europeo de Derechos Sociales como un indicador central sobre las condiciones de vida y pobreza (Bárcena-Martín et al., 2020).

A pesar del amplio uso de la noción de pobreza, esta ha acumulado críticas a lo largo de las últimas décadas. En este contexto, destacamos la crítica articulada por Subirats et al. (2004) en torno a la insuficiencia del concepto. Los autores apuntan que el estudio de la desigualdad social a menudo se ha vinculado exclusivamente a la pobreza, y esta se ha centrado en el aspecto económico monetario, pero el momento actual pide ampliar los márgenes de este concepto:

“Nuevos mecanismos de segregación social han ido tomando cuerpo y siendo considerados como significativos (...). Asistimos a nuevos desequilibrios, a nuevas formas de desigualdad que emergen más allá de los ingresos, y se consolidan como determinantes de la marginación y la inhibición social, política, económica y laboral que padecen ciertos colectivos y personas” (Subirats et al., 2004, p. 11).

Como respuesta a esta insuficiencia, se propone el concepto de exclusión social, que desarrollamos en el siguiente apartado.

### 1.1.1 De la pobreza a la exclusión social

La noción de exclusión social no es un fenómeno nuevo, sino que se incorpora a la evolución histórica de las desigualdades sociales (Subirats, 2010). El término se empezó a utilizar en la década de los setenta en Francia, y será en los ochenta y noventa cuando tome relevancia en el ámbito de las políticas públicas (Subirats et al., 2004). Esta surge ante la necesidad de una conceptualización que diera respuesta a las nuevas configuraciones de las desigualdades en el contexto actual (Brugué et al., 2002, p. 11). Así, la exclusión social expresa las nuevas formas de desigualdad, más allá de los ingresos, surgidas en el proceso de transición a la “sociedad del conocimiento” (Subirats, 2010). Este proceso de transición, generador de procesos de exclusión, se ha caracterizado por los siguientes factores (Brugué et al., 2002):

- (1) La fragmentación social, a través de una transformación de la estructura social en clave de diversificación étnica, cambios en los equilibrios generacionales y la transformación de las formas de convivencia familiar;

---

<sup>5</sup> Para conocer más a fondo los elementos de cálculo de cada uno de los subindicadores: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:At\\_risk\\_of\\_poverty\\_or\\_social\\_exclusion\\_\(AROPE\)](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:At_risk_of_poverty_or_social_exclusion_(AROPE))

- (2) Transformaciones sobre el modelo productivo y el impacto sobre el empleo en el contexto de la economía posindustrial;
- (3) El déficit de inclusividad del Estado de Bienestar, plasmado en “fracturas de ciudadanía” por la exclusión de parte de la comunidad de las principales políticas de bienestar, y el carácter segregador de ciertos mercados de bienestar con poca intervención pública.

Brugué et al. definen la exclusión social como un “fenómeno cambiante, relacional, insertado en el marco de las transformaciones hacia sociedades posindustriales y susceptible de mediaciones políticas colectivas” (2002, p. 12).

De esta definición se desprenden una serie de características. En primer lugar, la exclusión debe entenderse como un fenómeno estructural que explica nuevas escisiones sociales y, en consecuencia, genera nuevos colectivos excluidos. En segundo lugar, se trata de un fenómeno dinámico que afecta de forma distinta a colectivos e individuos en función de su vulnerabilidad específica (Tezanos, 1999). Se complejiza y generaliza la distribución de riesgos sociales. En tercer lugar, se concibe como un fenómeno multifactorial y multidimensional que requiere abordajes holísticos e integrales. Por último, la exclusión social debe entenderse como politizable. Pierson (2002) indica que los colectivos excluidos no son homogéneos, y difícilmente se articulan políticamente para superar la exclusión. Por este motivo, en ocasiones se cuestiona la oportunidad política para la emancipación sobre la exclusión y se asume como inherente (Brugué et al., 2002).

En cuanto a su función, este concepto resulta útil para hablar de nuevas formas de desigualdad – más allá de las económicas – que afectan la propia noción de ciudadanía<sup>6</sup>. Desde una perspectiva integral, la exclusión social puede afectar diferentes ámbitos (ver Ilustración 2), siendo la dimensión residencial y de acceso a suministros básicos un aspecto esencial.

---

<sup>6</sup> Esta idea de ciudadanía, entonces, se vincula al concepto de inclusión social (esto es, ser considerado ciudadano implica ser incluido). De acuerdo con Subirats et al. (2004) la inclusión se articula en tres pilares: la participación en la producción y creación de valor, la adscripción política y ciudadanía, y la adscripción cultural y conexión con redes sociales.

**VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA**

Ilustración 2 Ámbitos de exclusión



Fuente: elaboración propia a partir de Subirats et al. (2004)

A partir de la clasificación de Subirats et al. (2004), identificamos el ámbito residencial como uno de los principales de exclusión. Dentro de este ámbito, a su vez, encontramos factores de exclusión como la precariedad habitacional entendida como el acceso precario a la vivienda; las malas condiciones tanto de la vivienda (humedad, goteras, mala eficiencia energética) como de habitabilidad (hacinamiento, etc.); el acceso precario a suministros básicos, incluyendo agua y energía; y, por último, más allá de la misma vivienda, el espacio y entorno urbano degradado.

Este último elemento es particularmente relevante, en tanto la exclusión social se articula espacialmente. Así, tal como apuntan Subirats et al. “los procesos de exclusión se acompañan muy a menudo de procesos de segregación territorial que realimentan, a su vez, la propia exclusión” (Subirats et al., 2004, p. 21).

Por otro lado, la emergencia del concepto de exclusión social ha ido acompañada de otro marco de referencia, el de la vulnerabilidad. El concepto de vulnerabilidad (social) tiene cada vez una mayor importancia, en tanto se ha convertido en una noción más que habitual en la articulación de políticas de bienestar y de tipo social, particularmente en la identificación de potenciales beneficiarios.

Castel (1997) identifica la zona de vulnerabilidad como una situación de inestabilidad (manifestada en aspectos como la inseguridad y precariedad laboral) que genera fragilidad en la articulación de apoyos sociales y familiares. La zona de vulnerabilidad debe entenderse como una etapa en el proceso desde la zona de integración a la zona de exclusión (Castel, 1995). Este autor define la vulnerabilidad como “una zona intermedia, inestable (...) No se trata tanto de situar a los individuos en estas zonas, cuanto de aclarar los procesos que los hacen transitar de una a otra, por ejemplo pasar de la integración a la vulnerabilidad o bascular de la vulnerabilidad a la inexistencia social” (Castel, 1997, p. 13).



En este sentido, podemos sumar las críticas de Beck (1998, 2002), que identifican este cambio con una individualización de los riesgos, que – a su vez - relacionamos con la noción de sociedad frágil de Bauman (2003). De acuerdo con estos autores, los mecanismos de igualdad de oportunidades ya no funcionarían y, al contrario, se usarían para enmascarar la exclusiva atribución de responsabilidad individual a situaciones sistémicas. En esta misma línea, Leal Rubio (2016) distingue entre el ser vulnerable, como condición de todo ser vivo, o el ser vulnerado, cuando la vulneración es “la existencia del daño, la carencia que atenta contra su posible desarrollo humano y produce una pérdida de autonomía” (Leal Rubio, 2016, p. 46). Esta diferenciación nos ayuda entonces a situar el foco en aspectos estructurales que conducen a las personas a esa situación de vulnerabilidad.

### 1.1.2 ¿Por qué hablar de pobreza energética?

Ahora bien, volviendo a las preguntas con las que hemos iniciado esta sección, defendiendo la necesidad de hablar de desigualdades energéticas particularmente, intentaremos desglosar en este apartado las razones para sostener esta posición. Marchand (2019) apunta que esta distinción es especialmente relevante para el sector público, en cuanto comporta dirigir recursos a un tipo u otro de medidas, esto es medidas específicas para paliar la pobreza energética, o bien, medidas generales para la reducción de la pobreza general.

Los primeros autores que apuntaron la distinción teórica entre pobreza energética y pobreza fueron Bradshaw y Harris (1983). Esta distinción fue posteriormente desarrollada por Boardman (1991), que identifica la falta de inversión de capital, ya sea en la eficiencia de los sistemas de calefacción o en la eficiencia de los edificios, como la principal causa de la pobreza energética (más allá de la incapacidad económica para afrontar las facturas). Desde una perspectiva opuesta, también hay autores que entienden que la energía debe ser una dimensión o determinante del concepto de pobreza general, en tanto debe entenderse que la energía deviene indispensable para la provisión de necesidades básicas como la comida [cocinada], temperatura, electricidad, acceso al agua, educación o comunicación (Reddy et al., 2000, p. 44).

Aunque históricamente había existido una persistente correspondencia empírica entre población pobre energéticamente y los hogares en situación pobreza (De Haro & Koslowski, 2013; Gilbertson et al., 2006), recientes estudios muestran como esta correlación se ha ido debilitando. Palmer et al. (2008) detectaron un progresivo desacoplamiento entre el perfil de la población en situación de pobreza económica general y los hogares con pobreza energética en Reino Unido a partir del 2005. El autor atribuye este cambio, fundamentalmente, al aumento de precios de la energía (que aún se han acentuado más desde el momento del estudio hasta ahora).

John Hills publicó dos informes, en 2011 y 2012, a solicitud del Secretario de Estado de Energía y Cambio Climático británico, que fueron decisivos para la distinción de ambos conceptos. El objetivo de la solicitud era realizar una investigación y evaluación independiente sobre tres elementos principales: la independencia del concepto de pobreza energética respecto a la pobreza general (Hills, 2011), la mejor forma de medición de la pobreza energética y, de acuerdo

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

con lo anterior, las estrategias de intervención pública para erradicar la pobreza energética (Hills, 2012). Para el caso que nos ocupa, nos interesa destacar que, de acuerdo con el primer informe, el autor reconoce las diferencias entre pobreza económica y energética, aun apuntando la dificultad práctica de distinción, en tanto la pobreza económica es un predictor de la pobreza energética.

En esta misma línea, Boardman (Boardman, 2010) critica la práctica habitual de inclusión del aspecto económico como uno de los principales (y en ocasiones, único) indicador para la identificaciones de hogares en programas de intervención de pobreza energética. De acuerdo con la autora, estas prácticas provocaron que menos del 25% del presupuesto fuera realmente destinado a hogares pobres energéticamente. Marchand et al. (2019) en su reciente estudio, complejiza esta relación no sólo analizando la interacción entre pobreza energética y económica, sino utilizando la noción multidimensional de deprivación (Townsend, 1987), y por lo tanto, añadiendo múltiples factores de deprivación.

Como veremos, la complejidad en la interacción entre pobreza económica y pobreza energética es alta. La relación entre ambas, desde la perspectiva de la pobreza económica como uno de los factores causales de la pobreza energética, se desarrolla ampliamente más adelante en este mismo capítulo.

### 1.2 Mapeando la literatura: diferencias de enfoque entre el Norte y Sur Global

La investigación en torno a la pobreza energética en el contexto occidental se originó en Reino Unido, país en el cual también se ha dado el mayor desarrollo tanto normativo y de política pública, como en el ámbito de la investigación.

En este breve apartado pretendemos proporcionar algunos puntos de referencia al lector para situar, de una parte, los principales focos geográficos en la producción de literatura académica sobre la pobreza energética. Si bien, no desarrollaremos una revisión bibliográfica exhaustiva sobre el análisis y situación de pobreza energética alrededor del mundo, si me parece interesante identificar algunos debates en la producción de la literatura con relación al norte y sur global.

Pueden identificarse dos grandes tendencias en relación con el estudio y análisis de la pobreza energética que, de forma distinta (aunque cada vez más en diálogo), han definido y delimitado el concepto. Bouzarovski y Petrova (2015) apuntan que – históricamente – se había identificado con el término de “pobreza energética” aquellas investigaciones y corrientes centradas en el acceso a la energía en países en vías de desarrollo, mientras que en los países occidentales se había utilizado el término (en inglés) *fuel poverty*<sup>7</sup>. Estos autores apuntan como los debates en

---

<sup>7</sup> La utilización del término “*fuel poverty*” en la literatura académica centrada en países occidentales se debe al hecho que los orígenes de la investigación en Europa se dieron en Reino Unido, de la mano de la pionera Brenda Boardman (1991), quien inicialmente utilizaba este término.

torno a la idea de *fuel poverty* se han centrado en problemas de asequibilidad para alcanzar una temperatura confortable en el hogar, mientras que la visión más amplia de la pobreza energética en el Sur Global ha destacado los aspectos de equidad, inversión y acceso. En otras palabras, mientras que la literatura sobre pobreza energética en el Norte Global se ha centrado en aspectos de asequibilidad (dando por hecho el acceso a la energía por la totalidad de la población), el interés en el Sur se ha centrado en el acceso a la energía y la seguridad energética desde una perspectiva del desarrollo (Fuller et al., 2019). Así, el debate en torno a la pobreza energética en el Sur Global ha tenido más que ver con la electrificación y el acceso a la energía a través de la expansión de sistemas energéticos modernos (Samarakoon, 2019).

De acuerdo con los datos elaborados por la Agencia Internacional de la Energía, 860 millones de personas a nivel mundial no tenían acceso a electricidad en 2018, de los cuales, cerca de 600 millones se encontraban en África Subsahariana (ver Tabla 1). Datos del Banco Mundial apuntan que un tercio de la población global depende de fuentes energéticas como la leña, queroseno o carbón (International Energy Agency et al., 2020).

Tabla 1 Acceso a la energía 2019

	Proporción de la población sin acceso a la electricidad						
	Global por regiones					Urbano	Rural
	2000	2005	2010	2015	2018	2018	2018
Mundo	73%	77%	80%	85%	89%	96%	79%
Países en Desarrollo (Sur Global)	64%	69%	74%	80%	86%	95%	77%
África	36%	39%	43%	49%	54%	79%	35%
Asia	67%	74%	79%	87%	94%	98%	91%
América Central y Suramérica	88%	91%	94%	96%	97%	99%	88%
Oriente Medio	91%	90%	91%	92%	93%	98%	78%

Fuente: IEA, World Energy Outlook, 2019. Tabla elaborada por la autora.

El interés por la materia a nivel global se incrementó después de la adopción del nuevo esquema de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en 2015 por Naciones Unidas, planteados como objetivos con metas específicas a alcanzar durante los próximos 15 años. Hasta entonces, tal como han apuntado autores como Amartya Sen (2014), la cuestión de la pobreza energética desde una perspectiva global había sido obviada de forma reiterada. Ninguna referencia a la pobreza energética o los problemas de acceso a la energía habían sido incluidos en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, ni en los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2000-2015 (Munro et al., 2017).

En el marco del nuevo esquema, se establece el Objetivo de Desarrollo Sostenible núm. 7 “Energía asequible y no contaminante”. Entre las metas particulares, directamente relacionada con el fenómeno de pobreza energética, se establece la necesidad de garantizar el acceso

**VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA  
EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA**

universal a servicios energéticos asequibles, fiables y modernos. A su vez, tal como destaca la Agencia Internacional de la Energía (IEA), este objetivo se relaciona directamente con otros objetivos de desarrollo como los objetivos climáticos (ODS 13) o los objetivos para la reducción de la contaminación atmosférica (ODS 3), así como subobjetivos energéticos como el avance hacia las renovables (ODS 7.2) o la reducción del consumo energético a través de la estrategia de la eficiencia (ODS 7.3).

Munro et al. (2017) analizan el impacto del nuevo ODS 7 a la luz de la justicia energética, apuntando dos críticas fundamentales a su formulación. Por un lado, los autores apuntan la inexistencia de un reconocimiento de las dinámicas político-económicas que causan, en último término, la pobreza energética (esto es, las causas estructurales profundamente enraizadas en el diseño del sistema energético global). En segundo lugar, y siguiendo la línea de la primera apreciación, critican que el nuevo objetivo descansa sobre la asunción que un avance hacia formas “modernas” de energía es indispensable (identificando homogéneamente las formas tradicionales de obtención de energía propias del Sur Global como problemáticas) y apuntan la necesidad de superar esta visión binaria.

Samarkoon (2019), con una mirada explícita desde el Sur Global, también apunta críticas al concepto hegemónico de pobreza energética. En este sentido, el autor apunta que los avances más conocidos en el campo de la literatura que han intentado vincular pobreza energética y bienestar, lo han hecho desde el paradigma de las capacidades (Day et al., 2016). Por el contrario, Samarkoon discute que – desde una visión más adaptada a las realidades del Sur Global – es más adecuado utilizar un enfoque de las “necesidades humanas” (Brand-Correa et al., 2018; Gough, 2015). Samarkoon (2019) argumenta que el enfoque de necesidades humanas responde mejor a la consecución de la idea de justicia energética, en tanto el concepto de necesidades es más entendible y pragmático, desde un punto de vista práctico, a la vez que proporciona una connotación moral.

Volviendo a las diferencias de enfoque sobre la pobreza energética entre el Norte y Sur Global, utilizamos como referencia el extenso análisis bibliográfico y conceptual realizado por Bouzarovski y Petrova (2015). Los autores, en un esfuerzo de esquematización, resumen en la siguiente tabla las diferencias conceptuales entre las dos tendencias (Tabla 2):

Tabla 2 Diferencias conceptuales en torno a la Pobreza Energética en el Norte y Sur Global

	<b>‘Pobreza energética’ en el Sur Global</b>	<b>‘Pobreza energética’ en el Norte Global</b>
<b>Reconocimiento</b>	Primeras menciones en los años 70s. Los primeros debates se centraron en el aspecto tecnológico, que han evolucionado incorporando aspectos de participación y gobernanza.	Primeras menciones en los 70s y 80s. El concepto surge ante el incremento de precios en los países occidentales, aunque la literatura más reciente ha expandido el concepto de forma significativa.

<b>Factores causales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bajo nivel de electrificación e infraestructura.</li> <li>- Bajo desarrollo económico</li> <li>- Instituciones no funcionales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumento de precios de la energía</li> <li>- Bajos ingresos</li> <li>- Ineficiencia energética de los edificios, así como de los electrodomésticos en el hogar.</li> </ul>
<b>Expresión</b>	Falta de acceso a instalaciones adecuadas para cocinar, iluminación y electrodomésticos básicos, así como otros servicios como la calefacción o aire acondicionado.	Centrado principalmente en una inadecuada calefacción en los hogares, aunque recientemente el interés por otros servicios ha aumentado.
<b>Consecuencias</b>	Impactos en la salud, desigualdades de género, educación y desarrollo económico.	Impactos a corto y largo plazo en la salud física y mental, impactos en la participación social.
<b>Políticas principales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Transición a sistemas energéticos modernos.</li> <li>- Inversión en la expansión de la red y microrredes renovables.</li> <li>- Subsidios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Subsidios</li> <li>- Energía a bajo coste</li> <li>- Inversión en eficiencia energética</li> </ul>

Fuente: Adaptado de Bouzarovski y Petrova (2015)

Algunos autores han tratado de abordar las diferencias y delimitar la frontera entre ambos conceptos. En este sentido, Li et al. (2014) argumentan que mientras el fenómeno de *fuel poverty* suele ocurrir en países con un grado relativo alto de bienestar con climas fríos, la ‘pobreza energética’ es un fenómeno que ocurre en todo el abanico climático, aunque principalmente en países con un desarrollo económico menor. De acuerdo con los autores, podría darse el caso que una misma unidad familiar padeciera de ambos fenómenos: esto sería un hogar situado en un territorio con un clima frío, con dificultades para mantener una temperatura adecuada, a la vez que sufren dificultades de acceso a otro tipo de servicios energéticos. Ahora bien, como ya ha mostrado la literatura, esta situación es, de hecho, habitual, particularmente en países del Mediterráneo (Gouveia et al., 2018; Papada & Kaliampakos, 2016; Tirado Herrero et al., 2018). A pesar de las históricas diferencias entre estas dos tendencias, las fronteras entre ellas están cada vez más desdibujadas.

En el presente trabajo se abordará la cuestión de la pobreza energética desde una perspectiva más holística, partiendo de una visión amplia que permita sumar todas las características y reflexiones en torno al fenómeno, tanto a partir del conocimiento creado en el Norte como el Sur Global. En consecuencia, la preocupación de la autora en torno al fenómeno de ‘pobreza energética’ no sólo se centrará en la cuestión de la asequibilidad, sino también en factores que afectan tanto el tipo como la calidad de servicios energéticos en las comunidades analizadas (Bouzarovski, 2014).

### 1.3 De la pobreza energética a la vulnerabilidad energética

#### 1.3.1 Los orígenes del concepto de pobreza energética en el contexto europeo

El concepto contemporáneo, que ha dado nombre al particular campo de estudio, de pobreza energética encuentra su origen en la crisis del petróleo de 1973, momento en que los problemas asociados a los combustibles y la energía tomaron identidad propia. De acuerdo con Bradshaw y Harris (1983) ya desde su origen surgió también la idea de *'right to fuel'* o el 'derecho al combustible'. Construyendo sobre estos antecedentes, en 1991 Brenda Boardman publica su libro "Fuel poverty: from cold homes to affordable warmth" (1991) en el que se propone el concepto seminal de pobreza energética. En un inicio, el término más usado fue *'fuel poverty'* aunque con el tiempo ha ido siendo substituido por 'energy poverty' o pobreza energética.

No existe un concepto consensuado de pobreza energética. En sus primeras descripciones, la pobreza energética fue definida como la incapacidad de los hogares de alcanzar una temperatura adecuada, aunque también prevenían de la importancia de otras necesidades como la cocina, la necesidad de luz en los hogares o el agua caliente (Bradshaw & Hutton, 1983). Así, vemos que, durante los primeros años, y décadas, el estudio sobre la pobreza energética se centró exclusivamente en las problemáticas vinculadas a la falta de calefacción durante los meses más fríos. Esta visión restrictiva, aún predominante en algunos contextos, se ha visto superada como veremos más adelante.

En 2007, Stefan Bouzarovski propone una definición más comprensiva del fenómeno, aunque aún centrada en el aspecto térmico, entendiendo la pobreza energética como 'la imposibilidad de calentar el hogar a un nivel social y materialmente adecuado' (Buzar, 2007, p. 225, traducido por la autora).

Desde un punto de vista institucional, en 2011 el Comité Económico y Social Europeo lanza la siguiente definición:

La pobreza energética es la dificultad o la incapacidad de mantener la vivienda en unas condiciones adecuadas de temperatura (...) así como de disponer de otros servicios energéticos esenciales como la iluminación, el transporte o la electricidad para Internet u otros dispositivos a un precio razonable (La pobreza energética – Efectos de la liberalización y de la crisis económica, 2010).

Si bien, esta fue una formulación temprana por parte de una fuente oficial, el concepto no ha sido posteriormente desarrollado por parte de las instituciones europeas, dejando la tarea de definición (con sus consecuencias en términos de posterior identificación, diagnóstico y cuantificación) del fenómeno a los estados miembros (véase Capítulo 3).

En la academia, los principales debates en este ámbito se han centrado en la medición del fenómeno (Florio, 2013; Pachauri & Spreng, 2011; Rademaekers et al., 2016; Schuessler, 2014; Thomson, Bouzarovski, et al., 2017; Tirado Herrero, 2017b) más que en su conceptualización

(Day et al., 2016; Moore, 2012). Aun así, puede considerarse que –aunque existe un amplio debate técnico sobre los indicadores que deben ser usados – hay un amplio consenso sobre la naturaleza relativa de la pobreza energética supeditada a diferentes factores culturales y socioeconómicos (Moore, 2012, p. 21).

Diferentes autores, como Day, Walker y Simcock (2016) han aplicado una aproximación al fenómeno de la pobreza energética desde la perspectiva de las capacidades, desarrollado originalmente por Amartya Sen (1995) y Marta Nussbaum (2003). En este sentido, los autores proponen definir la pobreza energética como la imposibilidad de alcanzar capacidades esenciales como resultado de un inadecuado acceso a los servicios energéticos de forma asequible, confiable y segura (Day et al., 2016, p. 602). Middlemiss et al. (2019), desde una perspectiva de capacidades, analizan el vínculo entre la capacidad para las relaciones sociales y la capacidad de acceso a los servicios energéticos, definiéndola como bidireccional e influenciada por múltiples factores. Los autores, a partir de las propuestas de Sen y Nussbaum, proponen tres capacidades incluidas en la perspectiva de las relaciones sociales: la capacidad de mantener relaciones sociales significativas, la capacidad de tener dignidad y la capacidad de participar en la sociedad, que ponen en relación con la capacidad de acceso a los servicios energéticos en un contexto social específico (Middlemiss et al., 2019).

Este enfoque sigue la línea de un cambio de perspectiva en el rol de la energía en el fenómeno de la pobreza energética i la introducción de la idea de servicios energéticos (Bouzarovski & Petrova, 2015), como se desglosa en la siguiente sección. En consecuencia, el concepto de pobreza energética cada vez incluye más dimensiones, como el acceso, la infraestructura o la salud, que conviven con elementos más novedosos como la justicia, la seguridad o la transición socioeconómica (Bouzarovski & Petrova, 2015).

Volviendo ahora al carácter relativo de la pobreza energética, tal como Bradshaw and Hutton (1983) anticiparon, no todas las situaciones de pobreza energética son iguales y ninguna de ellas es causada por un único factor. Podemos distinguir entre visiones que optan por la estandarización del fenómeno de la pobreza energética y aquellas visiones que optan por una concepción más gradual que permite su matización, por ejemplo, la propuesta de ‘vulnerabilidad energética’ de Bouzarovski, Petrova y Tirado-Herrero (2014). Esta última permite capturar las dinámicas e interrelaciones entre diferentes factores, como desarrollaremos en la sección “Vulnerabilidad energética: un paso más allá de la pobreza energética”.

Esta abertura de enfoque respecto a la pobreza energética ha permitido la entrada de miradas novedosas sobre el fenómeno. A modo de ejemplo, destacan los intentos de identificar situaciones de ‘pobreza energética escondida’, esto es, casos de hogares energéticamente vulnerables que no encajan con los indicadores tradicionales de pobreza energética (Tirado Herrero, 2017b). También, la entrada en consideración de otros contextos tradicionalmente olvidados, como el fenómeno de pobreza energética en olas de calor (Nicholls & Strengers, 2018; Sanchez-Guevara et al., 2019; Thomson et al., 2019).

### 1.3.2 Servicios energéticos

Un aspecto que se destaca desde las primeras formulaciones de pobreza energética es la importancia de los servicios energéticos. La noción de servicios energéticos y su importancia recae en que “la gente no exige la energía per se, sino servicios energéticos como la movilidad, poder lavar, usar la calefacción, cocinar, usar el aire acondicionado o la iluminación” (Haas et al., 2008, p. 4013).

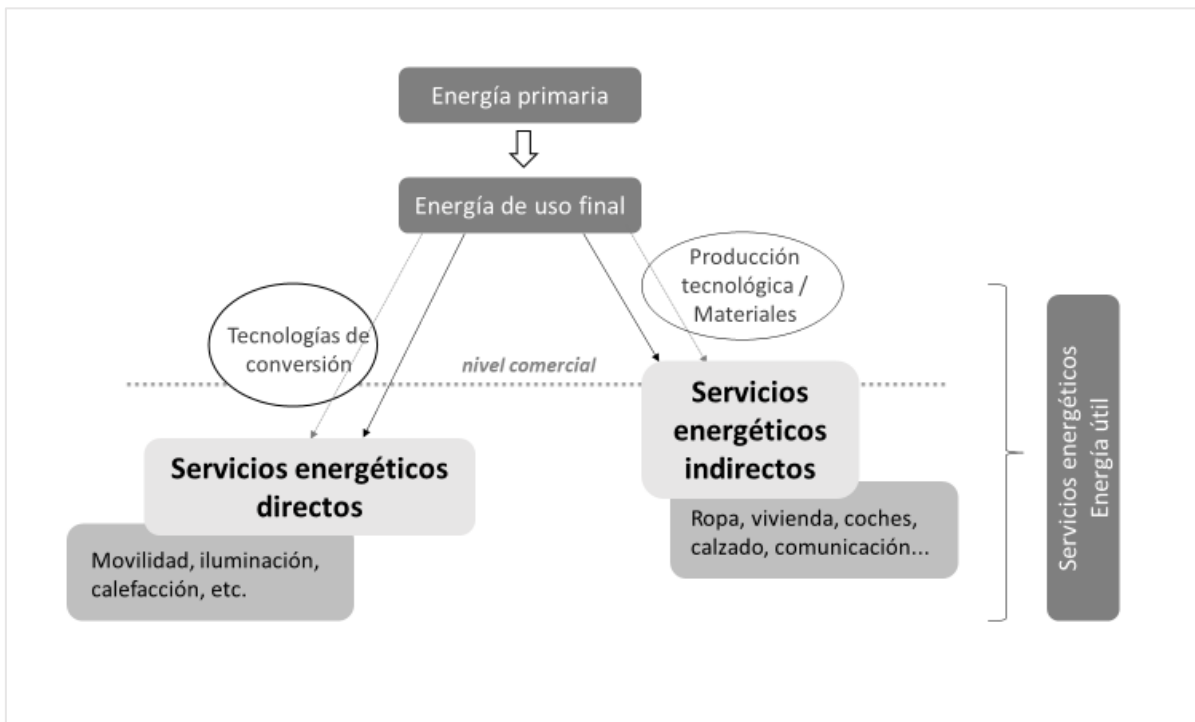
En primer lugar, debemos diferenciar entre algunos conceptos básicos propios del ámbito energético que nos ayudarán a operacionalizar y comprender la energía desde diversas perspectivas. Cuando hablamos de energía primaria nos referimos a la energía disponible en la naturaleza antes de ser convertida o transformada. Posteriormente, nos podemos referir a la energía de uso final o energía secundaria, que se refiere al tipo de energía que suministra al usuario final después de su transformación (Sovacool, 2011). Finalmente, tenemos los servicios energéticos que se refieren al servicio específico o consumo final al que sirve la energía secundaria (Howells et al., 2005).

Benjamin Sovacool (2011), a través de su investigación de tipo de uso de servicios energéticos en distintos tipos de hogares, identifica los elementos característicos de lo que llamamos servicios energéticos. En primer lugar, los servicios energéticos son multidimensionales y dinámicos, esto implica que un mismo servicio energético puede estar conectado y depender de otros servicios energéticos.

En segundo lugar, los servicios energéticos difieren en función de si su uso es directo o indirecto (Sovacool, 2011). En esta línea, Haas et al. (2008) diferencian entre los servicios energéticos directos – aquellos servicios que utilizan la energía primaria directamente o a través de tecnologías de conversión – y los servicios energéticos indirectos, como todos aquellos elementos y servicios que necesitan de la energía de una forma no visible (Haas et al., 2008, p. 4013). Podemos ver – a través de esta conceptualización - la profunda imbricación de los servicios energéticos en la cotidianidad humana, particularmente en las sociedades occidentales contemporáneas. El énfasis sobre la diversidad e interconexiones en las redes y usos de servicios energéticos subraya la complejidad en la demanda de energía (Sovacool, 2011)



Ilustración 3 Servicios Energéticos



Fuente: adaptación por la autora de Haas et al. (2008) y Sovacool (2011)

En tercer lugar, el autor destaca la diversidad en los propios servicios energéticos, y en este sentido, como estos pueden diferir entre zonas rurales y urbanas, en función de los sectores o incluso entre países (Sovacool, 2011). Haas et al. (2008) apuntan que los servicios energéticos son el resultado de la combinación de diferentes elementos: energía, tecnología, capital humano y físico, así como recursos y elementos ambientales. Los servicios energéticos pueden ser categorizados por múltiples factores (por ejemplo, clase social de los consumidores o tipo de servicio y sector). Así, los aspectos culturales devienen determinantes en las formas de uso de la energía.

## SERVICIOS ENERGÉTICOS EN EL ÁMBITO DOMÉSTICO EN ESPAÑA

Con el objetivo de contextualizar esta tesis doctoral en un marco geográfico, social y temporal concreto, y ver cómo estos elementos influyen el tipo de servicios energéticos y usos de la energía final, en este apartado veremos algunos datos básicos de uso de servicios energéticos en España.

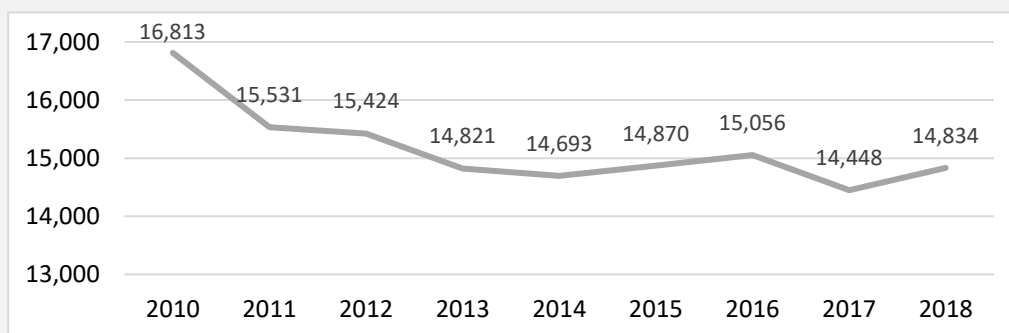
Los últimos datos disponibles se encuentran publicados en el Informe 'La Energía en España 2018' publicado por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (2020). En este informe se proporcionan datos sobre usos energéticos en función de servicios energéticos. Estos datos no han sido obtenidos de forma directa, sino elaborados a partir de los modelos generados en el proyecto SECH-SPAHOUSEC sobre el Análisis del consumo energético del sector residencial en España, elaborado por el Instituto para la Diversificación y

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

Ahorro de la Energía (2011) y el Manual estadístico sobre el consumo de energía en el sector residencial (Eurostat, 2013). Nos centraremos únicamente en los servicios energéticos en el ámbito doméstico (excluyendo otro tipo de sectores). Los datos se refieren tanto a viviendas principales como secundarias.

En primer lugar, podemos ver que el consumo final de energía en el sector residencial ha variado en la última década, con un marcado descenso a partir del 2010, aunque los últimos datos de 2018 indican un incremento del 2,6%, alcanzando el 17,1% de la demanda total. Este incremento se asocia a las demandas de electricidad (+5,1%) y de productos petrolíferos (+4,4%), que en conjunto suponen el 62,2% del consumo de los hogares (Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2020, p. 53).

Gráfico 1 Consumo final de energía en el Sector Residencial 2010-2018

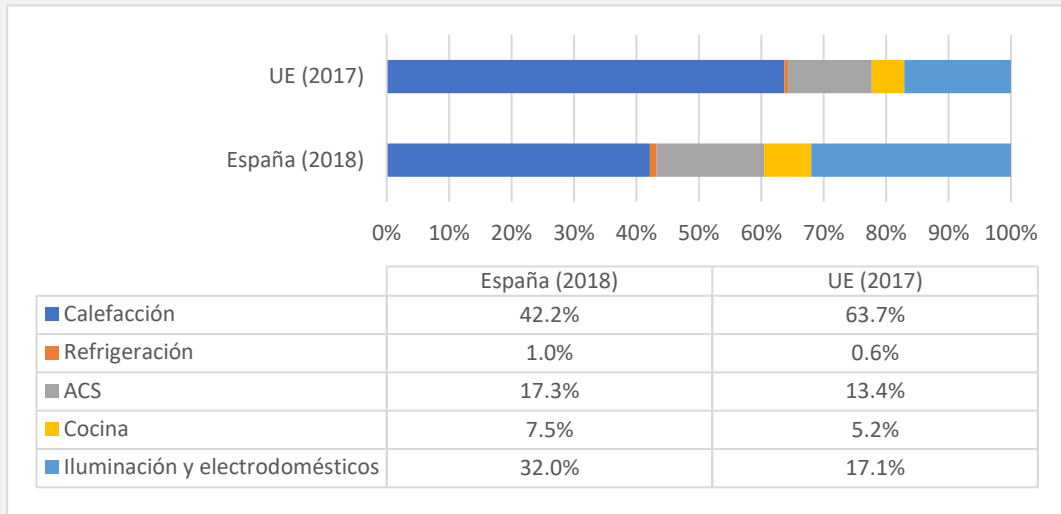


Fuente: elaboración propia a partir de los datos de MITECO/IDEA/INE

De acuerdo con los datos y análisis del Ministerio, el consumo energético inició una pauta descendiente a partir del 2005, reforzada por la crisis socioeconómica del 2008. En este sentido, la disminución de los ingresos de los hogares sumada al incremento de los precios de la energía causó una progresiva reducción del consumo doméstico.

En el Gráfico 2 podemos ver el Consumo energético del sector residencial según usos (servicios energéticos) en España y la Unión Europea. De acuerdo con el Libro de la Energía 2018 (2020), los servicios energéticos más relevantes en los hogares españoles son los de tipo térmico (englobando calefacción, cocina y agua caliente sanitaria) seguida de la iluminación y electrodomésticos. Mientras que los servicios de tipo térmico usan fuentes combustibles de origen fósil en su mayoría (56%), los electrodomésticos junto a la iluminación suponen más del 70% del consumo eléctrico en los hogares.

Gráfico 2 Consumo energético del sector residencial según servicios energéticos



Fuente: elaboración por la autora a partir de datos de la CE/IDAE

Los electrodomésticos han ganado peso en las estadísticas de consumo en los últimos años. La mayoría del consumo por electrodomésticos corresponde a equipos frigoríficos, lavadores y televisores (Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2020).

Bouzarovski y Petrova (2015), en un esfuerzo por superar la dicotomía entre los estudios de pobreza energética en el Norte y Sur Global, identifican un grupo de servicios energéticos objeto de privación en situaciones de pobreza energética en ambos contextos (ver Ilustración 4). Con este ejercicio, los autores tratan de unificar en un único marco de referencia las necesidades e impactos de las situaciones de pobreza energética en diferentes contextos.

Ilustración 4 Servicios energéticos en el hogar



Fuente: adaptación por la autora de Bouzarovski y Petrova (2015)

La concepción de servicios energéticos complejiza el propio fenómeno de pobreza energética. Su carácter multifuncional (en tanto, un suministro con una función inicial puede acabar influyendo y sirviendo para múltiples roles secundarios) implica que estos no pueden ser analizados únicamente desde una perspectiva tecnológica o social, pero como un ensamblaje híbrido (Bennett, 2005 citado por Bouzarovski & Petrova, 2015). Así, los servicios energéticos materializan prácticas sociales que incluyen acuerdos institucionales, significados culturales compartidos y normas, conocimientos y habilidades tecnológicas, así como infraestructuras (Walker, 2014, p. 49).

Desde de la perspectiva de las capacidades, los servicios energéticos están motivados por necesidades específicas que, al ser satisfechas, activan funcionamientos cruciales para el desempeño cotidiano y bienestar humano (Bouzarovski & Petrova, 2015; Fell, 2017). Por el contrario, los autores sostienen que una conceptualización de la pobreza energética desde la noción de necesidades básicas no es adecuada, en tanto el concepto de necesidades no es capaz de recoger la complejidad de requerimientos y funcionamientos en el hogar. Un argumento complementario es la crítica articulada por Fraser (1989) en relación a la política de necesidades, en cuanto al interpretación de las mismas no es un acto neutro, sino que es un proceso incardinado y atravesado por las relaciones de poder.

Finalmente, como base para esta tesis doctoral, cuando nos refiramos a servicios energéticos como elemento material básico en las situaciones de privación que analizaremos, usaremos la definición propuesta por Fell (2017) a partir de su extensa revisión conceptual del término:

Los Servicios energéticos son aquellas funciones o acciones que se realizan usando energía y que son medios para obtener o facilitar servicios o estados deseados (Fell, 2017).

De acuerdo con este autor, la definición propuesta recoge gran parte de la literatura previa sobre el concepto, y ofrece una formulación de consenso que intenta recoger el máximo de matices.

### 1.3.3 Vulnerabilidad y precariedad energética

Dos conceptos han emergido en los últimos años en torno a la pobreza energética, tanto en el ámbito académico como en las narrativas construidas desde los movimientos sociales: la vulnerabilidad y la precariedad energética. Ambos conceptos han sido desarrollados de forma limitada por la literatura, por lo que su uso aún es discutido y ambivalente. En este apartado, exponemos ambos conceptos, así como su evolución conceptual, y definimos su impacto y uso a lo largo del presente estudio.

En primer lugar, trataremos el concepto de vulnerabilidad energética. Middlemiss y Gillard (2015) subrayan que no existe una definición clara ni un debate en torno a la vulnerabilidad energética que permita distinguirla claramente de la pobreza energética.

Bouzarovski y Petrova (2015) usan el concepto como uno de los paradigmas (en una articulación de tres) que sostienen su novedosa reformulación del concepto de pobreza energética. El primero hace referencia a la incorporación de la visión de servicios energéticos (ver sección Servicios energéticos y privación). El segundo paradigma de referencia será el de 'provisión de sistemas e infraestructuras', que describa las dinámicas institucionales en las cadenas de producción, distribución y consumo energético a partir de una lógica vertical (Fine, 1993). Por último, será determinante partir de una noción de vulnerabilidad que busca romper con el carácter estático del concepto de pobreza energética (como descripción de un estado en un momento específico), para concebir la vulnerabilidad como un conjunto de condiciones o factores de riesgo que pueden conducir a la pobreza energética.

La propuesta de adoptar un enfoque de vulnerabilidad a diferencia de la concepción tradicional de pobreza energética implica incorporar el carácter temporal, dinámico y multicausal al fenómeno, que permite identificar factores de riesgo que pueden cambiar en el tiempo. Esta visión pone en cuestión estrategias de identificación de población en situación de pobreza energética ampliamente aceptadas. Por ejemplo, Bouzarovski y Petrova (2015) apuntan que los enfoques predominantemente sociodemográficos para la identificación de beneficiarios en políticas contra la pobreza energética en la UE – por ejemplo, la identificación de colectivos particulares a través de características personales - no tiene en cuenta factores determinantes como el tipo y estado de la vivienda u otros elementos sociotécnicos.

En esta misma línea, Bouzarovski, Petrova y Tirado-Herrero (2014) identifican una serie de factores, internos y externos, que conducen a una situación de vulnerabilidad energética (ver Ilustración 5) . Los autores resaltan la importancia de delimitar estos factores para, por un lado,

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

identificar los hogares en riesgo futuro de pobreza energética y, por el otro lado, reconocer los elementos que han llevado a estos grupos hasta esa situación. Entre los factores internos, destacan la flexibilidad, entendida como la incapacidad del hogar para cambiar o variar la forma de provisión de energía para adecuarla a sus necesidades; la baja eficiencia energética del hogar; y el desajuste entre las necesidades energéticas en el hogar y los servicios energéticos disponibles. El único factor externo detectado ha sido las dificultades de acceso a vectores energéticos adecuados. Los factores de vulnerabilidad internos y externos apuntados por los autores son las prácticas energéticas, entendidas como las dificultades para acceder a apoyo externo, así como de tener formas de uso energético eficientes; y la asequibilidad de la energía, entendida como la desproporción entre los costes energéticos y de inversión y los ingresos del hogar. Por último, sumamos el factor de la seguridad, propuesto por Gonzalez Pijuan (2020), como la existencia de un alto riesgo de incendio o electrocución por la presencia de conexión irregular a suministros o el uso de métodos de riesgo para conseguir una temperatura aceptable en el hogar.

Ilustración 5 Factores de vulnerabilidad energética



Fuente: adaptación de Bouzarovski et al. (2014) y Gonzalez Pijuan (2020).

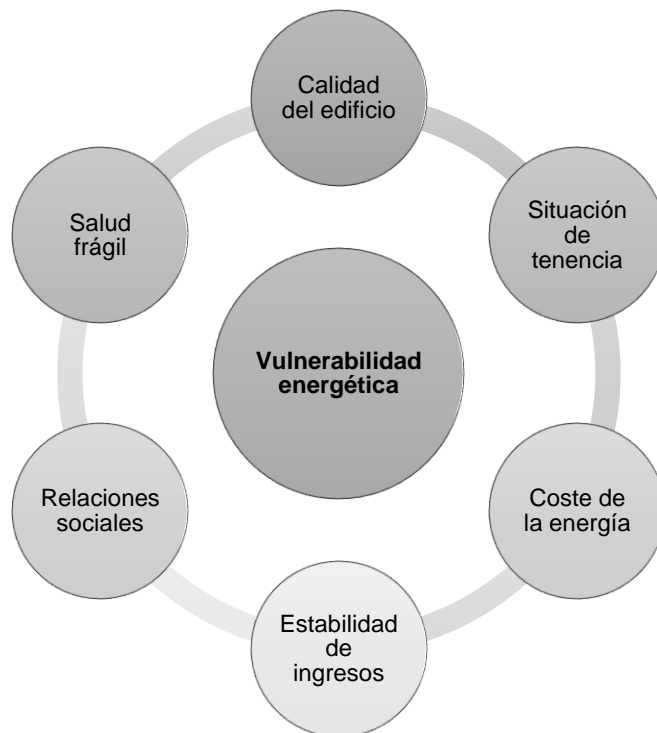
Middlemiss & Gillard (2015), a través de su investigación, delimitan y resitúan el concepto de vulnerabilidad energética. Los autores – a través de una mirada cualitativa e interpretativa de la experiencia vivida de las personas en situación de vulnerabilidad energética – construyen una definición compleja de vulnerabilidad. Su propuesta rompe con las visiones más cuantitativas sobre el fenómeno que se centran en identificar factores geográficos y demográficos para diferenciar quien es o no vulnerable (Hinkel, 2011, citado por Middlemiss & Gillard, 2015). Estos autores - a partir de tres elementos provenientes de la literatura sobre vulnerabilidad: el daño potencial futuro; la exposición y sensibilidad al daño, así como la capacidad de adaptación – definen la vulnerabilidad como:

La probabilidad de que un hogar se encuentra en situación de pobreza energética, la sensibilidad de ese hogar a la pobreza energética, y la capacidad del hogar para

adaptarse a los cambios que genere la situación de pobreza energética (Middlemiss & Gillard, 2015, p. 147, traducido por la autora).

No obstante, si bien la perspectiva de la vulnerabilidad energética amplía las visiones tradicionales de la pobreza energética, y permite incorporar flexibilidad en el diagnóstico, no está libre de críticas y problemáticas para tener en cuenta. Tal como señalan Middlemiss y Gillard (2015), los estudios sobre vulnerabilidad desde la experiencia de las propias comunidades dependen de su propia concepción de qué es o no socialmente aceptable. En esta línea, estos autores relacionan el uso tradicional de las teorías de la vulnerabilidad junto con el discurso de la resiliencia como herramienta neoliberal para responsabilización individual de los individuos sobre su propia situación de vulnerabilidad (Joseph, 2013). En consecuencia, Middlemiss y Gillard (2015) clarifican que su propuesta parte de la voluntad de analizar los elementos estructurales que han llevado a la situación de vulnerabilidad energética, explorando su carácter multidimensional, e identificando las interrelaciones entre los principales desafíos para las personas vulnerables energéticamente.

Ilustración 6 Desafíos en situaciones de vulnerabilidad energética



Fuente: elaborado por la autora a partir de Middlemiss y Gillard (2015)

Como complemento tanto a la noción básica de pobreza energética, como a la perspectiva de la vulnerabilidad energética, incorporamos al debate el concepto de precariedad energética. Saska Petrova (2018) construye el concepto de precariedad energética a partir de la base teórica -desde las ciencias sociales críticas- de la noción general de precariedad (Stanley, 2014) y la nueva clase social del 'precariado' (Standing, 2013), especialmente desarrollada a partir de la crisis socioeconómica de 2008. La autora, reconociendo el valor de la investigación previa en torno a

la vulnerabilidad energética, señala la ausencia de elementos teóricos que expliquen tanto los factores de influencia externos al hogar como los procesos de empoderamiento de las comunidades (Petrova, 2018, p. 2).

Petrova distingue, usando los términos en inglés, entre '*precariousness*' y '*precarity*' en el ámbito de la energía. De acuerdo con la autora, '*precariousness*' se refiere a una idea general o condición compartida (omnipresente geográficamente) que pone de relieve la co-dependencia y vulnerabilidad humana (Butler, 2010 citada por Petrova, 2018). Por el contrario, '*precarity*' se refiere a sus formas más específicas. De acuerdo con esta autora, el concepto de precariedad energética – a partir de la 'condición de dependencia' (Vasudevan, 2015)– nos da información sobre las interdependencias económicas y espaciales (Bouzarovski & Tirado Herrero, 2017a) que generan privación energética en el ámbito doméstico. De esta forma, la reivindicación de este concepto nos ayuda a vincular los fenómenos de vulnerabilidad y pobreza energética con los factores institucionales, sociales y políticos (por ejemplo, los mecanismos de mercado en el sector energético) que generan esta misma precariedad energética (Petrova, 2018).

Así, el concepto de precariedad energética será especialmente relevante en el marco de esta tesis doctoral, en tanto permitirá considerar otros factores intervinientes – más allá de las causas clásicas de la pobreza energética, a la vez que, incluir aquellas personas que, sin tener dificultades de pago a priori, no tienen acceso a servicios energéticos básicos o de forma muy precaria. Gonzalez Pijuan (2020) apunta que la perspectiva de la precariedad energética permite desenmascarar dos falacias habituales en los discursos en torno a las situaciones de pobreza energética. En primer lugar, la creencia que las familias en situación de vulnerabilidad energética necesitan mejorar sus hábitos de consumo y de eficiencia. En segundo lugar, la tendencia a identificar la problemática de la vulnerabilidad y pobreza energética como un asunto económico, no cuestionando ningún otro factor asociado a la situación de vulnerabilidad (por ejemplo, la seguridad del suministro) igual o más relevante que el económico.

#### 1.3.4 La exclusión energética: ampliando los límites conceptuales de la pobreza energética

Vinculando la literatura específica sobre pobreza energética con conceptos generales en la investigación sobre desigualdad social, vemos que -aún los esfuerzos desde la investigación por identificar factores externos – el concepto de vulnerabilidad energética resulta en las mismas debilidades que la noción de vulnerabilidad social (Beck, 1998). Esta noción peca de individualizar las situaciones de riesgo situando el foco en el individuo, o unidad familiar, pero obviando procesos estructurales causantes de la situación – y a la vez – la dificultad de las propias personas para poder sortear esas presiones sistémicas. La ampliación del concepto a través de la incorporación de precariedad energética (Petrova, 2018) nos ayuda a ir más allá de los límites conceptuales de la vulnerabilidad. Aun así, nos faltan herramientas conceptuales que nos permitan avanzar en un análisis profundo de las causas estructurales y contextuales que acompañan a las situaciones de vulnerabilidad y precariedad energética. Así, en el contexto de

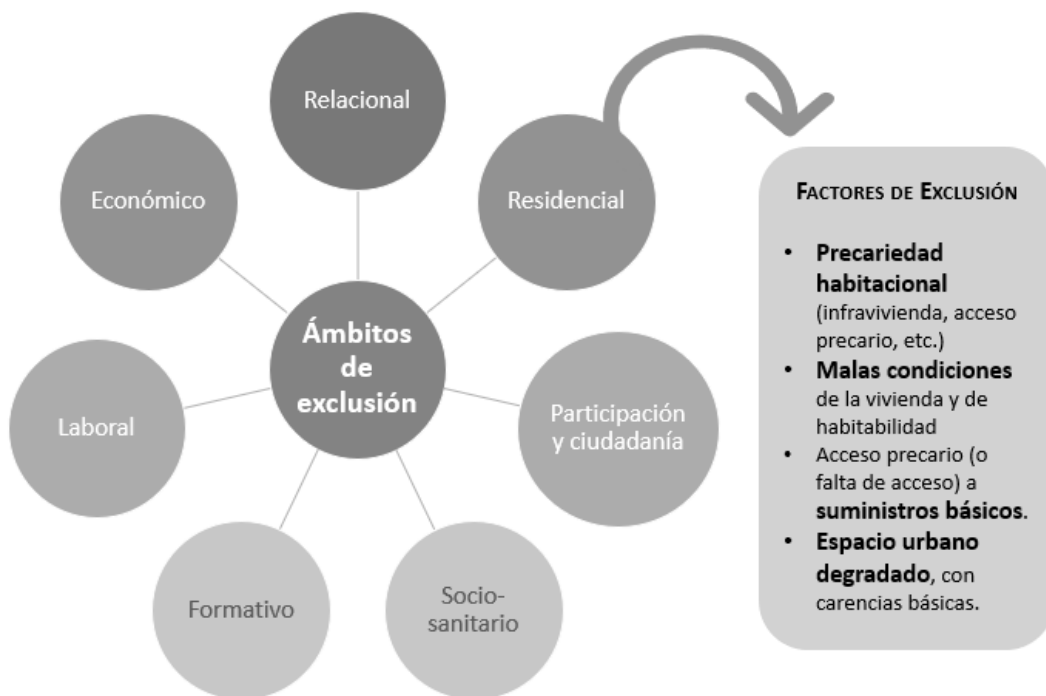


esta tesis se propone recuperar la noción de exclusión para incorporarla al marco de referencia en el ámbito energético, hablando de **exclusión energética**.

A partir de la distinción entre ámbitos y factores de exclusión de Subirats et al. (2004) vemos que el ámbito residencial ya se identifica como una dimensión clave en los procesos de exclusión social. Este ámbito se desglosa en factores entre los cuales los autores distinguen dos grandes aspectos, por un lado, el del acceso a la vivienda y por otro el de las condiciones de la vivienda. Este último, a su vez se divide en tres aspectos: las condiciones de la vivienda, las condiciones de habitabilidad y las condiciones ambientales o del entorno.

Con el objetivo de complejizar esta perspectiva, e incorporando lo aportado hasta ahora por la literatura específica, entre estos factores de exclusión vinculados al ámbito residencial deberían tenerse en cuenta el acceso a suministros básicos (ver Ilustración 7). Tal como se ha apuntado hasta ahora, entre las consecuencias de la vulnerabilidad energética y pobreza energética, se cuentan múltiples dimensiones: desde los aspectos de salud (Liddell & Morris, 2010) hasta relaciones y de participación social (Middlemiss et al., 2019). Si bien la problemática entorno a la pobreza energética no se ha popularizado hasta tiempos recientes, no podemos no tener en cuenta el acceso a estos suministros como un aspecto esencial en estos procesos de exclusión social.

Ilustración 7 Exclusión energética y exclusión social



Fuente: elaboración propia basada en Subirats et al. (2004) y ampliada por la autora.

#### **1.4 Medición y diagnóstico de la pobreza energética en Europa**

En esta sección nos detendremos, brevemente, en los mecanismos de medición y diagnóstico de la pobreza energética más habituales. Tal como ha constatado la literatura, gran parte de la producción científica en el ámbito de la pobreza energética se ha centrado en aspectos de detección y cuantificación del fenómeno. Por ello, aunque por la extensión de la investigación previa nos es imposible resumirla en este trabajo, proporcionaremos pinceladas de las principales contribuciones y debates en torno a esta temática.

##### **1.4.1 ¿Por qué medir la pobreza energética?**

Ante esta pregunta, podemos identificar dos motivos principales para medir y cuantificar la pobreza energética. Por un lado, el diagnóstico y medición del fenómeno a través de indicadores estandarizados permite la comparación de datos entre diferentes países o regiones, permitiendo una mejor comprensión del propio fenómeno. La regulación europea en esta materia prevé que todos los estados miembros deberán definir la problemática de pobreza energética en cada uno de los contextos nacionales, y compartir los datos de diagnóstico con el resto de los países comunitarios. La demanda de datos estadísticos y estimaciones desde instituciones europeas (Comisión Europea, Parlamento o el Comité de las Regiones, entre otros) ha crecido notablemente en los últimos años (Thomson, Bouzarovski, et al., 2017). Por ello, la tarea de selección y definición de indicadores y métricas de la pobreza energética ha ocupado una parte significativa de la producción científica en los últimos años. En esta línea destacamos algunos informes especialmente relevantes en el estudio, comparación de indicadores, y propuestas de transversalización y homogeneización de métricas en la Unión Europea. Trinomics presentó, en 2014, el informe ‘Selecting Indicators to Measure Energy Poverty’ en el que se analizan 178 indicadores para la medición de la pobreza energética a nivel de la Unión Europea.

En segundo lugar, la medición de la pobreza energética también es decisiva en los procesos de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas. En este sentido, la elección de unos u otros indicadores pueden presentar escenarios de pobreza energética en Europa substancialmente diferentes, tanto en términos de prevalencia de la problemática como en el proceso de identificación de la población afectada (Thomson, Bouzarovski, et al., 2017, p. 881).

##### **1.4.2 Principales enfoques de medición de la pobreza energética**

La primera métrica de pobreza energética propuesto a partir de la investigación pionera de Brenda Boardman (1991) fue el llamado indicador del 10%. Según esta autora, un hogar se encontraba en situación de pobreza energética si dedicaba más de un 10% de sus ingresos en gastos energéticos. Más adelante, cuando la temática tomó fuerza política en el contexto europeo, y la necesidad de datos comparables se hizo evidente, nuevos debates en torno a la medición de la pobreza energética resurgieron, esta vez recurriendo a las bases de datos europeas preexistentes (Tirado Herrero, 2017b).

Existen diferentes enfoques y criterios para la clasificación de indicadores de la pobreza energética (Rademaekers et al., 2016; Tirado Herrero, 2017b; Waddams Price et al., 2012). Tirado Herrero (2017b) distingue tres enfoques principales: indicadores directos<sup>8</sup>; indicadores basados en el gasto energético y los ingresos; e indicadores consensuales o de autopercepción.

Una distinción clásica de enfoques es la diferenciación entre un enfoque objetivo y enfoque subjetivo (Waddams Price et al., 2012). Por otro lado, otros autores distinguen entre indicadores basados en el gasto en energía e indicadores consensuales basados en la autopercepción de los miembros del propio hogar (Rademaekers et al., 2016). A estos enfoques, se le suman propuestas adicionales que añaden matices y complejidad al proceso de medición del fenómeno. Thomson (2013) propone un tercer enfoque que estaría basado en métricas basadas en la temperatura, en qué se mediría la temperatura interna de los hogares. Debido a la falta de datos, por un lado, y a las dificultades de uso de este tipo de indicador en ciertos contextos geográficos, por otro, este enfoque no será incorporado como un enfoque significativo en esta tesis doctoral.

Rademaekers et al. (2016) identifican un cuarto enfoque centrado en datos e indicadores sobre los efectos de la pobreza energética. En este sentido, podrían incluirse datos sobre número de desconexiones, número de impagos y retrasos, etc. Ahora bien, los propios autores apuntan que este enfoque no se ha desarrollado propiamente, dada la dificultad de poder disponer de datos comparables a nivel nacional entre los países comunitarios.

En el marco de este trabajo, utilizaremos la propuesta de clasificación de Thomson et al. (2017) que distinguen tres enfoques (recogiendo la mayoría de la literatura anterior), y que es también la clasificación adoptada por el Observatorio Europeo de Pobreza Energética (como veremos posteriormente).

---

<sup>8</sup> Los indicadores directos son aquellos que comparan un nivel de Servicios energéticos alcanzados en el hogar con un estándar predeterminado (Tirado Herrero, 2017b). Si bien parecería que es un tipo de indicador muy útil para comprender el fenómeno, esta tipología es rara (uno de los pocos ejemplos disponibles es el establecimiento de una temperatura estándar para los hogares por parte de la Organización Mundial de la Salud) y no existen prácticamente datos para desarrollar este tipo de indicadores.

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA



En los siguientes apartados se recogen, a través de tablas de resumen, los principales indicadores y métricas de pobreza energética. Dado que el objetivo de este trabajo y capítulo no es analizar estos indicadores en sí mismos, estos se presentarán de forma sucinta, añadiendo para cada uno de los conjuntos, las críticas más relevantes al respecto.

### A) INDICADORES BASADOS EN COSTES ENERGÉTICOS E INGRESOS DEL HOGAR

Los indicadores basados en los gastos energéticos en relación a los ingresos del hogar establecen fórmulas para determinar si un hogar se encuentra o no situación de pobreza energética en función del porcentaje (absoluto o relativo) de sus ingresos que deben destinar a satisfacer sus necesidades energéticos. Este tipo de indicadores se basan en el aspecto de la asequibilidad de la energía, y por lo tanto, la adecuación de los servicios energéticos en un hogar se determina en función de si ha habido o no el gasto requerido (Rademaekers et al., 2016). Este tipo de enfoque es el más popular por la “percepción de objetividad y su naturaleza cuantificable” (Thomson, Bouzarovski, et al., 2017, p. 884).

Ahora bien, adelantamos en este punto que la literatura nos muestra que – a pesar de esta apariencia de fiabilidad – los indicadores basados en gastos energéticos son menos objetivos de lo que parecen (Tirado Herrero, 2017b). Uno de los principales objetivos, como veremos más adelante, es que este tipo de indicadores requieren una transformación (implicando toma de decisiones relevantes) por parte de los analistas de datos.

Para la construcción de las siguientes tablas resumen se ha consultado la información y revisión de indicadores y métricas de diversos trabajos: Castaño-Rosa et al. (2019); Rademaekers et al. (2016); Phimister, Vera-Toscano, & Roberts (2015); Romero, Linares, & Otero (2014) y Tirado-Herrero (2017b).

Tabla 3 Métricas de pobreza energética basadas en el gasto energético y los ingresos del hogar

	<b>Descripción</b>	<b>Fuentes</b>
<b>Indicador del 10%</b>	Este indicador establece que los hogares en situación de pobreza energética serán aquellos que dediquen más de un 10% de sus ingresos para satisfacer servicios energéticos adecuados.	Boardman (2010)
<b>Indicadores 2M</b>	Se trata de un conjunto de indicadores, que establecen que un hogar será pobre energéticamente si el gasto en servicios energéticos se sitúa: (1) doble de la mediana nacional; (2) doble de la media nacional; (3) doble de la mediana de porcentaje; (4) doble de la media de porcentaje de gasto.	Boardman (1991) Hills (2012) Schuessler (2014)
<b>Indicador MIS</b>	Un hogar será pobre energéticamente cuando la renta disponible después del gasto en energía y costes de la vivienda sea menor o igual que el MIS (que se considera un 'ingreso mínimo' calculado a partir de los costes de la vivienda medios y gastos en energía medios).	Moore (2012)
<b>Indicador LIHC</b>	El indicador Low- Income High-Cost (LIHC) establece que un hogar será pobre energéticamente cuando los ingresos se sitúen por debajo del umbral de pobreza, y los gastos energéticos sean más altos que un umbral determinado (60% de la renta mediana equivalente después del gasto en energía medio).	Hills (2012)
<b>Indicador AFCP</b>	Hogares en situación de pobreza energética serán aquellos en que la renta sin costes de energía y vivienda equivalente es menor que el 60% de la mediana de la renta sin costes de energía y vivienda equivalente.	Heindl (2013)

Fuente: elaboración propia a partir de Castaño-Rosa et al. (2019); Rademaekers et al. (2016); Phimister, Vera-Toscano, & Roberts (2015); Romero, Linares, & Otero (2014) y Tirado-Herrero (Tirado Herrero, 2017b).

Los indicadores basados en gasto energético e ingresos comparten una problemática común que es la dificultad de incorporar la diferencia entre el gasto energético real y el gasto energético necesario para cubrir las necesidades básicas. Esta dificultad se da porque en muchas ocasiones, los hogares en situación vulnerable pueden optar por priorizar otros gastos por encima de la energía, racionando esta última (no gastando lo que necesitarían) o en casos extremos incluso desconectándose para evitar el gasto (Liddell, 2012; Tirado Herrero, 2017b).

Romero et al. (2014) apunta a una crítica común de los indicadores del 10% y la familia de indicadores 2M, que es el elemento de arbitrariedad en el establecimiento de un umbral. En

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

particular, el indicador del 10% no tiene en cuenta el contexto ni es relativo, por lo que se dificulta la comparabilidad entre diferentes contextos (Rademaekers et al., 2016). Una crítica adicional del indicador 2M es que no cumple los requisitos de monotonicidad propuestos por Sen (1976) que indica que todo indicador de pobreza debe incrementar cuando existe una disminución de ingresos. Las críticas al indicador LIHC se centran en la complejidad del propio indicador (Castaño-Rosa et al., 2019), a la vez que obvia elementos relevantes como el bajo consumo energético voluntario (ver sección sobre Pobreza energética oculta) o el efecto de pertenencia a grupos específicos en mayor riesgo de pobreza energética: personas mayores, con discapacidad, con enfermedades crónicas o los menores que pueden requerir un gasto energético mayor (Middlemiss, 2017; Tirado Herrero, 2017b). El Indicador AFCP, basado en el indicador MIS, busca solventar algunas de las problemáticas detectadas en el indicador LIHC permitiendo identificar como hogares en situación de pobreza energética a aquellos con bajos ingresos pero también bajos consumos energéticos (Castaño-Rosa et al., 2019).

Por último, apuntar que también existen otros enfoques objetivos no basados en el gasto energético del hogar, por ejemplo la existencia de humedades o moho en la vivienda, o bien datos epidemiológicos (Schuessler, 2014).

### B) INDICADORES CONSENSUALES

El enfoque consensual recoge indicadores de autopercepción sobre la propia situación de los hogares en pobreza energética. De acuerdo con Rademaekers et al. (2016) este tipo de indicadores son efectivos para comprender la pobreza energética percibida por los propios hogares como indicadores complementarios a los objetivos.

El uso de este tipo de indicador es ampliamente aceptado, y en parte se da por la disponibilidad de datos comparables a nivel de la Unión Europea. Otro motivo para su popularidad es que la recolección de datos suele ser menos compleja (así como su tratamiento) que en el caso del conjunto de indicadores anteriormente analizados (Thomson, Bouzarovski, et al., 2017). La encuesta anual SILC (*Statistics on Income and Living Conditions*) incluye tres preguntas de interés para la detección y diagnóstico de la pobreza energética<sup>9</sup>:

- "¿Puede su hogar permitirse mantener su vivienda con una temperatura adecuada durante los meses fríos?" (Indicador: temperatura inadecuada de la vivienda en invierno)
- "¿En los últimos doce meses, el hogar ha tenido retrasos en el pago de recibos de agua, gas, calefacción, electricidad, comunidad, etc., para la vivienda principal debido a dificultades económicas?" (Indicador: retraso en el pago de las facturas)
- ¿Tiene la vivienda alguno de los problemas siguientes? Goteras, humedades en paredes, suelos, techos o cimientos, o podredumbre en suelos, marcos de ventanas o puertas (Indicador: presencia de deficiencias en la vivienda como goteras, humedades

---

<sup>9</sup> En España, estas preguntas se recogen a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida.

en paredes, suelos, techos o cimientos, o podredumbre en suelos, marcos de ventanas o puertas).

Además de estas preguntas que proporcionan datos anuales, en módulos ad hoc de la encuesta SILC, o bien la encuesta de Condiciones de Vida en España (módulos de 'Condiciones de la vivienda' en 2007 y 2012 que también incluye una pregunta relativa a la capacidad de los hogares para mantener la vivienda a una temperatura adecuada durante los meses de verano). Este aspecto es especialmente relevante en los países del Sur de Europa, como España, en que el aspecto de refrigeración de las viviendas es significativo en términos de pobreza energética.

Entre las críticas más habituales a los indicadores de tipo consensual destacan las siguientes. Por un lado, tal como se han apuntado en diversos estudios, las personas en situación de pobreza (también energética) tienden a caer en un sesgo de 'negación de la realidad' no admitiendo las propias dificultades (Eurostat, 2009; Nussbaumer et al., 2012a; Tirado Herrero, 2017b). En segundo lugar, problemáticas vinculadas a la selección de la muestra ya que algunos tipos de hogares no son incluidos y pueden generar anomalías en los datos (Thomson & Snell, 2013). Por último, el carácter binario de este tipo de indicadores no permite la gradación del fenómeno (Romero et al., 2014).

En síntesis, estas críticas apuntan la dificultad de la naturaleza subjetiva de este tipo de encuestas que puede acabar generando problemas de fiabilidad. Ahora bien, tal como apunta Tirado-Herrero (2017b) este tipo de crítica puede ser aplicada, de la misma forma, a las encuestas que recogen datos sobre los ingresos del hogar que, también dependen de la veracidad de los datos proporcionados por las personas encuestadas. Por otro lado, este mismo autor apunta que esta debilidad puede ser interpretada como una ventaja, ya que sería un mecanismo natural para la incorporación de variaciones en las necesidades percibidas socialmente en diferentes contextos (Healy, 2017; Tirado Herrero, 2017b).

### C) MÉTRICAS DIRECTAS

Por último, de acuerdo con Thomson et al. (2017) los indicadores incluidos en un enfoque directo de medición son aquellos que tratan de medir si los servicios energéticos en el hogar alcanzan un nivel suficiente. Entre este tipo de indicadores, el más popular es la medición directa de temperatura del hogar. Ahora bien, tal como indica Tirado-Herrero (2017b) este tipo de cuantificación es altamente dificultosa debido a la casi inexistencia de este tipo de bases de datos. Por otro lado, también existen otros obstáculos para la obtención de este tipo de indicadores, tales como la determinación de estándares adecuados para la comparación, así como cuestiones éticas en relación con el acceso y monitorización de hogares (Thomson, Bouzarovski, et al., 2017).

### D) EL OBSERVATORIO EUROPEO DE POBREZA ENERGÉTICA: SELECCIÓN DE INDICADORES

En este punto del capítulo, y después de haber valorado panorámicamente los instrumentos de medición y diagnóstico del fenómeno de pobreza energética más relevantes, nos centramos en

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

un elemento importante en el proceso de construcción y consolidación de estos indicadores en el contexto europeo.

En 2016 se creó el Observatorio Europeo de la Pobreza Energética (EPOV, en sus siglas en inglés), liderado por los investigadores Stefan Bouzarovski (Universidad de Manchester) y Harriet Thomson (Universidad de Birmingham), para un período de 40 meses. Entre los objetivos del EPOV destacan la mejora de la transparencia en los datos disponibles sobre pobreza energética; la creación de un recurso de fácil uso y acceso abierto; la facilitación de colaboraciones y compartición de conocimientos; la diseminación y divulgación de información; y, por último, la provisión de asistencia técnica al mayor número de actores posibles.

Una de las tareas más relevantes del EPOV ha sido la recolección de datos a nivel europeo, para la confección de indicadores de pobreza energética y su divulgación que permitan el análisis y comparación entre los estados miembros. El EPOV distingue entre cuatro indicadores primarios – de los cuales, dos son indicadores de gasto energético e ingresos, y dos son de tipo consensual – y 19 indicadores secundarios.

Los indicadores primarios de tipo consensual se calculan a partir de los datos de la encuesta EU-SILC, que se aplica de forma estable en todos los estados miembros de la Unión Europea desde 2010 (Thema & Vondung, 2020). Estos son: (1) retrasos en las facturas y la (2) incapacidad para mantener la vivienda a una temperatura adecuada en invierno. Estos indicadores se recogen a través de preguntas directas en la encuesta mencionada de tipo binario (esto es, que deben ser contestadas con un Sí/No).

Por otro lado, encontramos los indicadores basados en el gasto energético y los ingresos, que recogen información de la Encuesta de Presupuestos Familiares (en inglés: Household Budget Survey). Estos indicadores son el (3) gasto energético desproporcionado con la mediana de su ejercicio; y (4) un gasto energético absoluto por debajo de la mitad de la mediana nacional. El primer indicador recoge información sobre el peso relativo de los gastos energéticos sobre los ingresos disponibles del hogar usando como referencia la mediana nacional (Thema & Vondung, 2020). El segundo indicador, relativo al gasto energético bajo, recoge información sobre el infraconsumo de servicios energéticos en relación a la mediana nacional de gasto energético.

Tal como hemos apuntado, además de estos indicadores primarios, el Observatorio recoge 19 indicadores secundarios que proporcionan información adicional sobre el fenómeno de pobreza energética. Estos indicadores se clasifican en distintos tipos: 6 indicadores relativos a precios energéticos, 3 indicadores de tipo consensual; un indicador basado en el gasto energético y los ingresos; 6 indicadores relativos a las características del stock de viviendas; y, por último, dos indicadores relativos al riesgo de pobreza y riesgos en el ámbito de la salud.

### E) POBREZA ENERGÉTICA OCULTA

Un concepto relevante que surgió a partir de la crítica de los indicadores cuantitativos mayoritarios (es decir, aquellos basados en el gasto energético e ingresos del hogar) es la idea



de la existencia de pobreza energética escondida u oculta. Esto es, aquel porcentaje de hogares que se encuentran en pobreza energética pero no son detectados mediante las herramientas de diagnóstico habituales. Entre las causas que pueden dar lugar a esta pobreza energética encontramos desde el bajo consumo voluntario por miedo a la acumulación de impagos o consecuencias económicas, hasta las desconexiones por decisión propia para evitar ese consumo.

En esta línea, Tirado-Herrero (2017b) propone la incorporación de métricas que permitan detectar los hogares con un gasto energético anormalmente bajo como un indicador de esta pobreza energética oculta. Rademaekers et al. (2016), a partir del análisis del indicador de 'pobreza energética oculta' del gobierno belga, también propone la incorporación de este tipo de métricas definiéndolas como un conjunto de indicadores que indican que un hogar es pobre energéticamente si su consumo energético absoluto se encuentra por debajo de un umbral específico. A través del informe de Trinomics, estos autores identifican cuatro umbrales posibles para este tipo de indicador, estableciendo que un hogar será pobre energéticamente cuando (2016, p. 37):

- a. el gasto energético equivalente sea de menos de 5 euros al mes.
- b. el porcentaje de gastos energéticos relativos a los ingresos disponibles (esto es los ingresos netos) es menos del 50% de la mediana nacional en ese año específico.
- c. el porcentaje de gastos energéticos relativos a los ingresos disponibles (esto es los ingresos netos) es menos del 25% de la mediana nacional en ese año específico.
- d. el gasto energético absoluto por cápita es menos del 50% de la mediana equivalente de gasto.
- e. El gasto energético absoluto por cápita es menos del 50% de la mediana equivalente de gasto.

De acuerdo con estos mismos autores, el indicador más adecuado para detectar la pobreza energética oculta es el gasto energético absoluto por cápita es menos del 50% de la mediana equivalente de gasto. El Observatorio Europeo de la Pobreza Energética actualmente incorpora este último indicador como métrica de referencia entre sus indicadores primarios.

### **1.5 Métricas, indicadores y la complejidad de la vulnerabilidad energética**

Uno de los problemas comunes en la mayoría de las métricas sobre pobreza energética es su carácter binario. Esto implica que la mayoría de los indicadores anteriormente presentados funcionan a partir de umbrales: un hogar será considerado pobre energéticamente sólo si supera ese umbral o, en el caso de indicadores consensuales, si contesta afirmativamente a la pregunta de encuesta específica (no admitiendo matices). Esta lógica choca frontalmente con la realidad de la pobreza energética que puede ser experimentada en diversas formas e intensidades

**VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA  
EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA**

(Tirado Herrero, 2017b). En esta línea, si hemos establecido que la noción de vulnerabilidad energética supone una evolución conceptual del concepto inicial de pobreza energética que nos permite incorporar esta idea de gradación del fenómeno y multidimensionalidad, las métricas sobre pobreza energética también deberían ser capaces de captar esta complejidad.

En este sentido, Tirado-Herrero (2017) apunta la necesidad de no confiar en un solo indicador, sino partir de un diagnóstico a partir de la integración de múltiples indicadores, que permitan incorporar diferentes dimensiones y factores influyentes en el propio fenómeno.

En la línea de la crítica anterior, Thomson et al. (2017) apuntan que la selección de indicadores debe realizarse a partir de la identificación de factores de vulnerabilidad energética y su operacionalización. Thomson et al. (2017) utilizan la propuesta de factores de vulnerabilidad propuesta por Bouzarovski et al.(2014), que aquí hemos complementado con la contribución de Gonzalez Pijuan (2020).

El uso del concepto de vulnerabilidad energética para la elección de indicadores y métricas de pobreza energética, nos ayuda a comprender la multidimensionalidad del fenómeno, y en consecuencia, porque la pobreza y vulnerabilidad energética no puede ser fácilmente capturada por un solo indicador (Thomson, Bouzarovski, et al., 2017).

Tabla 4 Indicadores y factores de vulnerabilidad energética

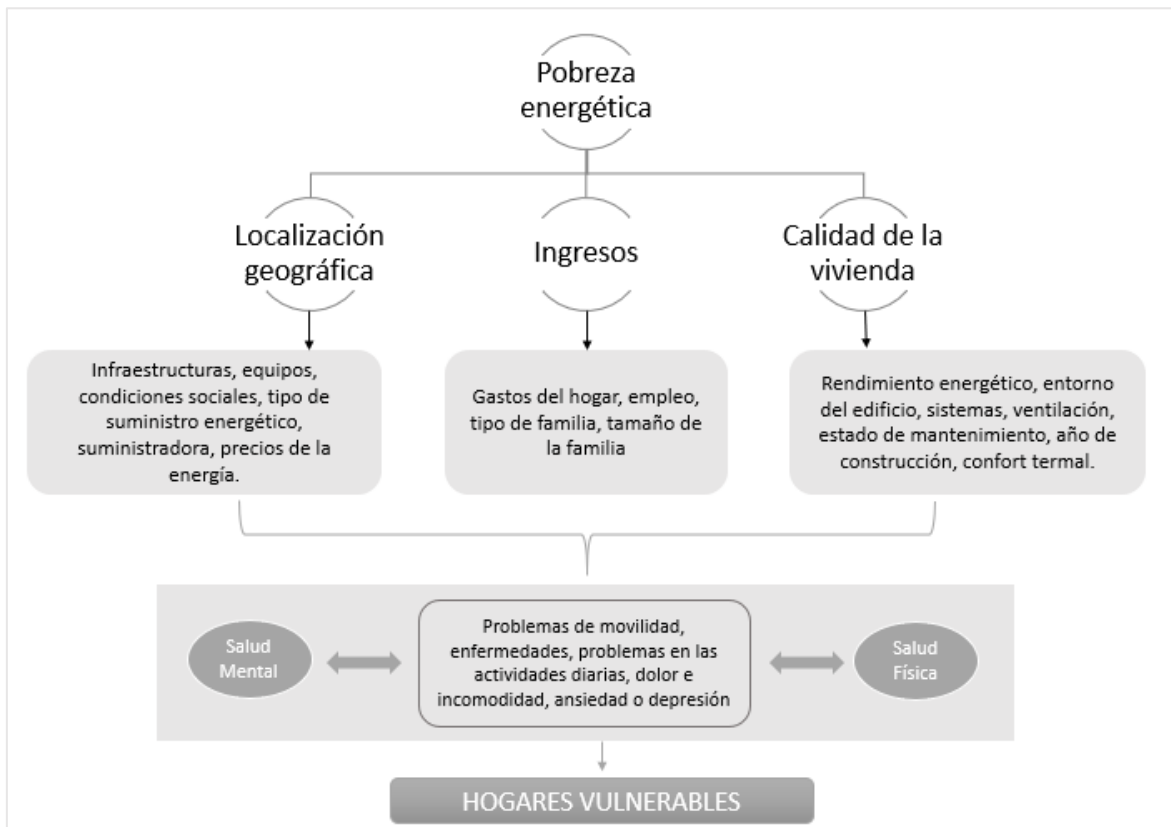
<b>Factores internos y externos</b>	Prácticas	Falta de reconocimiento en el ámbito de la política pública	Racionamiento de servicios energéticos. Baja cobertura de las medidas Esquemas impositivos y de costes injustos	
		Asequibilidad	Ingresos del hogar	Imposibilidad de mantener una temperatura adecuada en el hogar.
			Costes energéticos	Impagos y atrasos en las facturas energéticas
	Método de pago			
	Seguridad	Conexiones irregulares	Accidentes vinculados a conexiones irregulares o manipulación de contadores.	
		Antigüedad y condiciones de la infraestructura	Baja calidad del suministro.	
<b>Factores externos</b>	Acceso	Disponibilidad y capacidad de elección de empresas suministradoras.	Acceso inadecuado a empresas suministradoras asequibles.	
<b>Factores internos</b>	Flexibilidad	Tipo de tenencia de la vivienda	Alta tasa de desconexiones	
	Rendimiento energético	Eficiencia y rendimiento energético del edificio y los equipamientos.	Baja calidad del aire en el interior de la vivienda (humedades)	
Deterioro del edificio				

	Necesidades	Tipo de hogar	Efectos en la salud física y mental
	Necesidades adicionales	energéticas	Efectos relacionales y de participación social.

Fuente: elaboración propia a partir de Thomson et al. (2017); Bouzarovski et al. (2014) y Gonzalez Pijuan (2020).

Otros autores han apuntado también las dificultades de los indicadores desarrollados en las secciones anteriores (aquellos basados en el gasto energético y de tipo consensual) para la identificación de hogares en riesgo de pobreza energética, esto es en situación de vulnerabilidad energética. Raúl Castaño Rosa desarrolla esta crítica y propone optar por un enfoque basado en múltiples indicadores que recoge cinco aproximaciones básicas a la pobreza energética: la localización geográfica, los ingresos del hogar y su gasto energético, eficiencia energética confort térmico y las condiciones de la vivienda que se encapsulan en tres factores principales: la localización geográfica, ingresos del hogar y calidad de la vivienda (Castaño-Rosa et al., 2019).

Ilustración 8 Identificación de hogares vulnerables desde un enfoque de múltiples indicadores



Fuente: Castaño Rosa et al. (2019)

La propuesta de Castaño Rosa (2019) nos permite ahondar en estos factores de vulnerabilidad, y no sólo identificarlos sino situarlos en un mapa de interacción entre ellos. La identificación de unos factores geográficos determinantes que no sólo incluyen cuestiones de entorno sino de elementos sistémicos de conformación del sistema en que la realidad material del hogar vulnerable se sitúa.

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

En el marco de esta tesis, apuntamos la especial importancia de estos factores geográficos, añadiendo una especial mención a los aspectos culturales y las relaciones sociales. Reconocemos, al mismo tiempo, que algunos de estos elementos de contexto difícilmente serán capturados mediante métricas estandarizadas.

En línea con esta necesidad de avanzar hacia un enfoque de diagnóstico a partir de múltiples indicadores, Castaño Rosa (2020) propone un novedoso índice de vulnerabilidad energética. Este índice incluye diferentes indicadores que evalúan aspectos como la pobreza monetaria, el gasto energético requerido y el confort térmico del hogar, y los pone en relación con aspectos de salud de los miembros de la unidad familiar. A partir de esta propuesta de índice, el autor identifica hasta 13 niveles o grados de vulnerabilidad energética.

Existen, en esta misma línea, otras propuestas de métricas para la evaluación y diagnóstico de la pobreza energética desde una perspectiva multidimensional. Destaca la propuesta de Gouveia et al. (2019) que propone un índice de vulnerabilidad para detectar las regiones o zonas con un mayor riesgo de pobreza energética. Para ello han diseñado e implementado en el contexto portugués dos subindicadores que recogen, por un lado, la brecha de rendimiento energético, y por el otro, la habilidad de los hogares para implementar medidas contra la pobreza energética (teniendo en cuenta una variedad de factores socioeconómicos).

Otro ejemplo es el estudio presentado por Llera-Sastresa et al. (2017), en el que construyen un índice de vulnerabilidad energética a partir de la combinación de indicadores agrupados en cuatro factores: las características de la vivienda, el rendimiento energético de las instalaciones y electrodomésticos, el coste de la energía y las características y hábitos de los miembros del hogar.

Si bien los índices presentados se denominan índices de vulnerabilidad energética por incorporar los aspectos de multidimensionalidad, por un lado, y la posibilidad de gradación por el otro, debemos apuntar que algunos de ellos no incorporan factores relevantes que provienen de elementos y estructuras sistémicas, tales como los precios energéticos. Por otro lado, los índices presentados son de tipo cuantitativo, no incorporando aspectos cualitativos en la valoración y diagnóstico de la pobreza y vulnerabilidad energética.

Más allá de los índices multidimensionales apuntados hasta el momento, también identificamos un último grupo de indicadores multidimensionales y multinivel, en gran medida desarrollados en el sí de la literatura sobre pobreza energética en el Sur Global (que, tal como hemos apuntado anteriormente, presenta diferencias relevantes respecto a la conceptualización occidental y europea). Estos indicadores, no sólo incorporan una mirada multidimensional, incorporando distintos elementos y factores, pero también rompen con el binarismo de los indicadores tradicionales para incorporar una respuesta multinivel que permita la identificación de estadios intermedios en la medición del acceso a la energía (Bathia & Angelou, 2015). Sin entrar a describir las diferentes propuestas de este tipo de indicadores en detalle, apuntamos algunos de los más relevantes. Entre estas propuestas señalamos un conjunto de autores que han

identificado un conjunto de estándares mínimos de acceso a la energía seguidos de un trabajo de distinción y cuantificación de los niveles de acceso a estos servicios (EnDev, 2011; PAC, 2010). Por otra parte, encontramos indicadores más complejos, como el *Multidimensional Energy Poverty Index* o MEPI (Nussbaumer et al., 2012a), el *Energy Development Index* (IEA, 2010), o bien el más completo *Multitier Framework for Measuring Energy Access* o MTF (Bathia & Angelou, 2015; Culver, 2017).

### **1.6 Implicaciones políticas, teóricas y prácticas en la selección y construcción de indicadores de pobreza energética**

Entre las críticas más habituales, destacamos la sobrerrepresentación de los países de Europa Noroccidental en la construcción de métricas de pobreza energética y la definición de la problemática, centrándola en la adecuación de la temperatura en el hogar. Tal como apunta Tirado Herrero (2017b) este sesgo se origina en el excesivo foco de la investigación inicial en los climas y características de la pobreza energética en esa región. Este hecho ha ocasionado que a menudo no se tengan en cuenta – tanto en las métricas, como posteriormente en las políticas públicas – otros servicios energéticos (más allá de la calefacción) como el agua caliente sanitaria, electrodomésticos, cocina, etc. Aunque esta sobrerrepresentación puede ser evitada con los indicadores de gasto energético (en tanto se calcula en base a un gasto global, no por servicios), sí que está presente en los indicadores consensuales, particularmente en el indicador de autopercepción de poder mantener una temperatura adecuada en el hogar de la Encuesta SILC (Tirado Herrero, 2017b).

Por otro lado, en un reciente artículo de carácter interdisciplinar, Sareen et al. (2020) reflexionan en torno a las implicaciones políticas y prácticas de las principales tendencias en la construcción de indicadores en el ámbito de la pobreza energética hasta el momento. A continuación, trataremos de resumir sus principales aportaciones, ya que desde la perspectiva de la autora son claves para poder situar los indicadores y datos de pobreza energética que analizaremos durante este estudio en un contexto crítico concreto.

En primer lugar, los autores apuntan que en muchas ocasiones la construcción del perfil de la población pobre energéticamente no se hace a partir de las propias realidades sino de los datos que disponemos sobre esa realidad (Sareen et al., 2020). Así, a medida que se amplía el abanico de datos, también se complejiza la comprensión del fenómeno, pero a la vez siempre es una representación parcial y por lo tanto exclusiva de las situaciones reales. En este sentido, si bien la identificación de variables relevantes amplía la mirada sobre el fenómeno, cabe la crítica a cómo colectivos tradicionalmente marginados de estos ámbitos pueden contribuir en la construcción del concepto (Sareen et al., 2020).

En segundo lugar, la mayoría de los indicadores sobre pobreza energética se construyen a nivel nacional (en parte, ya que ha sido la Unión Europea – a través de políticas comunitarias – la que ha impulsado muchas de las políticas públicas en este ámbito). Así, si bien la escala nacional

favorece la comparabilidad entre países, también implica que los datos son simplificados, perdiendo el detalle según el contexto que podemos encontrar a las escalas regionales y locales, y consecuentemente, limitando su potencial para la intervención (Sareen et al., 2020).

En resumen, los autores apuntan que ningún indicador o dato es neutral en si mismo, y que en su proceso de construcción, selección y aplicación deben tenerse en cuenta las dinámicas de poder en el propio contexto y aspectos como la participación social, por un lado, así como el poder performativo de los mismos indicadores en la construcción del fenómeno, por otro (Sareen et al., 2020).

### **1.7 Justicia energética**

En los últimos años, el concepto de justicia energética ha sido clave para entender las desigualdades y pobreza energética. La justicia energética se define como un “sistema energético global que disemina de forma justa los beneficios y costes de los servicios energéticos, y que incorpore procesos de toma de decisiones representativos e imparciales” (Sovacool & Dworkin, 2015, p. 436). La literatura en torno a esta temática encuentra sus raíces en los textos y reflexiones en torno a la noción de justicia ambiental (Jenkins et al., 2014; McCauley et al., 2013).

Munro, Van der Horst y Healy (2017) resumen los postulados de la justicia energética en dos grandes ideas. La primera es que las dinámicas sociales y ambientales están profundamente vinculadas generando que la distribución de los beneficios y los perjuicios esté conectada con procesos político-económicos. La segunda idea básica es que las propuestas de solución, a su vez, también se articulan en procesos político-económicos, y por lo tanto, a menudo reproducen las relaciones desiguales de poder existentes (Munro et al., 2017).

Por otro lado, hay autores que apuntan a una visión más particularista de la justicia energética, diferenciando los matices en interpretaciones y temáticas específicas sobre acciones sociales, políticas y económicas que afectan al acceso a los recursos y servicios energéticos (LaBelle, 2017).

La justicia energética comprende tres pilares característicos: la justicia distributiva, procedimental y de reconocimiento (Heffron et al., 2015; Jenkins et al., 2016). Esta primera conceptualización fue completada con ocho principios básicos (Sovacool & Dworkin, 2015). La noción de justicia energética nos resulta útil para comprender el fenómeno de las desigualdades y pobreza energética (presente y futura) como una dimensión de los sistemas energéticos en sus diferentes configuraciones escalares.

El concepto de justicia energética, a través de su dimensión distributiva, conecta con las luchas contra la pobreza y vulnerabilidad energética. La investigación sobre la pobreza energética es un campo de estudio emergente que ha crecido sustancialmente en los últimos años. Entre las investigaciones más destacadas resaltamos Boardman (1991, 2010); Bouzarovski & Petrova

(2015); Bouzarovski, Petrova & Tirado Herrero (2014); Day, Walker & Simcockm (2016) y Moore (2012) entre otros. La mayoría de la literatura específica sobre esta temática se ha desarrollado en los campos de la identificación, delimitación y medición del propio fenómeno de la pobreza energética, por un lado, y las medidas, prácticas y políticas para reducir los niveles de vulnerabilidad y pobreza energética, por otro. Debe notarse que el concepto de pobreza energética ha ido ampliando sus dimensiones de impacto, siendo hoy elementos de estudio el acceso a la energía, las infraestructuras o los efectos sobre la salud, más allá de los tradicionales factores de asequibilidad y eficiencia. De la misma forma, dimensiones como la justicia o seguridad energética en contextos de transición socioeconómica también han ganado importancia (Bouzarovski & Petrova, 2015).

## **2 Exclusión, precariedad energética y desconexiones: vivir a oscuras**

En esta tercera sección del capítulo, nos centraremos en un aspecto crucial para esta investigación. Como veremos, a lo largo de esta tesis doctoral hablaremos de vulnerabilidad energética, por un lado, analizando la evolución de las políticas públicas en materia de pobreza energética y garantía de suministros básicos. Por otro lado, nos fijaremos en un fenómeno específico que – normalmente – se excluye de los debates en torno a la pobreza y vulnerabilidad energética: los cortes de luz.

Si bien, las desconexiones del suministro energético sí se suelen incluir como una de las expresiones más graves de las situaciones de pobreza y vulnerabilidad energética, estas normalmente sólo se refieren a desconexiones causadas por impago de facturas. Ahora bien, en este trabajo hemos incorporado la perspectiva de la precariedad energética (Gonzalez Pijuan, 2020; Petrova, 2018) con la voluntad de incluir el fenómeno de desconexiones de suministros, por otras causas que el impago de facturas, entre los elementos que conforman la causalidad múltiple, a partir de la interdependencia de factores económicos y espaciales, de la precariedad energética (Petrova, 2018).

Con el objetivo de presentar qué tipo de debates se han dado en torno a los fenómenos de los cortes de luz, “apagones” o desconexiones eléctricas masivas en el ámbito científico, esta sección se divide en tres apartados. Inicialmente expondremos una revisión panorámica de la literatura en torno a esta temática, para posteriormente centrarnos en dos aspectos: los cortes de luz por impagos, por un lado, y los cortes de luz por otras, causas, centrándonos en las problemáticas relacionadas con infraestructuras.

### **2.1 Las desconexiones energéticas en la literatura**

Las contribuciones académicas sobre cortes de luz y desconexiones energéticas, en el ámbito de las ciencias sociales, se pueden clasificar en tres orientaciones: (a) la investigación sobre la capacidad de resiliencia, estrategias y prácticas cotidianas de los hogares en situaciones de

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

desconexiones; (b) el análisis de las consecuencias socioeconómicas y políticas de los fenómenos de desconexión por causas mayores (accidentes) o fenómenos extremos (tormentas u otros fenómenos meteorológicos); y (c) la perspectiva económica sobre estos cortes de luz, tanto desde una visión doméstica, como empresarial o industrial. A estas temáticas, sumamos el estudio de las desconexiones energéticas en el ámbito de la vulnerabilidad y precariedad energética, que desarrollaremos en las secciones posteriores. Estos últimos, a su vez, pueden dividirse entre aquellos cortes de luz causados por impagos o razones económicas, y aquellos motivados por otros factores.

Respecto la relevancia del análisis de estas interrupciones energéticas, Graham apunta que estudiar momentos en que las infraestructuras dejan de funcionar es una forma poderosa que profundizar y problematizar situaciones y flujos que se dan como normales, permitiendo un escrutinio crítico de las mismas (Graham, 2010, p. 3).

En primer lugar, antes de ahondar entre las diferentes categorías de literatura sobre cortes de luz, trataremos las contribuciones de Matthewman y Bird (2014; 2014) que tratan la cuestión de las desconexiones energéticas desde una mirada sociológica amplia.

Los autores conceptualizan la electricidad como una infraestructura crítica<sup>10</sup> compleja. Cuando hablamos de cortes de luz, normalmente se identifican dos tipos de causas: las desconexiones como inconvenientes tecnológicos o como errores humanos. Ahora bien, tal como apuntan estos autores, esta visión dificulta la concepción sistémica de estas desconexiones como el resultado de las relaciones entre las personas, los sistemas técnicos, los recursos, las instituciones y los marcos regulatorios, así como las condiciones ambientales y las expectativas sociales (Matthewman & Byrd, 2014). En esta misma línea, los autores apuntan que existe un consenso que los procesos de desregulación y liberalización en el sector energético (que han marcado la tendencia en las últimas dos décadas) han exacerbado el riesgo de cortes de luz y desconexiones (Byrd & Matthewman, 2014, p. 86).

Matthewman & Bird (2014), a través de su investigación sobre cortes de luz analizan los temas que ocuparon espacio mediático e identifican una serie de patrones vinculados a efectos sociales en situaciones de desconexión (ver Ilustración 9). Esta identificación es relevante, en tanto – como los mismos autores apuntan – a menudo no se tiene en cuenta el alcance sistémico y global de este tipo de fenómenos, y como estos pueden suponer un elemento central en las situaciones de precariedad energética.

---

<sup>10</sup> La identificación de la electricidad como una infraestructura crítica no es baladí. De acuerdo con la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: "Protección de las infraestructuras críticas en la lucha contra el terrorismo", COM (2004) 702, Bruselas (20 de octubre del 2004), las infraestructuras críticas son "aquellas instalaciones, redes, servicios y equipos físicos y de tecnología de la información cuya interrupción o destrucción tendría un impacto mayor en la salud, la seguridad o el bienestar económico de los ciudadanos o en el eficaz funcionamiento de los gobiernos de los Estados miembros".



Ilustración 9 Efectos sociales de las desconexiones eléctricas



Fuente: elaboración propia a partir de Matthewman & Byrd (2014)

Pasando ahora a tratar algunas de las temáticas recurrentes en la literatura sobre cortes energéticos, empezamos por el cuerpo de autores que se han centrado en la **(a) investigación sobre la capacidad de resiliencia, estrategias y prácticas cotidianas de los hogares en situaciones de desconexiones.**

En este grupo encontramos contribuciones centradas en las teorías de las prácticas sociales. De acuerdo con Shove et al. (2012) las prácticas sociales deben ser entendidas como modos de hacer y/o formas de decir generadas a partir de las interrelaciones - espaciales y temporales - de competencias, sentidos y materialidades. En este conjunto destacamos el trabajo de Heidenstrom & Kvarnlöf (2018) que analizan las prácticas sociales surgidas por desconexiones energéticas en zonas rurales. Estos autores apuntan como los hogares noruegos afrontaban estas desconexiones a partir de la activación de competencias, significados y materialidades con la finalidad de continuar con las prácticas cotidianas a pesar de las interrupciones. En la misma línea, Wethal (2020) en su análisis cualitativo de hogares en zonas rurales de Noruega analiza las prácticas surgidas en situaciones de cortes de luz, y particularmente se centra en los casos de protestas y movilizaciones ante el fallo de infraestructuras. Esta autora subraya como el estudio de las desconexiones revelan cómo las prácticas y las infraestructuras se combinan en el desarrollo de la cotidianidad. Así, cuando estas infraestructuras fallan, la vida diaria material debe ser necesariamente reorganizada, así como se reformulan las propias expectativas de los hogares respecto a la llamada “normalidad” (Wethal, 2020, p. 101388).

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

En este grupo también situamos los análisis de las situaciones de desconexiones desde la perspectiva de la resiliencia de los hogares afectados. Ghanem, Mander y Gough (2016) analizan los impactos y prácticas en los hogares durante las tormentas de nieve de 2014 en Reino Unido que dejaron sin luz cerca de 80.000 viviendas durante varios días. Los autores destacan la dimensión de resiliencia doméstica para el desarrollo de las prácticas diarias.

El segundo conjunto de contribuciones se centra en **(b) el análisis de las consecuencias socioeconómicas, sanitarias y políticas de los fenómenos de desconexión** por causas mayores (accidentes) o fenómenos extremos (tormentas u otros fenómenos meteorológicos).

En este grupo encontramos estudios en torno a las consecuencias de los cortes de luz en la salud de las personas. Por ejemplo, Anderson & Bell (2012) analizan los efectos en el riesgo de mortalidad en la ciudad de Nueva York durante los cortes de luz en la ciudad del 14 al 15 de agosto de 2003. Los autores concluyen que durante el periodo de desconexión las muertes, tanto accidentales como no accidentales, se vieron incrementadas, resultando en un exceso aproximado de 90 muertes. Dominianni et al. (2018), siguiendo esta línea de investigación estudiaron los efectos en salud tanto de situaciones de corte de luz a nivel de ciudad como cortes localizados en áreas específicas, asociando un aumento en las hospitalizaciones y problemáticas de salud con los cortes de luz. Valiente González y García Ceballos (2020) también apuntan como el fenómeno de los cortes de luz en el contexto español tiene efectos en la salud de las personas, y debe ser tenido en cuenta en la medicina de familia y comunitaria.

En este conjunto también identificamos estudios en torno a fenómenos de desconexiones a gran escala, especialmente en grandes metrópolis, a causa de fenómenos meteorológicos extremos. Entre estos destaca la contribución de Procupez (2016) sobre los apagones en Buenos Aires a causa de las olas de calor a partir de 2013. En otra dirección, Kloster, Morzillo y Volin (2019) analizan el tratamiento mediático de la noción de responsabilidad por los cortes de luz y desconexiones energéticas durante los apagones causados por tormentas en la zona noroeste de Estados Unidos durante 2011 y 2012. Estos autores destacan la importancia de los medios en el proceso de identificación de responsabilidades y potenciales soluciones en este tipo de situaciones, subrayando la importancia de la acción colectiva para la inclusión de voces en los medios tradicionalmente excluidas.

Smith-Nonini (2020) analiza las conexiones entre la política energética puertorriqueña y las relaciones de deuda y el pasado 'colonial fósil' de la isla con Estados Unidos, a raíz de la desconexión energética— de hasta un año en muchas de las áreas — después del huracán María en 2017. Así, esta autora pone en valor la importancia de los motivos estructurales, vinculados a la formulación del sistema energético propiamente, para explicar posteriores fenómenos como las problemáticas de desinversión en infraestructura que ulteriormente son causa de los fenómenos de cortes de luz.

Finalmente, sin entrar en mayor detalle, encontramos un tercer conjunto de contribuciones que focalizan en **(c) la perspectiva económica** sobre el fenómeno de los cortes de luz. En este

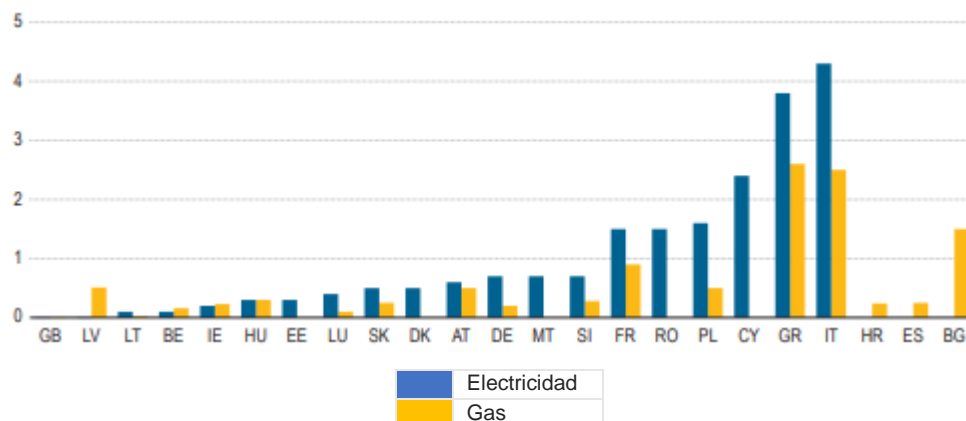
grupo identificamos artículos centrados en el análisis y cálculo de los costes económicos de las desconexiones energéticas tanto en el ámbito residencial (Baik et al., 2018; Morrissey et al., 2018; Woo et al., 2014), comercial o industrial (Wolf & Wenzel, 2016), así como en el ámbito público y de servicios esenciales (Narayanan & Morgan, 2012). Otros estudios se centran en el análisis de costes económicos de las interrupciones de suministro desde un punto de vista de la optimización de inversiones en distintos sectores (de Nooij et al., 2007).

## 2.2 La investigación sobre desconexiones en la literatura sobre pobreza y vulnerabilidad energética: los cortes de luz por causas económicas

### 2.2.1 Los cortes de luz por impago de facturas

Entre las consecuencias más extremas de la pobreza y vulnerabilidad energética, a menudo se identifican las desconexiones o cortes de luz a las familias como su máxima expresión. En la literatura académica y los informes emitidos por instituciones, las desconexiones energéticas que más han interesado a los científicos sociales han sido aquellas causadas por impagos. El Informe ‘Living Without Power. Health Impacts of Utility Shutoffs in California’, a partir de una encuesta realizada a 750 familias en situación de vulnerabilidad de California, determinaron que el 61% de los encuestados experimentaron cortes de luz en los últimos tres años. Por otro lado, el Consejo Europeo de Reguladores Europeos (CEER), en su informe anual, nos dan datos sobre el porcentaje de desconexiones de consumidores por impago. De acuerdo con el CEER (2019), el país con mayor porcentaje de desconexiones en 2018 fue Italia con el corte de suministro a un 4,3% de los contadores (ver ). Por otro lado, apuntan que países como Reino Unido o Irlanda muestran datos anormalmente bajos debido a prácticas como el uso de contadores prepago (ACER & CEER, 2019), como veremos en la siguiente sección.

Gráfico 3 Porcentaje de desconexiones energéticas por impagos



Fuente: ACER & CEER (2019)

En el contexto de la Unión Europea, las desconexiones por impagos están reguladas y, particularmente, limitadas procedimentalmente. Este tipo de protección y límites normativos también existen en otros lugares del globo. Por ejemplo, Verclas & Hsieh (2018) analizan las

políticas de protección contra las desconexiones energéticas<sup>11</sup> en el contexto estadounidense, identificando tres tipos de políticas al respecto: medidas de protección procedural, incluyendo la necesidad de notificación previa; medidas de limitación de las desconexiones, estableciendo restricciones a las empresas suministradoras por motivos estacionales o meteorológicos (impidiendo las desconexiones en épocas o días con temperaturas extremas), de salud u otras; por último, el establecimiento de planes de pago.

### 2.2.2 La ficción de las ‘auto desconexiones’: desconexiones y métodos prepago

Tal como hemos apuntado anteriormente, y vinculado estrechamente con el concepto de pobreza energética oculta, encontramos el fenómeno de las auto desconexiones. Cuando hablamos de auto desconexiones nos referimos a aquellos sujetos o hogares que – voluntariamente – se “desconectan” del suministro energético para no realizar un consumo de este y, por lo tanto, no tener el correspondiente gasto. Como veremos, estas desconexiones pueden darse tanto en aquellos hogares con contratos de suministro ordinarios (a través de prácticas de racionamiento del consumo hasta el límite de la auto desconexión) como en aquellos con suministro energético con un método de prepago. En el primer caso, nos referimos a prácticas de autolimitación del consumo por debajo de sus necesidades básicas con el objetivo de evitar problemas económicos. Este tipo de prácticas han tomado importancia en los últimos años (detectadas como una de las lagunas de los indicadores tradicionalmente utilizados para la medición de la pobreza energética. Este creciente interés puede notarse por el aumento de la investigación en torno a métricas e indicadores que nos puedan dar información sobre esta pobreza energética escondida (Papada & Kaliampakos, 2020) como su incorporación en las fórmulas métricas oficiales e institucionales (Meyer et al., 2018; Thema & Vondung, 2020).

En este punto, nos fijaremos en las situaciones de vulnerabilidad y precariedad energética en los hogares con un método de suministro de prepago. El método de prepago en los servicios energéticos consiste en un método alternativo de pago en que los consumidores compran una cantidad de energía que se incorpora a un balance, y las empresas suministradoras deducen el uso energético del hogar de ese balance a medida que es consumido. El uso de métodos prepago ha sido asociado, tanto por la literatura como en el ámbito de la política pública, a fenómenos de racionamiento energético y auto desconexiones.

A modo de ejemplo, usaremos el caso de Reino Unido y la extendida presencia de consumidores con contadores energéticos prepago. De acuerdo con los últimos datos disponibles, en Reino Unido, en 2019 cerca de 4,3 millones de usuarios tenían un contador prepago de energía, de los cuales un 14% se auto desconectaron en 2018 (Ofgem, 2020b).

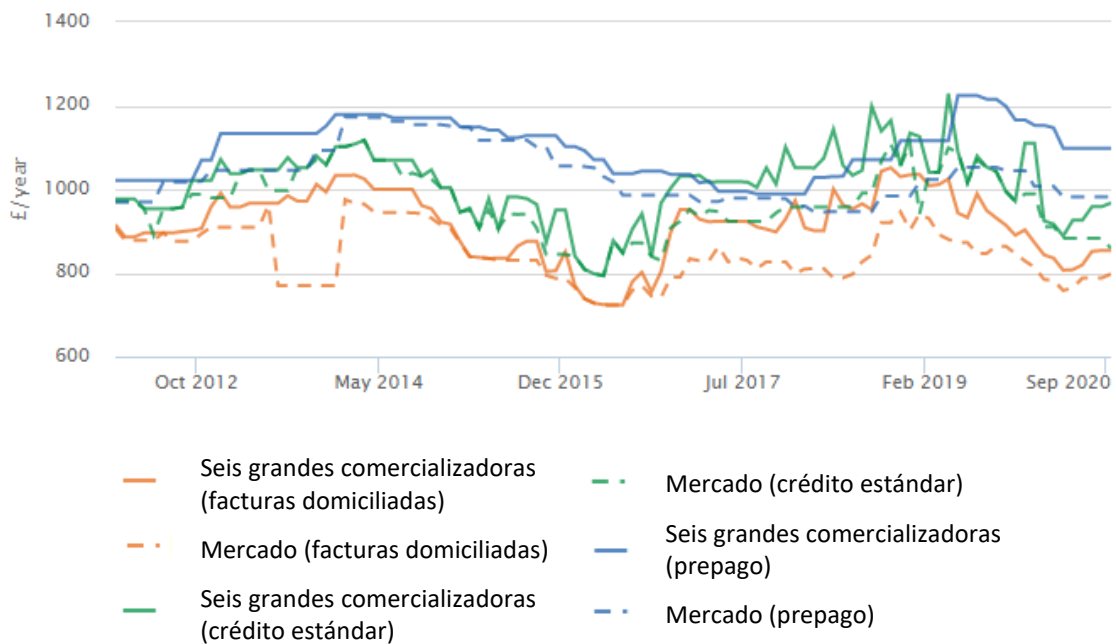
---

<sup>11</sup> En este punto del trabajo no entraremos en detalles en torno a las políticas públicas en relación con la protección contra cortes de suministro por impago. Este aspecto lo trataremos con más atención en el Capítulo 3 de esta tesis.

Brutscher (2012) analiza el perfil y los patrones de conducta de auto desconexión entre consumidores energéticos con método prepago, a través de datos de contadores de 2,3 millones de consumidores en 2012. El autor apunta que, en el contexto de Reino Unido, el perfil medio de usuario con contador prepago es un hogar liderado por una mujer, económicamente no activa y viviendo de alquiler (Brutscher, 2012, p. 6). En este mismo estudio, se determinó que la principal causa de las auto desconexiones eran los problemas económicos (esto es, no por otras causas como errores humanos o técnicos).

En el caso inglés, en ocasiones el uso de contadores prepago no es voluntario, sino obligado e instalado a consumidores con deudas acumuladas con las empresas suministradoras. En los últimos años, las autoridades británicas han establecido algunas medidas para la protección de consumidores vulnerables que, debido a causas económicas, son obligados al uso de contadores. Entre estos límites está el establecimiento de un tope económico a los cargos impuestos por las suministradoras por la instalación de los nuevos contadores (hasta el momento, estos cargos suponían de media 400£ llegando en algunos casos a los 900£), o la prohibición de instalación de estos contadores en situaciones de extrema vulnerabilidad<sup>12</sup>. Entre las dificultades añadidas que viven los hogares con contadores prepago, se encuentra el alto precio de la energía. Las tarifas prepago son, actualmente, las más altas en el mercado de comercialización de energía inglés (ver Gráfico 4)

Gráfico 4 Tarifas de suministro según modalidad de pago en Reino Unido (libras/año)



Fuente: Ofgem (2020a)

<sup>12</sup> Para más información, consultar la página oficial de Ofgem respecto los contadores prepago y las medidas de protección de consumidores vulnerables: <https://www.ofgem.gov.uk/publications-and-updates/ofgem-caps-prepayment-meter-warrant-charges-indebted-consumers>

## **VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA**

Este incremento de precios para los usuarios con contadores prepago no es único en Reino Unido, sino que se repite en otros contextos en los que se ha introducido este tipo de método. Por ejemplo, O'Sullivan (2011) analiza la evolución de precios en Nueva Zelanda, demostrando que las tarifas de prepago son más costosas, y que los acuerdos de suministro en el contexto neozelandés estructuralmente discrimina a los hogares con menos recursos.

La introducción de los métodos prepago en el suministro energético, tal como apunta Drakeford (1997) sirvió para virar la responsabilidad sobre las desconexiones desde la esfera pública (esto es, las empresas suministradoras) a la esfera privada. O'Sullivan (2011) indica que el mismo uso del término 'auto desconexión' parece sugerir que no son las empresas suministradoras las que no permiten la conexión, sino que es el usuario que 'escoge' no cargar el contador prepago. Autores como Graham (2006) afirman que este tipo de estrategias sirvieron para dejar de contabilizar miles de cortes de luz por impago, ya que las desconexiones en caso de contadores prepago no son oficialmente contabilizadas.

Sin embargo, a pesar de estas críticas, los usuarios de este tipo de contadores muestran un grado significativo de satisfacción al respecto. De acuerdo con algunas investigaciones, los usuarios de este tipo de contadores manifiestan una mayor consciencia sobre los precios energéticos y un mejor control sobre el ahorro energético (Faruqui et al., 2010; Wagner & Wiegand, 2018). Ahora bien, tal como apunta Colton (2001) aunque el ahorro energético es positivo en términos medioambientales o económicos, las familias en situación de vulnerabilidad a menudo ya consumen menos de lo que necesitarían, por lo que el margen de ahorro es limitado.

### **2.3 Los “apagones” en la literatura sobre vulnerabilidad y pobreza energética**

Los cortes de luz por otras causas que los impagos de suministro han tenido una presencia muy limitada en los debates sobre pobreza y vulnerabilidad energética. Esto se debe, en gran parte, a la identificación de la falta de recursos económicos como una de las principales causas de la vulnerabilidad energética, desplazando de la ecuación a otros factores relevantes. En este sentido, Bouzarovski y Petrova (2015) destacan que los hogares buscan, primordialmente, un suministro energético que sea 'confiable, asequible y accesible' en que los ingresos y aspectos económicos, condicionan más que determinan el uso y seguridad energéticas.

El marco conceptual de la vulnerabilidad y precariedad energética permiten la incorporación en el análisis de otros factores, más allá de los elementos sociales y económicos habituales, como la dimensión política y de infraestructura que pueden haber contribuido a situar a los hogares en situación de precariedad energética.

Cuando hablamos de “apagones” nos referimos a cortes no programados de la energía o suministro eléctrico. Según Agüero (2012) para que un corte de suministro sea reconocido técnicamente como apagón deben darse las siguientes características: debe durar más de un

tiempo mínimo, debe afectar a un conjunto mínimo de personas o una comunidad y debe involucrar una cantidad mínima de personas-horas. Esta definición, más que una descripción técnica, se refiere al impacto social de los apagones. Specht (2020) identifica cuatro grandes causas para los cortes de suministro eléctrico. Estas causas pueden identificarse y diferenciarse en función del punto del ciclo eléctrico en el que se haya dado el fallo (esto es, la actividad de generación o producción de energía; la actividad de transporte, la actividad de distribución y, por último, la comercialización y el suministro a los hogares, comercios, industrias u otros consumidores finales).

En primer lugar, encontramos la escasez de suministro eléctrico. Este tipo de fallo es muy raro, y puede darse cuando la demanda energética es superior a la producción energética y, por lo tanto, no hay suministro disponible<sup>13</sup>. En segundo lugar, encontramos los cortes de luz en la fase de transmisión o transporte. La actividad de transporte consiste en la transmisión de energía eléctrica de alto voltaje a través de una red de transporte primario y secundario, desde el punto de generación hasta la subestación de distribución. En esta fase, muchos de los fallos de transmisión - muy raros - se dan por fenómenos meteorológicos, pero también por fallos técnicos (tanto en los equipos como computacionales) y errores humanos (Specht, 2020).

En tercer lugar, existen las desconexiones por seguridad pública y las interrupciones programadas, que pueden darse tanto en las fases de transmisión como de distribución. En relación con las interrupciones programadas, en el caso español, se encuentran previstas en la normativa sobre calidad del suministro<sup>14</sup>, y se establece que podrán existir interrupciones para la ejecución de trabajos previstos en la red, siempre informando a los consumidores, con carteles en lugares públicos, con una antelación de 24 horas.

Por último, encontramos los cortes de suministro causados por fallos en la fase de distribución. El sistema de distribución es aquel que se encarga de llevar la energía desde las subestaciones de distribución hasta los consumidores finales de la misma. Este tipo de cortes de luz suelen ser los más habituales y pueden estar causados por múltiples factores: desde accidentes en la red de distribución, mal estado o fallos de los equipos.

En este trabajo, como veremos más adelante, será este tipo de cortes de suministro por fallos en la red de distribución los que analizaremos con más detalle. Como veremos, los apagones, aun siendo una causa evidente de falta de acceso a la energía, a menudo no se tienen en cuenta en el análisis de situaciones de precariedad energética.

---

<sup>13</sup> Un ejemplo de este tipo de cortes de luz por escasez de energía disponible fueron los apagones a principios de los 2000 en California durante la llamada 'crisis de la electricidad'. Para más información sobre estos sucesos, puede consultarse: <https://www.eia.gov/electricity/policies/legislation/california/subsequentevents.html>

<sup>14</sup> Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica.

## Capítulo 2

# La precariedad energética en contexto

A lo largo del primer capítulo hemos explorado los conceptos de vulnerabilidad, precariedad y exclusión energética. Ahora bien, estos problemas sociales se sitúan en una estructura socio institucional específica y un modelo energético concreto. Tal como apunta Petrova (2018), a partir de su crítica a los estudios limitados al análisis de la vulnerabilidad energética como un fenómeno doméstico, no deberíamos excluir de nuestro análisis los elementos estructurales y los condicionantes políticos y económicos (Shove & Walker, 2014).

En primer lugar, no puede entenderse el despliegue del sector eléctrico español sin contextualizarlo en el desarrollo del modelo energético en un sentido más amplio y en la evolución de las políticas energéticas europeas. Por ello, en la primera sección describiremos muy sucintamente cuál ha sido su evolución histórica en el territorio del estado español. Sin pretender realizar un análisis profundo de la evolución del actual modelo energético, y en concreto, del sistema eléctrico en España<sup>15</sup>, sí remarcaremos algunas de sus principales características y un bosquejo de su evolución histórica hasta el momento actual, que nos proporcionarán elementos para comprender mejor las situaciones de precariedad e, incluso, de exclusión energética. En segundo lugar, proponemos una breve introducción a las actividades del ciclo eléctrico que serán relevantes en este trabajo y, en concreto, nos centraremos en la actividad regulada de la distribución eléctrica.

Finalmente, y desde una óptica más conceptual, situaremos el debate sobre el acceso a la energía en relación con tres perspectivas: la energía como servicio, la energía como derecho y la energía como bien común, cada una de ellas con un marco de acción e intervención distinto, y cómo estas se interrelacionan entre sí.

---

<sup>15</sup> En este trabajo nos centraremos únicamente en el sector eléctrico. Para un análisis de la evolución del proceso de liberalización del sector del gas en España nos remitimos al artículo de Ana Moreno (2016).



## 1 El sistema eléctrico español: una aproximación

### 1.1 Breves notas sobre la evolución histórica del sistema eléctrico en España

El inicio de la utilización de la electricidad en España se da en la segunda mitad del s. XIX. Los primeros usos, más allá de los ensayos concretos o el uso en domicilios, se relacionaron con el alumbrado público<sup>16</sup> y, más tarde, con su uso industrial (Cayón García, 2001). El inicio de la explotación industrial de la electricidad se suele vincular directamente con la constitución de la Sociedad Española de Electricidad en 1881, aunque en los primeros años más que su aplicación para la producción industrial se utilizaba para la iluminación de las instalaciones fabriles (Cayón García, 2001). En estos primeros momentos, tal como apunta Olivares Gallardo (2014b), el desarrollo de la electricidad se encontraba en manos privadas, siendo la intervención pública muy limitada, casuística, sectorial y desorganizada. Así, el modelo de intervención de los poderes públicos durante los primeros años del siglo XX resultó limitado y, en muchos casos, se restringió a la facilitación y autorización del desarrollo de la iniciativa privada que, como hemos dicho, fue la predominante en la primera etapa de despliegue de la industria eléctrica<sup>17</sup> (Antolín, 1999).

En esta primera etapa de desarrollo de la electricidad, proliferarán los monopolios locales de empresas privadas para la generación y provisión de energía. Tal y como señala Riutort Isern (2015), a diferencia de otros países como Reino Unido o Alemania, en España no se crearon empresas municipales para impulsar esta tarea y fue el capital privado el que expandió el uso de la electricidad, en muchos casos con gran influencia de capital extranjero.

A partir de la segunda década del siglo XX ya podemos identificar una segunda fase que coincide con el desarrollo tecnológico del transporte de energía, que permite dar el salto del ámbito local al regional, y que también implica que la Administración tome un mayor protagonismo en la ordenación del sistema (Riutort Isern, 2015).

Dentro de esta primera mitad de siglo destaca el Real Decreto-Ley de 12 de abril de 1924 por el que se declaran los suministros de agua, electricidad y gas como servicios públicos, responsabilizando al Estado (a través del Ministerio correspondiente) de la ordenación de estos sectores. Ahora bien, Antolín incide en que, aunque la declaración de 1924 es relevante, la intervención pública en esta etapa se limitaba a “reconducir los sesgos introducidos por el monopolio privado” y, además, estas normas no fueron declaradas de obligado cumplimiento

---

<sup>16</sup> Antolín (1999) apunta que la electrificación de la ciudad de Girona fue pionera, incorporando un circuito de corriente alterna en 1886.

<sup>17</sup> En estas circunstancias, las relaciones entre las distintas empresas se regían por los acuerdos bilaterales concretos en cada caso, sin existir una regulación superior que pautara las condiciones. En otras palabras, ante la falta de regulación, las condiciones de los contratos quedaban a discreción de las partes (Tortella Casares & Núñez, 2011).

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

hasta la década de los 30 (Antolin, 1999, p. 432) y pronto resultaron de inaplicación con la llegada del conflicto bélico en 1936.

Debe mencionarse que la ruptura provocada por la Guerra Civil en España, el período de posguerra, pero también la influencia de la Segunda Guerra Mundial y la posición de autarquía del estado español supuso un bloqueo y estancamiento del sector de la electricidad en España, con un escaso crecimiento. De acuerdo con Morlán y San Román, las principales causas de la restricción eléctrica durante la posguerra española fueron, por un lado, motivos meteorológicos (la sequía del verano de 1944), pero también las dificultades para la importación de material eléctrico, la inexistencia de una red única, la política de congelación de tarifas, el aumento en el consumo de electricidad y ciertas negociaciones entre las empresas de la época que determinaron las actuaciones posteriores<sup>18</sup> (Morlán y San Román, 2009).

A partir de la Guerra Civil, se inicia una nueva etapa, en que la Administración interviene de forma más sólida en la actividad eléctrica (Olivares Gallardo, 2014b). Aun así, el sistema se encontraba dominado por las empresas privadas que habían impulsado la industria eléctrica en el país. Será durante la década de los 40 que existirá un debate en torno a la necesidad de nacionalizar e incrementar la intervención pública en el sistema eléctrico, fundamentalmente por la necesidad de crear una red eléctrica única (tal como procedieron potencias vecinas después de la Segunda Guerra Mundial, como Francia).

En el caso español, el modelo se decantó por el mantenimiento de una estructura protagonizada por los agentes privados coordinados por la recién creada Unidad Eléctrica S.A. -UNESA- (que agrupaba las 17 principales compañías eléctricas que representaban el 80% del sector)<sup>19</sup>. Es en este momento, tal como subraya Sebastià Ruitort Isern:

---

<sup>18</sup> Morlán y San Román analizan el impacto del convenio firmado por las compañías eléctricas en España en 1934-36. De acuerdo con estos autores, este pacto "cartelizó la oferta y reconoció a la empresa Saltos del Duero como productor dominante a cambio de que renunciara a distribuir electricidad en algunos de los mercados abastecidos por el resto de las sociedades" (Morlán & Román, 2009, p. 75). Debido a este pacto, en los años posteriores existieron problemas de desajuste entre la demanda y la oferta de esta productora, entorpeciendo la capacidad del sistema de cubrir la demanda creciente.

<sup>19</sup> Nos encontramos ante la confrontación entre dos posibles visiones del sistema en un momento de ventana de oportunidad debido al momento de crisis. En este sentido, existía una primera opción que pasaba por la nacionalización de la red pública, con el objetivo de unificar y coordinar un único sistema eléctrico nacional. García de Enterría apunta que la situación llevó "(...) en la consideración del Gobierno a concebir una nacionalización completa de la producción y distribución de la electricidad, según el modelo de nacionalización que en esta materia ofrecían Francia, Inglaterra y Bélgica" (García de Enterría, 2006, p. 407). Esta opción, en esos momentos, podía ser materializada a través del Instituto Nacional de Industria que tenía como objetivo aumentar la intervención pública en la economía y revitalizar la industria.

Otra visión, que finalmente se impuso, pasaba por mantener la presencia de los agentes privados del sistema, pero creando una organización superior que asegurará la coordinación y planificación del sistema de red, que se materializó con la creación de Unidad Eléctrica S.A. (Morlán & Román, 2009). Esta posición se hizo evidente en el Decreto de 12 de enero de 1951, en el cual se explicitaba en su exposición de motivos, la opción por el mantenimiento de la estructura privada mediante mecanismos de coordinación por encima de las opciones de nacionalización a las cuales habían recurrido otros países. Es en este período también, que se crearán importantes empresas públicas como la Empresa Nacional de Electricidad (ENDESA) en 1944, o la Empresa Nacional Hidroeléctrica del Ribagorzana (ENHER) en 1945.

El Estado franquista delega en el capital privado la coordinación – al fin y al cabo, la propiedad – de la provisión eléctrica del país. Esta intervención estatal permite la apropiación privada de la piedra angular del sistema eléctrico: la red (Riutort Isern, 2015, p. 77).

La consecuencia de la concentración de un poder notable en UNESA, a través de la delegación de importantes funciones en la agrupación privada (como la coordinación de la interconexión de la red existente y la gestión conjunta del sistema) fue la consolidación de la estructura oligopólica del sistema que aún es vigente en el sistema eléctrico (Riutort Isern, 2015).

Desde el punto de vista de la producción, durante la primera mitad del siglo XX, la generación energética en la península ibérica estuvo basada en los recursos hídricos y la importación de combustibles fósiles, a través de la producción hidráulica<sup>20</sup> y termoeléctrica (García et al., 2017). En la década de los 60, esta configuración tuvo que cambiar para adaptarse a la creciente demanda energética relacionada con el crecimiento económico.

Durante los años 60 se detectó una necesidad de inversión alta debido a las previsiones de aumento de la demanda con el auge del crecimiento económico, que se reflejó en la creación de centrales eléctricas basadas en los combustibles fósiles (en particular, debido a los bajos precios del petróleo). Ahora bien, esta ampliación se vio truncada por las dos crisis del petróleo de los años 70, que impactaron con mayor severidad tanto a España como Portugal, dado que su dependencia energética estaba por encima de la media de los países de la OECD (García et al., 2017, p. 6)<sup>21</sup>. Como consecuencia, se establecieron diversos mecanismos para aliviar esta situación. Tal como apunta Enrique Palazuelos, durante los años ochenta se desarrollará – de la mano del partido socialista – se aplicará un plan energético que nacía de la necesidad de reaccionar ante cinco urgencias:

“(…) revisar a la baja las previsiones de demanda eléctrica, reducir el consumo de petróleo para paliar su impacto en las importaciones, apoyar el carbón nacional frente al importado, frenar el exceso previsto de plantas nucleares y atender a las alarmas crecientes que causaban el excesivo endeudamiento financiero de las compañías eléctricas” (Palazuelos, 2019)

Entre las medidas destacan un apoyo limitado al carbón nacional, el despliegue de un sistema de intercambio de activos entre las empresas del sector<sup>22</sup>, el establecimiento de una moratoria nuclear que fue acompañada del reconocimiento de derechos económicos a las empresas del

---

<sup>20</sup> La producción hidráulica fue especialmente alta, gracias a la facilitación del aprovechamiento del recurso hídrico por la Ley de Aguas de 1879 (Antolin, 1999).

<sup>21</sup> La fuerte dependencia de los combustibles fósiles supuso un elemento grave de desestabilización del sistema y de la sostenibilidad financiera del sector eléctrico (López-Ibor, 2017).

<sup>22</sup> En este sentido, se impulsó un proceso de intercambio de activos para el reparto de dividendos entre las empresas del sector, a su vez que se incentivó la fusión de empresas para aumentar el tamaño empresarial de las mismas y sanearlas financieramente. Durante este mismo proceso, Fecsa – empresa privada que controlaba la distribución en Catalunya – entró en quiebra, y se inició un proceso de rescate de esta empresa (Palazuelos, 2019).

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

sector<sup>23</sup> (Palazuelos, 2019), la creación de un sistema estable de regulación de precios (el llamado Marco Legal Estable) y, a su vez, se semi-nacionalizó el sistema de transporte eléctrico, creando Red Eléctrica Española (REE) para llevar a cabo esa operación (López-Ibor, 2017).

Por otro lado, para comprender la evolución del sistema eléctrico, deben tenerse en cuenta aspectos como la adhesión de España a las Comunidades Europeas, pero también fenómenos como la fluctuación de inversiones y disponibilidad de recursos en las dos décadas anteriores (García et al., 2017).

### 1.1.1 Los procesos de liberalización del sector en Europa y España

De forma paralela al desarrollo de la estructura de producción debe tenerse en cuenta la evolución propia de la política energética común europea como elemento relevante. Como antecedentes al planteamiento de una política común energética, encontramos la aprobación en los años 50 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA)<sup>24</sup> y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEa o EURATOM)<sup>25</sup>.

Ahora bien, aun existiendo estos antecedentes directos y constitutivos de lo que años más tarde sería la Unión Europea, la política energética no se incluyó de forma directa en los tratados constitutivos hasta la aprobación del Tratado de Lisboa. Entre los motivos para la exclusión de la energía de los tratados previos, destaca la preferencia de los estados por mantener su soberanía sobre este ámbito estratégico (teniendo en cuenta que ya habían cedido parte de sus competencias a través de los dos tratados iniciales CECA y EURATOM) y por motivos políticos (Parra Luis, 2013; Urrea Corres, 2011). Aunque no existía una política común explícita, tal como analiza Parra Luis (2013), la Unión Europea desplegó un gran número de mecanismos para la coordinación en el ámbito energético<sup>26</sup> desde los inicios de la Unión Europea.

Si bien los tratados constitutivos no incluían un título propio para la política energética, ya a partir del Tratado de Maastricht se despliega esta política común fundamentada en el art. 3, apdo. t) del TCE, en que se reconocía a la Comunidad la facultad de adoptar medidas en el ámbito de la energía (Parra Luis, 2013). Por otro lado, fue usual la justificación en competencias económicas y medioambientales reconocidas a la Unión Europea para la adopción de medidas de política

---

<sup>23</sup> Palazuelos (2019) apunta que – gracias a la moratoria nuclear y el reconocimiento de derechos económicos por parte del gobierno a las empresas afectadas – estas empresas no asumieron su propio sobreendeudamiento causado por sus propias decisiones. Este endeudamiento fue cubierto, primero con subvenciones, que, aunque inicialmente debían durar unos años determinados, luego se continuaron a través de la creación de la figura de ‘costes de transición a la competencia’ en 1997, compensación que se repercutía directamente sobre el precio final que pagaba el consumidor.

<sup>24</sup> Este tratado fue firmado el 18 de abril de 1951, entrando en vigor el 24 de julio de 1952 por un periodo de 50 años. El tratado implicaba un proceso de integración sectorial en el mercado del carbón y el acero en ese periodo. Desde un punto de vista político, el tratado fue un mecanismo para reconciliar a Francia y Alemania después de los conflictos bélicos de la primera mitad del siglo XX (Parra Luis, 2013).

<sup>25</sup> Este tratado se firmó el 25 de marzo de 1957, juntamente con el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea. El objetivo de este tratado fue promover el desarrollo e investigación de los conocimientos técnicos en torno a la energía nuclear para fines no militares.

<sup>26</sup> Para un análisis pormenorizado de la evolución y relaciones en el ámbito de la energía nos remitimos al extenso análisis de Parra Luis (2013).

energética (Buchan, 2009). Finalmente, el Tratado de Lisboa supondrá la cristalización del esfuerzo para la constitucionalización de los objetivos de política energética en la Unión Europea (Urrea Corres, 2011) y, como hemos dicho, será el primer momento en que la política común energética será incluida en un tratado constitutivo<sup>27</sup>. Por otra parte, el Tratado de Lisboa también será el primer tratado que vinculará la política energética común, la creación de un mercado único de electricidad (que ya existía previamente) y su conexión con la lucha contra el cambio climático desde el sector energético (Palazuelos, 2019).

Los vaivenes en el proceso de construcción de una política energética común, así como las resistencias iniciales por parte de los estados miembros, responden, en parte, al reflejo de las tres proyectos rivales que existían en el momento de relanzamiento de la integración europea (van Apeldoorn et al., 2012). De acuerdo con la relectura de Moreno, estos proyectos se describen de la siguiente manera:

(...) un **proyecto neoliberal**, que concebía el proceso de integración como una oportunidad para abrir Europa a la economía globalizada donde los beneficios del mercado interno se relacionan con la desregulación y las privatizaciones dentro del territorio; un **proyecto neomercantilista**, para el que el mercado interno constituye un espacio en el que aquellos que logran constituirse como los “campeones europeos” podrían afrontar con éxito la creciente competencia exterior gracias a mayores economías de escala, y finalmente un **proyecto socialdemócrata**, que buscaba proteger y consolidar el modelo social europeo. Los dos primeros se identifican con las dos facciones rivales dentro de una emergente clase capitalista transnacional en Europa (Moreno, 2016, p. 20).

Tal como apunta Herweg, a finales de los 80 el discurso de la seguridad de suministro (que en parte había justificado la resistencia de los estados a la integración de políticas energéticas y había generado monopolios estatales) fue substituido por el discurso de la competencia y el libre mercado. Esto propició una posición marcadamente neoliberal desde la Comisión de Competencia en el seno de la Comisión Europea, que marcó el camino para el proceso de liberalización<sup>28</sup>. Debe tenerse en cuenta que hasta finales de la década de los noventa la mayoría de sistemas eléctricos de los países europeos (incluyendo España) se caracterizaban por una regulación estatal estricta en todas las actividades, presencia significativa o mayoritaria del estado o empresas estatales, y la fijación gubernamental de las tarifas (Palazuelos, 2019, Capítulo El oligopolio eléctrico en acción).

---

<sup>27</sup> Debe tenerse en cuenta el convulso proceso que llevó a la Unión Europea a aprobar el Tratado de Lisboa, después del rechazo

<sup>28</sup> Para una visión más detallada de este proceso de liberalización de la política energética europea en general (incluyendo el mercado eléctrico y gasístico), véase Moreno (2016), Herwet (2015) y Ciambra y Solorio (2015).

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

A nivel europeo, el proceso de liberalización se articuló a partir de la aprobación de una serie de normativas organizadas a través de los llamados paquetes energéticos europeos<sup>29</sup>. Tosun et al. (2015) señalan que la actual política energética europea engloba temáticas muy amplias y diversas: fuentes energéticas, tecnología e innovación, energías renovables, eficiencia energética, el mercado único de gas y electricidad, así como aspectos ambientales vinculados a la energía.

Los objetivos del proceso de liberalización de la electricidad se resumen en los siguientes puntos (basados en las reflexiones de autores como García et al. (2017) y Olivares Gallardo (2014b)). En primer lugar, la creación de un mercado competitivo en el ámbito de la electricidad, estableciendo la libertad de establecer instalaciones de generación, así como el derecho de acceso a las redes existentes por parte de terceros. También se pone de relieve la importancia de la separación de actividades, separando aquellas fases que se regirán en régimen de competencia (generación y comercialización) y aquellas que estarán reguladas (transporte y distribución). Finalmente, destacan la libertad de elección de la comercializadora por parte de los consumidores y la libertad de importación y exportación energética en la Unión Europea.

Es en este contexto que debemos situar y revisar el proceso de liberalización de la electricidad en España. Si bien la transposición de las primeras normativas europeas liberalizadoras se realizó a través de la aprobación de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico (LSE), en España el impulso liberalizador se había iniciado anteriormente.

Debe tenerse en cuenta que el carácter oligopólico del sistema eléctrico español, que tuvo gran influencia en su proceso de liberalización, ya se encontraba consolidado desde el periodo

---

<sup>29</sup> El concepto de paquete legislativo no responde a ninguna definición oficial, sino que se define como un conjunto de actos legislativos que pretenden, en bloque y de manera coordinada, regular un sector económico concreto, a fin de influir en él y ordenarlo a determinados fines (Olivares Gallardo, 2014a, p. 286).

Sin entrar en detalle de cada uno de los paquetes energéticos, hasta el momento existen cuatro paquetes energéticos. El primer paquete energético englobó las directivas iniciales del proceso de liberalización del mercado de electricidad (Directiva 96/92/CE sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad) y gas (Directiva 98/30/CE sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural).

El segundo paquete (2003) establecía normas diversas de protección y derechos del consumidor y de impulso de la competencia en el mercado energético. Integran este paquete la Directiva 2003/54/CE sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, la Directiva 2003/55/CE, de 26 de junio, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural, y el Reglamento (CE) nº 1228/2003 sobre las condiciones de acceso a la red para el comercio transfronterizo de electricidad.

El tercer paquete, adoptado en abril de 2009, seguía profundizando en las normas de liberalización y de consolidación del mercado único energético. Este paquete integra reformas de las directivas anteriores sobre las normas comunes para el mercado interior de la electricidad y gas (Directiva 2009/72/CE y Directiva 2009/73/CE, respectivamente), el Reglamento (CE) nº 713/2009 por el que se crea la Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía; y los Reglamentos (CE) nº 714/2009 y nº 715/2009, sobre condiciones de acceso a la red de electricidad y gas.

En 2019, se aprobó el llamado cuarto paquete energético, integrado por la (Directiva (UE) 2019/944 sobre la electricidad, el Reglamento (UE) 2019/943 sobre la electricidad, el Reglamento (UE) 2019/941 sobre la preparación frente a los riesgos y el Reglamento (UE) 2019/942 por el que se crea la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación de los Reguladores de la Energía (HACER). Finalmente, en julio de 2021 se adoptó el quinto paquete energético con un objetivo claramente de adaptación del ámbito energético a los objetivos climáticos y de sostenibilidad ambiental.

franquista, que había asegurado múltiples privilegios a las empresas privadas que se mantendrían de distintas formas (Palazuelos, 2019; Velasco, 2015). Esta influencia de las empresas privadas fue evidente en diversos momentos. Como dato ejemplificador, en 1987 seis empresas controlaban el 86% de la potencia eléctrica instalada en el país, mientras que en 1996 sólo dos empresas ya alcanzaban a controlar el 84% de la potencia instalada (Palazuelos, 2019), gracias a los procesos de concentración empresarial y privatización que se dieron inmediatamente antes de la liberalización del sector<sup>30</sup>.

En 1994, se aprueba la Ley de Ordenación del Sector Eléctrico (LOSEN) que introducía las primeras medidas de separación de actividades del ciclo eléctrico, aunque nunca fue desarrollada. En 1996, ante la creciente ola liberalizadora en Europa, se establece un Protocolo para el Establecimiento de una Nueva Regulación del Sistema Eléctrico Nacional, entre el Ministerio de Industria y Energía y las compañías del sector, que supuso las bases para la transposición de la Directiva 96/92/EC en la LSE. López-Ibor (2017, p.470) detalla los principales objetivos de la LSE, que suponen un cambio sustancial respecto a la regulación anterior:

- a) A través de esta ley se abandona la concepción de la electricidad como servicio público, adoptando una perspectiva de garantía de suministro para los consumidores demandantes;
- b) Desdoblamiento de la gestión económica, que se sustentará en una visión de mercado, del despacho técnico;
- c) Limitación de la intervención pública y la planificación al ámbito del transporte.

Así, esta normativa con una finalidad claramente liberalizadora y de limitación de la intervención pública, supuso un cambio sustancial respecto a la normativa anterior, la Ley 40/1994 de ordenación del Sistema Eléctrico Nacional, que – al contrario – ponía en relieve la importancia de la intervención administrativa dada la trascendencia social y económica del suministro eléctrico.

Este giro normativo se enmarca en el proceso de construcción e integración europea que, tal como apuntan diversos autores, supuso la introducción de las lógicas de globalización económica y neoliberal en la integración comunitaria, la creación de un mercado único y la pérdida de espacios de decisión política (Aparicio Wilhelmi, 2002). Elementos característicos de este proceso fueron la liberalización y desregulación de sectores hasta entonces bajo control público y la privatización de servicios públicos (Sousa Santos, 1998).

La Ley del 1997 estableció los principios y fundamentos del nuevo sistema eléctrico que aún están vigentes hoy en día. Posteriormente, en el 2013, se aprobó la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, que derogaba la Ley anterior. Ahora bien, esta nueva normativa sectorial – tal como apunta López-Ibor (2017) no supone ningún cambio fundamental, sino que

---

<sup>30</sup> Para una descripción detallada de los procesos de privatización y liberalización del sector eléctrico, así como un análisis detallado de las principales empresas del oligopolio eléctrico en España, nos remitimos a Palazuelos (2019) y Velasco (2015).

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

tiene una finalidad económico financiera, para cambiar el modelo retributivo del sector y abordar los problemas de sostenibilidad del mismo.

La liberalización del sector transformará el sector en su integridad, desde la creación de un mercado energético mayorista para la venta de energía, hasta la liberalización de la comercialización, pasando por el establecimiento de los principios regulatorios de los sectores del transporte y la distribución. La provisión de electricidad dejó de tener carácter de servicio público y pasó a ser considerado un servicio garantizado por la actuación coordinada de las empresas del sector (Fabra Utray, 2004; Palazuelos, 2019).

Sin entrar en detalle de todas las transformaciones del sector eléctrico, cabe destacar que la liberalización comportó la privatización de empresas estatales relevantes como entonces eran Endesa (que ya había iniciado su proceso de privatización en 1988) o Red Eléctrica de España (en la cual el estado perdió su posición mayoritaria). Otro cambio esencial, que solo mencionaremos en este trabajo, fue la transformación de la actividad de generación en relación con las formas de comercio y los mecanismos de formación de precios<sup>31</sup> (Palazuelos, 2019).

Como parte del proceso, aparece la necesidad – desde una visión liberal del sistema – de establecer mecanismos que restrinjan la intervención de los gobiernos en el sector previamente liberalizado. En este sentido, tal como apunta López-Ibor: “la creación de agencias reguladoras o Entidades de regulación sectorial descentralizadas constituye la respuesta institucional derivada del nuevo modelo de liberalización” (2017, p. 593).

El surgimiento de estas estructuras y agencias regulatorias independientes, conocidas en la literatura académica como *Independent Regulatory Agencies* o IRAs, responden al proceso de liberalización de sectores antes públicos, por un lado, y también son una consecuencia de la introducción de formas de gestión propias del ámbito privado en el ámbito de los servicios públicos, a través de las teorías del *New Public Management* (Bach et al., 2012; De Somer, 2012). Así, en el contexto español, la primera agencia independiente de regulación del sector eléctrico fue la Comisión del Sistema Eléctrico Nacional<sup>32</sup>, que nunca fue desarrollada, y fue substituida primero por la Comisión Nacional del Sistema Eléctrico (Ley 54/1997) y posteriormente por la Comisión Nacional de Energía en 1998<sup>33</sup>. En 2013, esta agencia independiente sectorial será subsumida en una agencia de mayor alcance, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia<sup>34</sup>. Esta nueva agencia, tendrá una doble función: en primer lugar, preservar y promover la competencia efectiva en todos los mercados y sectores

---

<sup>31</sup> Para un análisis pormenorizado de las transformaciones en el sector de la generación y la creación del sistema marginalista de fijación de precios, así como sus consecuencias, nos remitimos a los textos de Fabra Utray (2017, 2004), Fabra Utray y Fabra Portela (2009) y, más recientemente, Palazuelos (2019).

<sup>32</sup> La CSEN o Comisión del Sistema Eléctrico Nacional, fue establecida por la Ley 40/1994, de 30 de diciembre. Esta ley ha sido identificada como el paso intermedio para la liberalización del sector eléctrico (López-Ibor, 2017).

<sup>33</sup> La Comisión Nacional de Energía fue creada por la Disposición Adicional de la Ley 34/1998, de 7 de octubre.

<sup>34</sup> Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.



productivos (art.1 y art.5 de la Ley 3/2013) y supervisar y controlar mercados específicos, entre ellos el eléctrico y gasístico (art. 7 de la Ley 3/2013).

Si bien no nos centraremos en este trabajo en el análisis de estas instituciones específicas, vale la pena relacionar la creación de estas autoridades reguladoras en el seno del proceso de liberalización, con fenómenos más amplios como las nuevas formas de regulación neoliberal. Estévez Araujo identifica la proliferación de autoridades y agencias independientes en la Unión Europea como una manifestación de la gobernanza (si bien, otros autores las relacionan con formas de autorregulación) que ha tenido como consecuencia la privatización del proceso de toma de decisiones (Egan, 1998; Estévez Araujo, 2010). En el sector de la electricidad, la creación de autoridades reguladoras nacionales se ha realizado a través de sucesivas normativas europeas (comprendidas en los llamados paquetes energéticos) que han dado lugar a múltiples agencias con diferencias notables entre ellas en cuanto a competencias, independencia y rendición de cuentas (Larsen et al., 2006). Este desplazamiento de los procesos de decisión a organismos no sujetos directamente a la regla democrática puede, incluso, ir más allá en el caso de la política energética en Europa, a través de organismos supranacionales como la agencia europea ACER (*European Union Agency for the Cooperation of Energy Regulators*). Maher y Stefan (2019) apuntan a un proceso de (re)delegación de competencias desde las agencias nacionales a una agencia europea. Esta (re)delegación, en la práctica, aleja aún más los procesos de decisión de la esfera democrática y entorpece la aplicación de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

Finalmente, volviendo a una mirada más general del sector. La progresiva privatización del sector de la electricidad, en aquellos ámbitos en los que el estado o sector público llegó a tener una presencia significativa, así como la liberalización de los mercados eléctricos, no ha sido exclusiva del sector, sino que se enmarca en la oleada de liberalizaciones y privatizaciones de finales de los 90 e inicios de los 2000 en la región europea. Esta deriva se explica por múltiples factores, pero entre ellos destaca la prevalencia de un proyecto europeo de corte neoliberal que se enmarca, a su vez, los procesos de desposesión bajo la idea de “consenso neoliberal” (Harvey, 2007).

Riutort Isern (2015) identifica como procesos de apropiación privada los procesos de privatización, por una parte, de Red Eléctrica de España en 2010, y por otra, de Endesa en 1998, como mecanismos de privatización y apropiación de elementos básicos del sistema eléctrico, en especial de la red de transporte y gran parte de la red de distribución. Estos procesos se analizarán con mayor detalle en el apartado sobre las Actividades reguladas del sistema.

Un último elemento relevante que debe considerarse para comprender la evolución del sistema eléctrico en España, y también dar cuenta de la complejidad regulatoria actual del sector, es que los procesos de liberalización y privatización de la electricidad no implicaron necesariamente una desregulación. De hecho, múltiples autores destacan la compleja normativa del sector eléctrico y la abundancia de normas en este sector altamente regulado (Costa, 2016; Leiva López, 2018). En este sentido, Riutort Isern partiendo de las teorías de Polanyi, recuerda que “es un error

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

concebir la actividad económica en términos de dualidad regulación-no regulación” (Riutort Isern, 2015, p. 80). Polanyi, en su mayor obra, “La Gran Transformación” (1989), apunta la existencia de un “doble movimiento” que se contraponen. Este doble movimiento puede traducirse en que el estado liberal necesita realizar una doble acción: por una parte, como hemos señalado anteriormente, el estado es el generador y creador de las estructuras de mercado, pero también genera ciertas brechas – si bien debemos apuntar que estas son desproporcionadamente estrechas en comparación con las estructuras de mercado - para la resistencia de la sociedad. Riutort Isern asocia este espacio de resistencia, en el caso del sector eléctrico español, con el surgimiento de iniciativas de democracia energética y de economía social, como la cooperativa energética *Som Energia* (Riutort Isern, 2015).

Ahora bien, frente a la interpretación *polanyana* que Riutort Isern presenta sobre el sector eléctrico, creo conveniente añadir la reflexión que Laval & Dardot presentan en su obra “La Nueva Razón del Mundo” (2013). Según estos autores, la interpretación de Polanyi no debe limitarse a la identificación de este doble movimiento, sino que debe entenderse que el Estado puede intervenir de muy diversas formas. De esta manera, podemos identificar las intervenciones del estado de tipo mercantilizador y de creación del propio mercado, pero también pueden derivarse de principios de solidaridad. Aquí los autores remarcan un tercer tipo de intervención que es aquella dirigida a consolidar y proteger los mecanismos de mercado y el principio de competencia, entendiendo así el neoliberalismo no como una reacción que precedería al retorno del estado como protector social, sino como “cierto tipo de intervencionismo destinado a dar forma políticamente a relaciones económicas y sociales regidas por la competencia” (Laval & Dardot, 2013, p. 61).

Así, ya no hablaríamos de un movimiento pendular que oscila entre regulación-desregulación o intervención-no intervención en el mercado, en palabras de Laval & Dardot, no debemos entender las políticas neoliberales como una “simple retirada del estado, sino a un nuevo compromiso político del Estado sobre nuevas bases, con nuevos métodos y nuevos objetivos” (Laval & Dardot, 2013, p. 190). De esta forma, el Estado no sólo adquiere un papel de creador de las condiciones de mercado, pero también se erige como agente disciplinador de la nueva lógica, como “guardián” de las nuevas reglas de competencia.

Esta visión aplicada al sector eléctrico, a partir del breve recorrido histórico realizado hasta el momento, nos lleva a interpretar los procesos de privatización, por un lado, y de liberalización del mercado de electricidad, por el otro, no como un simple proceso de desregulación. En este sector, tal como han señalado autores de distinta índole y posición ideológica, la lógica no ha sido la retirada del Estado para dejar las relaciones en el ámbito energético al arbitrio del libre mercado, sino al contrario, la creación de un marco de acción hiperregulado, destinado exclusivamente a proteger los principios de competencia y el mercado de la energía.

### 1.1.2 El abandono de la figura del servicio público en la provisión de energía

El concepto de servicio público es un concepto ampliamente discutido en la literatura jurídico-administrativa y existen distintas escuelas al respecto. En este apartado, no entraremos a analizar las potenciales definiciones y conceptualizaciones en torno al servicio público, pero sí nos fijaremos en qué momentos históricos el servicio de electricidad ha sido considerado un servicio público.

A principios del siglo XIX, el servicio de suministro eléctrico – junto con el de agua y gas – eran servicios de competencia local, gestionados municipalmente. Así se contemplaba en las Leyes Municipales de 1870 y 1877, las cuales establecían que el agua, gas y electricidad eran de competencia municipal, si bien no les atribuía ni su titularidad ni su gestión (Montoro Chiner, 2009). Como hemos indicado anteriormente, los primeros pasos en la electrificación se dieron a través de la extensión del alumbrado público, pero pronto surge la necesidad de ampliar el suministro a los ámbitos domésticos, comerciales e industriales, que en muchos casos asumen los propios municipios. Este extremo fue el centro de vivos debates en torno a la limitación de la competencia municipal sobre la electricidad al alumbrado público que, finalmente, fue resuelta en los tribunales. Las Sentencias del Tribunal Supremo, de 14 de marzo y 5 de diciembre de 1896, junto con la sentencia de 18 de febrero de 1905, las cuales confirman la competencia municipal en la provisión de electricidad y gas a los domicilios (Font Llovet & Perdígó Solà, 2004). En todo caso, es importante apuntar que las sentencias señalaban que la municipalización debía entenderse de forma subsidiaria, siendo preferente la prestación del servicio a través de la concesión a empresas privadas, y que este proceso debía ser aprobado por el Gobierno del Estado (Montoro Chiner, 2009). Esta etapa se alineó con procesos y debates que se estaban dando en otros países, como fue el caso de Reino Unido y el socialismo municipalista, en lo que se denominó el “*gas-and-water municipalism*”. Esta etapa se caracterizó por una extraordinaria expansión de la actividad municipal llegando a un amplio abanico de servicios y actividades, incluyendo, por un lado, actividades económicas y comerciales, y por el otro, servicios de suministro en lo que se entiende, propiamente, como “*gas-and-water socialism*” (Leopold & McDonald, 2012). Tal como apuntan estos autores, uno de los elementos característicos de esta etapa fue la adopción de sistemas colectivos para la financiación de estos servicios más allá de las transacciones o relaciones contractuales privadas (Leopold & McDonald, 2012). Por otro lado, este sistema también permitió un nuevo rol protagonista para las municipalidades en el ámbito económico, permitiendo su influencia en el establecimiento de precios y la conformación de la relación de oferta-demanda en los suministros básicos.

Volviendo al caso español, durante la primera mitad del siglo XX, y en las sucesivas leyes municipales vigentes tanto en Catalunya como a nivel estatal, la competencia municipal sobre estos servicios se mantuvo, si bien se dio un proceso de “desapoderamiento local” en todos ellos, excepto en el caso del agua potable (Font Llovet & Perdígó Solà, 2004). Así, nos referimos primero al Estatuto municipal de 1924 (art. 170), detallado posteriormente por el Real Decreto-

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

Ley de 12 de abril de 1924, que especifica el alcance de la competencia local al suministro de electricidad doméstico, y en todo caso atribuía el poder tarifario a la administración central de forma prioritaria (Antolín, 1999). El reconocimiento formal del suministro de electricidad como servicio público se mantuvo durante el régimen franquista<sup>35</sup>. Ahora bien, dado el carácter de servicio económico, si bien se reconocía la competencia pública sobre el suministro eléctrico y la posibilidad de municipalización, se daba preferencia a la gestión privada, y tal como apunta Antolín, la expansión de la industria eléctrica durante la primera mitad del siglo XX se caracterizó por la gestión e iniciativa privada y la conformación de oligopolios eléctricos (1999).

Con relación al proceso de desapoderamiento de los órganos de gobierno locales, este debe leerse en el contexto de ampliación de competencias estatales en estos contextos. En el caso del suministro eléctrico, esto sucede a través de regulaciones sucesivas, que se inician con la aprobación inicial del Reglamento de verificaciones eléctricas y de regularidad en el suministro de la energía de 1933<sup>36</sup>. A partir de la aprobación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (LBRL) que se encuentra vigente en la actualidad, el suministro eléctrico desaparece de la normativa municipal y deja de ser considerado un servicio esencial. Esto no implica que los ayuntamientos no puedan producir energía propia o suministrarla a su población pero, en todo caso, se plantearía como un servicio municipal marginal (Font Llovet & Perdigo Solà, 2004). Será a partir de la Ley 40/1994, de 30 de diciembre, de ordenación del sistema eléctrico nacional (LOSEN) que se introducirá, por primera vez, el concepto de servicio de interés económico general que acaba sustituyendo la noción de servicio público, y que se consolida en nuestro sistema a través de los procesos de liberalización<sup>37</sup>.

### 1.1.3 Consolidación de la estructura oligopólica del sector eléctrico

La configuración actual del sistema eléctrico en España se debe a la evolución histórica del sector desde sus orígenes hasta los procesos de liberalización, y también a las características del modelo que se han consolidado en las últimas dos décadas. Como resumen del proceso de formación y consolidación del actual sistema eléctrico en España, podemos ver que se trata, por una parte, de un sistema oligopólico, y por la otra, que existe una estrecha relación entre el poder económico – representado en este ámbito por las empresas privadas del sector – y el poder económico (Palazuelos, 2019; Riutort Isern, 2015).

De forma previa, es conveniente destacar que el carácter monopolístico del sector energético no ha sido una consecuencia nueva del proceso de liberalización, aunque el poder de las pocas empresas dominantes se ha reforzado bajo la nueva racionalidad neoliberal (Laval & Dardot,

---

<sup>35</sup> Decreto de 24 de junio de 1955 por el que se aprueba el texto articulado y refundido de las Leyes de Bases de Régimen Local, de 17 de julio de 1945 y de 3 de diciembre de 1953. Este texto procede del refundido de la Ley de bases de 1945, el texto articulado de 1950 y la Ley de bases de 1953.

<sup>36</sup> Este primer reglamento se aprueba mediante Decreto el 5 de diciembre de 1933, y es posteriormente substituido por el Decreto de 12 de enero de 1951 y después por el Decreto de 12 de marzo de 1954.

<sup>37</sup> Este concepto se discute más ampliamente en la Sección 3.2 de este capítulo.

2013), en que los principios de competencia y la lógica de mercado son los valores a proteger por la intervención estatal. Francesca Antolín ya señala que, desde etapas iniciales el sistema eléctrico español se ha organizado como un oligopolio. Así señala, que en los años cuarenta, catorce empresas – organizadas como monopolios locales – abastecían el 70% del consumo español (Antolin, 1999).

Tal como analizaremos posteriormente, la energía es generalmente concebida como un producto que debe ser gestionado bajo criterios de mercado. Palazuelos, pero, destaca tres aspectos que no se han tenido en cuenta y que, según el autor, explican los resultados de estas políticas liberalizadoras a nivel europeo en la actualidad: el carácter de monopolio natural en el transporte y distribución, la existencia de oligopolios o monopolios previos a la liberalización del sector y la perseverancia de las grandes diferencias entre países, a pesar de los intentos por una política común (Palazuelos, 2019).

Así, diversos autores han apuntado a una serie de hechos y elementos que ponen en duda el posible éxito de estos procesos liberalizadores teniendo en cuenta los objetivos iniciales propuestos por el legislador europeo y nacional (Palazuelos, 2019; Ríos et al., 2011; Weghmann, 2019). Entre estos ponemos en relieve elementos como la continuidad del control mayoritario sobre todas las actividades del ciclo eléctrico por parte de las grandes compañías del sector, la superficialidad en los procesos de separación de las empresas integradas verticalmente en las distintas actividades o la falta de competencia en los mecanismos de fijación de precios a través de subastas.

Por otro lado, una consecuencia de los procesos de concentración de capitales en los procesos de liberalización a nivel nacional, pero también europeo, es que los oligopolios nacionales en algunos casos se han consolidado, y en algunos casos, se han convertido en oligopolios energéticos europeos (Palazuelos, 2019; Weghmann, 2019). En este sentido, en el caso español, el oligopolio energético se vio fortalecido por las tendencias en la evolución del sistema eléctrico, y en concreto, tres factores las han favorecido especialmente: la privatización de empresas previamente públicas en las que se hicieron grandes inversiones públicas para consolidarlas empresarialmente (por ejemplo, Endesa); la transnacionalización y la fusión del sector energético con los capitales financieros (Palazuelos, 2019).

Tal como apunta Palazuelos, descartando la actividad de transporte que es operada por una empresa única, el resto de segmentos comparten las mismas características estructurales:

“(…) dos empresas (Iberdrola y Endesa) ostentan las mayores cuotas, una tercera también es importante (Naturgy) y otras dos (EDP y Viesgo – ahora Repsol-), con cuotas menores, completan el núcleo de poder. Se trata de un tripolio extensivo que” (Palazuelos, 2019, sec. Núcleo dominante: un tripolio extensivo).

Así, de acuerdo con los últimos datos disponibles, podemos ver que Endesa, Iberdrola y Naturgy, en 2020 controlaron el 54% de la potencia instalada, y el 56% de la producción (ver Tabla 5). La

**VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA  
EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA**

entrada de energías renovables en el mix energético ha contribuido a una ligera desconcentración del sector en la actividad de generación, aunque de forma muy limitada.

Tabla 5 Potencia instalada y producción por empresas para el año 2020

	<b>Potencia instalada por empresas (MW neta)</b>		<b>Producción por empresas (GWh barras de central)</b>	
	<i>Total</i>	<i>%</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>
<b>Endesa</b>	20712	19	56206	22
<b>Iberdrola</b>	26817	24	59118	24
<b>Naturgy</b>	12379	11	24089	10
<b>Viesgo</b>	1028	1	1106	0
<b>EDP</b>	5010	5	12692	5
<b>Repsol</b>	3072	3	5765	2
<b>Resto</b>	41822	38	92358	37
<b>Total</b>	110839	100	251333	100

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Informe “El sector eléctrico español en números” de Fundación Naturgy (2021)

Si nos fijamos en el nivel de concentración del mercado para la actividad de comercialización de la energía en el segmento doméstico, vemos que el grupo Endesa, junto con los grupos Iberdrola y Naturgy, controlaron un 81% del suministro eléctrico en 2019<sup>38</sup>. Esta concentración del mercado es para datos teniendo en cuenta tanto los suministros de mercado libre como aquellos suministros con la comercializadora de referencia. En este sentido, debe tenerse en cuenta que aspectos como la obligación de contratar el suministro con una de las comercializadoras de referencia (que, por las condiciones exigidas para su calificación, se corresponden con las empresas dominantes del sector) para poder acceder al bono social, son elementos que no favorecen la desconcentración del sector.

Por último, con relación a la actividad de distribución, como veremos más adelante, se trata de una actividad regulada en la que, formalmente, existe competencia. De hecho, el registro de empresas distribuidoras de libre acceso de la Comisión Nacional del Mercado y la Competencia, en 2021, indica que existen 333 empresas de distribución en el estado español que son propietarias y gestoras de 784.004 km de red. Ahora bien, como veremos, la presencia de la mayoría de las empresas es mínima y localizada en un territorio muy específico, estando la actividad de distribución concentrada en cinco grandes empresas (que, a su vez, se corresponden con las empresas dominantes en el resto de las actividades del sector) que se distribuyen las zonas de distribución. Estas empresas son e-Distribución (Endesa Distribución, S.L.); I-DE (Iberdrola Distribución Eléctrica, S.A.); Unión Fenosa Distribución (Grupo Naturgy); E-Redes Distribución Eléctrica (Hidrocantábrico Distribución Eléctrica, S.A.U., ahora parte del holding de EDP); Viesgo Distribución Eléctrica, S.L. Debe destacarse que, durante el año 2020,

<sup>38</sup> Datos del Informe de supervisión del Mercado minorista de Electricidad (IS/DE/027/20) de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia para el año 2019 (publicado el 17 de diciembre de 2020).

el grupo EDP adquirió la empresa distribuidora Viesgo, junto con Macquarie Infrastructure and Real Assets. De esta manera, EDP – con un control del 75,1% - y Macquarie – con un control del 24,9% - constituirán una nueva distribuidora holding que consolidará las tres distribuidoras preexistentes: Viesgo Distribución Eléctrica, Begasa (que ya era parte de E-Redes) y E-Redes Distribución. Mediante esta operación la cuarta y quinta empresas distribuidoras del territorio español se fusionan, aumentando la concentración empresarial en el sector.

## **1.2 Las actividades del sector eléctrico: inciso en las actividades reguladas**

A través del proceso de liberalización se estableció la obligación de separación de actividades del sector eléctrico. Esta separación de actividades es relevante ya que, en el momento de formular políticas públicas energéticas que tengan como objetivo eliminar las situaciones de precariedad energética, deberemos saber a qué tipo de actividad afecta y cuáles son los sujetos responsables. Como veremos en un apartado posterior, la concepción de la pobreza y vulnerabilidad energéticas como un fenómeno principalmente económico, relacionado con la dificultad para el pago de suministros, ha centrado la mayoría de las medidas en la actividad de comercialización de la electricidad, que es aquella en la que se tiene relación directa con el ciudadano/a que hará uso de la energía.

En este apartado nos centraremos en las actividades reguladas del sector eléctrico, el transporte y la distribución, pero más concretamente y con más detalle, en la actividad de distribución, por tres motivos. Por un lado, se trata de la única actividad regulada y con un funcionamiento de monopolio natural que no se encuentra en manos públicas sino en manos de empresas privadas, y mayoritariamente, en las manos de los principales grupos corporativos del sector eléctrico (que realizan actividades de distribución a través de empresas filiales). Por otro lado, la actividad de distribución, juntamente con la actividad de comercialización, tiene una incidencia directa sobre los usuarios finales de la energía. La red de distribución de baja tensión, como veremos, es aquella que llega hasta los puntos de consumo y, por lo tanto, se estructura en forma de red distribuida por el territorio y conectada en un contexto y entorno local muy específico. Por último, la actividad de distribución deviene de gran relevancia en un contexto de transición energética hacia la producción renovable. La generación renovable pone en evidencia la importancia de las redes de media y baja tensión para la distribución y aprovechamiento de la energía renovable, debido a las dificultades técnicas para su almacenamiento. La irrupción de las energías renovables, así como la posibilidad de producción de energía a de forma distribuida, a nivel doméstico, requiere una transformación de la concepción y del modelo funcionamiento y mantenimiento de las redes de distribución (Hinz et al., 2018).

La Ley de Ordenación del Sector Eléctrico (LOSEN) de 1994, fue la primera que introdujo una separación de actividades del sistema eléctrico mediante la separación contable entre las actividades de producción y generación. La LOSEN, que nunca fue desarrollada

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

reglamentariamente, fue seguida del Protocolo para el Establecimiento de una Nueva Regulación del Sistema Eléctrico Nacional (1996). Este protocolo establecía las bases para el proceso de liberalización, una propuesta inicial de calendario, y la regulación de otros aspectos controvertidos, como fueron los Costes de Transición a la Competencia<sup>39</sup>.

En 1998, con la entrada en vigor de la Ley 54/1994 del Sector Eléctrico, se establece la separación de actividades del sector eléctrico, transponiendo así la reciente normativa europea. Las directrices europeas exigían, como mínimo, la separación contable entre las actividades de generación, transporte y distribución. En esta línea, la ley también impuso la liberalización de los sectores de la generación y comercialización, que debían ser gestionados a través de las herramientas de mercado, y en cambio, el carácter regulado del transporte y la distribución.

En el caso de las actividades de transporte y distribución, como veremos, hablamos de infraestructuras en red, que se definen como “instalaciones de importante valor estratégico que presentan carácter unitario al estar entrelazadas, tienen capacidad de transmisión limitada y requieren de elevados costes de inversión en su construcción que hacen su duplicación inviable económicamente” (Leiva López, 2018, p. 178).

Estas actividades justifican la necesidad de regulación por su carácter de monopolio natural (López-Ibor, 2017). En la actualidad, estas dos actividades son gestionadas por empresas privadas que Caballero Sánchez (2010) ha denominado “sociedades reguladas de infraestructuras estratégicas”. De acuerdo con este autor, estas empresas privadas se erigen como nuevas figuras no previstas por nuestra regulación, en tanto han devenido sociedades mercantiles privadas que por “su posición en el sistema de suministro que el poder público les atribuye verdaderas funciones públicas o de interés general” (Caballero Sánchez, 2010, p. 137).

En los siguientes párrafos describimos brevemente el funcionamiento de estas dos actividades reguladas, con especial énfasis en la actividad de distribución, y el contexto histórico que ha llevado hasta su configuración actual.

### 1.2.1 El transporte de la energía

La actividad de transporte se refiere a la infraestructura que permite llevar la electricidad desde el lugar de producción hasta los puntos de consumo industrial (que se conectan directamente a la red de transporte) o bien hasta los puntos de entronque con la red de distribución, que será quien hará llegar la energía hasta el consumidor final. La red de transporte incluye las “líneas, subestaciones, transformadores y otros elementos eléctricos con tensiones iguales o superiores a 220 KV y aquellas otras instalaciones, cualquiera que sea su tensión, que cumplan funciones

---

<sup>39</sup> Los Costes de Transición a la Competencia”, pactados en el Protocolo Eléctrico de 1996, se establecen en la Disposición Transitoria Sexta e la LSE por un periodo máximo de 20 años. Estos costes corresponden a la diferencia entre los ingresos medios obtenidos por las empresas a través de la tarifa eléctrica y la retribución reconocida para la producción en la propia LSE.



de transporte e interconexión internacional y, en su caso, las interconexiones con los sistemas eléctricos españoles extrapeninsulares.” (art. 34 de la Ley 54/1997).

La actividad de transporte – operada actualmente por la empresa Red Eléctrica de España - se encuentra regulada por la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico<sup>40</sup>. La Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, es la principal norma reguladora de las actividades de Red Eléctrica, atribuyéndole el ejercicio de las actividades de transporte y operación del sistema, así como la función de gestor de la red de transporte. La Ley 24/2013, aunque deroga la práctica totalidad de la anterior ley eléctrica, la Ley 54/1997, mantiene en vigor su disposición adicional vigésimo tercera, que determina la actual estructura societaria para el ejercicio de las actividades desarrolladas por Red Eléctrica, estableciendo la denominación de la sociedad matriz del grupo, Red Eléctrica Corporación, S.A., así como la integración en la sociedad filial Red Eléctrica, S.A.U. de las actividades de operación del sistema y gestor de la red de transporte, actividades desempeñadas a través de una unidad orgánica específica con la adecuada separación contable y funcional respecto a la actividad de transporte.

Las empresas de transporte están sujetas a un régimen normativo estricto dado el carácter esencial de la actividad de transmisión y la necesidad de neutralidad de la red en un sistema competitivo. En este sentido, se prevé la separación de la actividad de transporte del resto de actividades, con el doble objetivo que la gestión de esta red sea independiente de los intereses de las empresas generadoras, distribuidoras y comercializadoras y que, por otro lado, la misma gestión de la red se efectúe bajo el prisma del interés general (Olivares Gallardo, 2014b).

La actividad de transporte en España, igual que la actividad de distribución, estuvo en un primer momento desregulada y las primeras redes se crearon por iniciativa privada. Fueron varias las iniciativas de coordinación, e incluso propuestas de nacionalización, durante el siglo XX. López et al. (2010) apuntan que, mientras durante la Segunda República existió una inclinación hacia la nacionalización de la red, durante la dictadura la tendencia fue la contraria por diversos motivos<sup>41</sup>. Aun así, en la década de los 40, se puso de relieve la necesidad de mejorar la interconexión de la red - que ya no era sostenible en base a los monopolios regionales - e incluso existieron informes de la Administración que implicaban una posible nacionalización (García de Enterría, 2006). Ante esta deriva, las corporaciones del sector propusieron una alternativa de coordinación privada, a partir de la creación de UNESA, que buscaba una actuación unificada a partir del acuerdo entre las empresas privadas del sector, evitando la intervención pública directa.

---

<sup>40</sup> La aprobación de esta ley derogó la anterior Ley 54/1997. De esta Ley sólo se mantiene vigente su disposición adicional vigesimotercera que regula la actual estructura societaria de Red Eléctrica (Red Eléctrica Corporación S.A., la cual incluye distintas sociedades filiales – separadas contable y funcionalmente – para desarrollar actividades de operador del sistema y gestión de la red de transporte.

<sup>41</sup> Estos autores remarcan dos factores para esta tendencia contraria: por un lado, la voluntad del gobierno franquista de rechazar y censurar a cualquier iniciativa que se hubiera propuesto durante la República y, por otro lado, la falta de funcionarios cualificados para poder evaluar y desarrollar técnicamente las opciones políticas (López et al., 2010, p. 80).

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

A causa de las crisis energéticas de los años 70, sumando a ello otros factores de contexto estatal vinculados a decisiones respecto a las estructuras de producción y la coordinación entre la oferta y la demanda energética, surge de nuevo la necesidad de redefinir el papel público en la coordinación del sistema eléctrico. En este sentido, se crea Aselétrica (a partir de la aplicación del PEN de 1979<sup>42</sup>), integrando a UNESA, con el objetivo de aumentar el control sobre la explotación del sistema eléctrico, introduciendo la presencia del Gobierno en esta nueva estructura<sup>43</sup> (López et al., 2010).

Durante la década de los 80, llegaron a España debates existentes<sup>44</sup> en otros países – y en particular en Estados Unidos – en torno a la (des)regulación del sector eléctrico que influenciaran ampliamente la evolución regulatoria en este país (López et al., 2010). Es en este ambiente que se da una disputa entre las empresas privadas del sector eléctrico (agrupadas en UNESA) con el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), recién llegado al gobierno después de las elecciones del 28 de octubre de 1982, respecto a la futura articulación del sector. Como resultado de este proceso, y a través de una larga negociación, se acordó la nacionalización parcial de la red de transporte de electricidad bajo la forma de una empresa mixta que sería, a su vez, propietaria y gestora de la red de transporte unitaria en España<sup>45</sup>. En consecuencia, el 26 de diciembre de 1984 se aprueba la Ley 49/1984 sobre explotación unificada del sistema eléctrico nacional, en la cual se define la explotación unificada del sistema eléctrico nacional y establece la creación de la sociedad estatal<sup>46</sup>. Este modelo se mantendrá hasta finales de la década de los 90, en que, influenciado por la deriva liberalizadora europea, el modelo de gestión de la red de alta tensión en España también se transformará. En 1999, REE sale por primera vez a bolsa, privatizando una parte significativa de la sociedad (31,5% del capital de la compañía) que, a partir de entonces, perderá la participación pública mayoritaria. La operación de privatización se completó en septiembre de 2005, cuando el SEPI acordó la venta del 8,5% del capital de REE. Después de esta operación, la participación pública del SEPI (aún vigente) quedó reducida al 20% de REE.

Es relevante destacar que, de forma previa a la primera operación de venta pública de REE, SEPI llegó a controlar el 60% de las participaciones de REE en 1999 debido a las operaciones de la compra pactada de participaciones de Endesa e Iberdrola – como actor neutral - que, en esos momentos, se encontraban inmersas en un proceso de privatización. En 2005, el Tribunal

---

<sup>42</sup> El Plan Energético Nacional fue aprobado en las Cortes el 27 de julio de 1979.

<sup>43</sup> Anteriormente, esta coordinación había sido liderada por Unesa. Con la creación de Aselétrica, que incluía a Unesa, también se introducía la presencia del Gobierno a través de un delegado, que otorgaba capacidad de veto al gobierno en el consejo de administración (López et al., 2010, p. 93).

<sup>44</sup> Entre otros, destacan los debates en torno a la desregulación del sector eléctrico de la mano de autores como Joskow y Schmanensee, con su obra *Markets for Power: An Analysis of Electric Utility Deregulation* (1983).

<sup>45</sup> Esta nueva empresa - Red Eléctrica de España (REE) - sería una empresa mixta, surgida de la transformación de Aselétrica, en forma de sociedad estatal con participación del sector privado y con un control público mínimo del 51% (López et al., 2010).

<sup>46</sup> En aplicación de esta ley, el 23 de enero de 1985 se aprueba el Real Decreto 91/1985, de 23 de enero, por el que se constituye la Sociedad estatal «Red Eléctrica de España».

de Cuentas emitió un Informe de fiscalización en que se detallan todas las operaciones incluidas en este proceso en el que concluye que las operaciones previas a la privatización de REE no se realizaron acorde a los intereses y objetivos del SEPI sino “en beneficio exclusivo de las compañías eléctricas” (Tribunal de Cuentas, 2005, p. 62).

En conclusión, la red de transporte fue un monopolio público en el que el poder público perdió su presencia decisiva durante el primer periodo de liberalización del sector, a finales de los 90, a través de un proceso de privatización. Aun así, la regulación de la estructura del transporte mantiene limitaciones a la empresa privada, tanto limitando la capacidad de control de los actores privados, como asegurando una mínima representación de capital y control público en la estructura accionarial (en el caso de REE la presencia en 2020 del SEPI era del 20%, siendo obligatorio como mínimo una participación del 10%).

### 1.2.2 La red de distribución

La actividad de distribución, de acuerdo con la normativa vigente, se define como la “transmisión de energía eléctrica desde las redes de transporte, o en su caso desde otras redes de distribución o desde la generación conectada a la propia red de distribución, hasta los puntos de consumo u otras redes de distribución” (art. 38.1 de la Ley 23/2013). En otras palabras, la distribución eléctrica se refiere a toda la red o mallado de transmisión de la electricidad por debajo de los 220 kV (excepto aquellas redes inferiores que por sus características concretas se consideren red de transporte)<sup>47</sup>.

Desde un punto de visto técnico, las redes de transporte son instalaciones o medios físicos, vitales estratégicamente para el funcionamiento del sistema, que se caracterizan por tres elementos: tienen un carácter unitario dada su estructura en red, tienen capacidad de transmisión limitada y requieren altos niveles de inversión para su creación y mantenimiento (Leiva López, 2018, p. 178).

Desde una perspectiva histórica, la evolución de las redes de distribución en España ha seguido un proceso análogo y compartido con la red de transporte. Sin entrar en detalle del recorrido histórico, cabe destacar que la actual configuración de la red de distribución responde a un largo proceso de evolución, tensiones y negociaciones del sector eléctrico español en que las empresas privadas del sector lucharon por mantener el control sobre las redes<sup>48</sup>. El resultado

---

<sup>47</sup> De forma adicional, la ley también establece que se considerarán elementos de la red de distribución: “[...] todos aquellos activos de la red de comunicaciones, protecciones, control, servicios auxiliares, terrenos, edificaciones y demás elementos auxiliares, eléctricos o no, necesarios para el adecuado funcionamiento de las redes de distribución, incluidos los centros de control en todas las partes y elementos que afecten a las instalaciones de distribución” (art. 38 LSE).

<sup>48</sup> La primera etapa de electrificación y, por ende, de la primera fase del tendido de redes, se hizo de forma local, a través de empresas locales integradas verticalmente que acababan teniendo una posición de monopolio natural local de la provisión de energía (Antolin, 1999). Posteriormente, a partir del desarrollo de las tecnologías propias de transporte de la energía, existirá una distinción entre ambos tipos de redes en función de su capacidad. Las redes de distribución existentes en aquel momento, controladas por empresas regionales de carácter monopolista, necesitaban estar interconectados entre ellas mediante redes de mayor potencia. Tal como apunta García de Enterría, la situación crítica del sector eléctrico en los años cuarenta llevó a considerar la nacionalización de la actividad de distribución, como se había realizado en otros países, junto con la red de transporte, pero esta

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

actual, es que el tendido de redes de distribución en España es de propiedad privada, mayoritariamente controlado por un pequeño grupo de empresas que tienen la propiedad y la gestión de gran parte de la red de distribución.

Así, formalmente en España existen 330 empresas de distribución registradas en el Registro Administrativo de Empresas distribuidoras<sup>49</sup>. Ahora bien, aun existiendo un gran número de empresas distribuidoras, la concentración de la propiedad y, por lo tanto, de la gestión de las redes de distribución, es muy importante. De acuerdo con los datos disponibles de 2020, las cinco empresas distribuidoras mayoritarias son propietarias y gestionan el 97,64% de la red de distribución en España, mientras que las 328 distribuidoras restantes solo controlan el 2,36% de la red del territorio. Tal como hemos mencionado, en el caso español, tanto la propiedad como la gestión de la red (esto es la actividad de DSO – *Distribution System Operator*-), se encuentran en los mismos agentes privados. En la práctica, implica que cuatro empresas privadas (hasta 2020, cinco empresas, pero dos de ellas se han integrado recientemente en el mismo grupo empresarial, EDP) controlen el 97,6% de la red, con el agravante que estas empresas forman parte de grupos empresariales o holdings, con empresas filiales en todas las fases de actividad del ciclo eléctrico, con posiciones mayoritarias en la mayoría de ellas. En la Tabla X, podemos ver la actual configuración del mercado de distribución en España. Debe tenerse en cuenta que esta tabla, vigente para el año 2020, ya no lo es en 2021, dado que las empresas distribuidoras de E-Redes y Viesgo han pasado a formar parte del mismo grupo Empresarial, EDP, y junto con Begasa (que en 2020 se incluía en E-Redes) serán consideradas una sola empresa distribuidora<sup>50</sup>. En este nuevo escenario, las empresas distribuidoras dominantes pasarán de ser

---

tendencia fue bloqueada con la creación de UNESA, como organismo privado de las empresas dominantes del sector, que asumió tareas de coordinación y despacho unificado de redes (García de Enterría, 2006).

Un momento relevante se dará en la década de los setenta, cuando Endesa – empresa entonces de carácter público y controlada por el Instituto Nacional de Industria – empieza a asumir un papel relevante en el sector eléctrico. Es en el momento de transformación del sistema de retribución vigente (con la derogación del modelo de tarifa única unificada de 1951), Endesa deberá tomar posición en relación con su papel en el sector, centrandose en la generación, o bien, como consideró en su momento, actuar en el ámbito de la distribución (Anes Álvarez de Castrillón et al., 2001). Con el objetivo de contrarrestar esta posibilidad, las empresas de UNESA negociaron con Endesa que esta se limitara a la producción bajo el compromiso que las empresas de la asociación adquirirían conjunta y solidariamente toda la energía que esta produjera (Anes Álvarez de Castrillón et al., 2001, p. 132), des esta forma se evitó la entrada de Endesa en la actividad de distribución, manteniendo la posición de las empresas privadas existentes.

Otra coyuntura significativa se dará en la década de los ochenta, durante el proceso de intercambio de activos propiciado por el acuerdo entre las empresas de UNESA y el Ministerio de Industria y Energía en 1984, que se consolidó en 1985 después de un proceso de negociación entre Endesa y las empresas dominantes de UNESA (Anes Álvarez de Castrillón et al., 2001). Es en este proceso que Endesa, empresa productora, incrementará su control también sobre mercados de distribución, en concreto, en el territorio de Aragón y Catalunya.

<sup>49</sup> Este registro se crea a través del art. 39.4 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico y depende del Ministerio de Industria, Energía y Turismo. Este registro debe contener a las empresas distribuidoras autorizadas. Por otra parte, las Comunidades Autónomas con competencias en la materia podrán crear y gestionar los correspondientes registros territoriales en los que deberán estar inscritas todas las instalaciones ubicadas en el ámbito territorial de aquéllas. Puede consultarse el registro general a través del siguiente enlace (consultado el 7 de enero de 2022): <https://sedeaplicaciones.minetur.gob.es/eee/indiceCalidad/distribuidores.aspx>

<sup>50</sup> Para más información sobre este proceso, revisar el [apartado 1.2.1.3](#) de este trabajo.

cinco a cuatro empresas, siendo la cuarta la empresa distribuidora del grupo empresarial de EDP, que controlará un 6,69% de la red de distribución (52414 km de red).

Tabla 6 Actividad de distribución en España según empresas principales

	Puntos suministro (millones)	EBITDA <sup>51</sup>	Km de red	Energía distribuida (GWh)	% Red
<b>Iberdrola</b>	11.2	1.612	246246	88390	31.41%
<b>Endesa</b>	12.4	1972	315365	126658	40.22%
<b>Naturgy</b>	3.7	647	151495	28838	19.32%
<b>Viesgo</b>	0.69	130.0	31547	5905	4.02%
<b>E-Redes</b>	0.67	96.4	20867	75021	2.66%
<b>Resto</b>	n.d.	n.d.	18,484	n.d.	2.36%

Fuente: elaboración propia a partir de los informes de actividad anual para el 2020 de las empresas analizadas<sup>52</sup> y datos de la Secretaría de Estado de Energía (2020).

A diferencia de la actividad de transporte de la electricidad, que también es considerada una actividad en red, las empresas de distribuidoras no se sujetan a las mismas normas que las de transporte (en el caso español, de la empresa transportista única REE). Leiva señala que mientras la actividad de transporte de la energía, en nuestro contexto, se concibe como una actividad altamente regulada debido a la posición de control de mercado que ostenta, la actividad de distribución sólo es regulada a nivel de gestión de las redes promoviendo la libre competencia entre agentes del sector (Leiva López, 2018, p. 179).

Los principales argumentos para la liberalización del sector de electricidad – igual que en muchas otras áreas estratégicas, como las telecomunicaciones – se fundamentaron en la mejora de la eficiencia gracias a la introducción de la competencia en el sector. Ahora bien, en el ámbito de la energía, como la normativa y regulación reconocen, existen dos infraestructuras en red – las redes de transporte y las redes de distribución – en que su creación y desarrollo necesitan estar coordinados y planificados por su carácter de monopolio natural.

A partir de 2001, tal como señala de la Cruz Ferrer (2004), surgen una serie de disputas entre empresas distribuidoras de electricidad por conflictos en el acceso de terceros a las redes de distribución que abrieron cierto debate en torno a la conveniencia o no de la existencia de competencia en la configuración de la red<sup>53</sup>. No nos detendremos en el análisis de los conflictos

<sup>51</sup> EBITDA es el acrónimo del término '*Earnings Before Interest Taxes Depreciation and Amortization*'. Se trata de un indicador de rendimiento financiero que nos muestra los beneficios de una empresa a partir de sus resultados de explotación, al cual se añaden las cantidades destinadas a dotar provisiones y las amortizaciones productivas.

<sup>52</sup> Los datos utilizados para la elaboración de esta tabla han sido extraídos de los siguientes documentos disponibles en abierto:

- Informe Integrado de 2021 de Iberdrola (2021).
- Informe Anual Consolidado de Naturgy (2020).
- Informe Financiero Anual Consolidado 2020 de Endesa (KPMG, 2021).
- Informe de Estado de Información no financiera de Viesgo (2020).
- Informe Anual 2020 de EDP (EDP, 2020) y Memoria de Sostenibilidad 2020 de E-Redes (EDP Redes España, 2020).

<sup>53</sup> Los conflictos existentes versaron, fundamentalmente, sobre el acceso de distribuidoras existentes que quieren tender redes en nuevas zonas de urbanización y para ello solicitan el acceso y conexión a otras redes existentes, o bien

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

existentes, pero sí nos fijaremos en el debate que plantea este autor en torno a la necesidad o no de competencia, y en qué sentido esta competencia puede beneficiar o afectar negativamente los objetivos de interés general en la gestión de la red de distribución.

La Comisión Nacional de Energía (hoy en día integrada en la CNMC) resolvió los conflictos mencionados en favor de la introducción de competencia y el derecho de acceso a las redes de terceros<sup>54</sup>. De la Cruz Ferrer incide que el reconocimiento de este derecho da lugar a la posibilidad de generar redes paralelas (tendido de redes de distribución en paralelo) o en cascada. Esta posibilidad, pero, debe decirse que ya existía previamente, en tanto tal como remarcó entonces la CNE en su resolución, nunca ha existido en España una regulación que estableciera derechos de exclusividad de las redes<sup>55</sup>. Así, la normativa lo que decía – y así ha continuado siendo en la nueva Ley de 2013, de forma más detallada que la regulación anterior – es que se aplicará la libertad de establecimiento para la actividad de distribución, pero esta deberá estar sujeta a autorización, que no concederá derechos exclusivos (art. 39.2 LSE).

De la Cruz Ferrer, en su momento, habló de la secuencia de autorizaciones – y controles- que acababan delineando una configuración específica de la red de distribución (de la Cruz Ferrer, 2004). Esta secuencia, aún con algunas modificaciones, es la que se mantiene con la actual normativa<sup>56</sup>. Estas autorizaciones – de carácter obligatorio – deben concederse teniendo en cuenta, por una parte, el carácter del sistema de red única y monopolio natural, así como el criterio de menor coste posible para el conjunto del sistema y evitando el perjuicio a los titulares de redes ya establecidas. El reconocimiento del carácter de red única del tendido de distribución es relevante para evitar la aparición de duplicidades en las redes (tales como infraestructuras de redes paralelas o en cascada) de acuerdo con el carácter de monopolio natural de la misma (de la Cruz Ferrer, 2004).

Ahora bien, tal como apunta de la Cruz Ferrer, haciendo referencia a los argumentos presentados por Gómez-Ferrer<sup>57</sup>, la libertad de establecimiento plasmada en la ley tiene un recorrido muy

---

en el caso de nuevas distribuidoras. La Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, que deroga la normativa sectorial anterior, trata de detallar y especificar esta temática en vista de solventar futuros conflictos, a través de las directrices y normativa de acceso y conexión en su artículo 33.

<sup>54</sup> Este derecho se reconocía entonces en los artículos 11.2, 38 y 42 de la Ley 54/1997 del Sector Eléctrico y en los artículos 52 y siguientes del Real Decreto 1955/2000 por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica (RTDC, en adelante). Actualmente se regulan en los art. 41 y art.33 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico y art. 60 y siguientes del RTDC.

<sup>55</sup> En la normativa se refiere en distintas ocasiones a las “zonas de distribución” que, según la CNE no puede ser equiparable a hablar de “distribuidor de zona” en tanto no existe exclusividad territorial en la actividad de distribución.

<sup>56</sup> El procedimiento actual de autorización para la actividad de distribución se regula en los art. 39 de la LSE y el Título VII del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre (BOE 27/12/2000).

<sup>57</sup> Estos argumentos fueron plasmados en el “Dictamen emitido a requerimiento de IBERDROLA DISTRIBUCIÓN ELÉCTRICA S.A.U. sobre si HIDROCANTÁBRICO DISTRIBUCIÓN ELÉCTRICA S.A.U. tiene derecho a conectarse a su red de distribución” de 18 de junio de 2002. Este conflicto fue resuelto por la Comisión Nacional de Energía el 31 de julio de 2003 con la Resolución en el procedimiento de conflicto de acceso a la red de transporte C.A.T.R. 6/2001 instado por Hidrocantábrico Distribución Eléctrica, S.A., frente a Iberdrola Distribución Eléctrica, S.A.U.

limitado al estar sujeta a autorización administrativa de acuerdo con criterios restrictivos que, directa e indirectamente, benefician a las empresas distribuidoras preexistentes, y en particular, a las cuatro empresas que controlan más del 97% de la red de distribución del país.

Para mantener la noción de libertad de establecimiento en la actividad de distribución, junto con los requisitos anteriores, la regulación de esta actividad debe incluir – e incluye – aspectos como la fijación de retribuciones para costear la actividad de distribución o el derecho de acceso de terceros a estas redes. Es relevante destacar que, tal como señala el profesor de la Cruz Ferrer, mientras que la LSE de 1997, y de igual manera la actual LSE de 2013, sí contempla la planificación para el transporte, no lo hace para la actividad de distribución. Como consecuencia, el control de los poderes públicos se aplica a través del control inicial mediante el régimen de autorizaciones, por una parte, y el posterior control con los mecanismos de cálculo de las retribuciones. Como veremos, este último mecanismo ha generado problemas de supervisión y rendición de cuentas por parte de algunas de las administraciones públicas con competencias de control. La importancia del control sobre las empresas privadas, propietarias y gestoras de las redes de distribución, es vital por diversos motivos de carácter estratégico, pero también por la responsabilidad del estado de hacer efectivo el derecho al suministro de electricidad y su garantía como servicio esencial y universal.

Dicho esto, vemos que, desde una perspectiva jurídica, la normativa actual impone los principios de mercado y competencia en la actividad de distribución, aun cuando vemos que – en la práctica – esta competencia existirá en muy limitados casos, dado el carácter tan amplio de las autorizaciones necesarias para la entrada al mercado de distribución, y su propio carácter regulado, que deja amplios segmentos de la actividad fuera de las normas habituales de competencia. Yendo más allá de la mirada jurídica, resulta de interés un análisis de carácter más técnico sobre el sentido de la introducción de competencia en la actividad de distribución.

En este sentido, es de interés tener presente el debate de fondo sobre la conveniencia de competencia en la actividad de distribución, y más recientemente, sobre la necesidad o no de separar las actividades de operadores del sistema de distribución y de propiedad del sistema de distribución (Burger et al., 2019; Saplacan, 2008). En el caso español, aunque la actividad de distribución se reconoce como una ‘monopolio natural’ (así se explicita en la propia LSE) se mantiene la apertura a la competencia en dicha actividad, a través del libre establecimiento, sujeta a un régimen de autorización. Un primer elemento que debe tenerse en cuenta es la diferenciación entre la propiedad de las redes de distribución y la gestión de estas redes de distribución<sup>58</sup>. Esta distinción– dentro del discurso neoliberal, para asegurar el máximo grado de competencia en el mercado de la electricidad – se refiere a la discusión sobre la necesidad de separar estas dos actividades de forma activa para incrementar el nivel de competencia. Así, Roxana Saplacan (2008) analiza y compara dos casos nacionales de distribución, el francés y el

---

<sup>58</sup> En inglés, este doble carácter se diferencia a través de los siguientes términos: Distribution System Operator (DSO) para referirse al gestor de la red, y Distribution Network Owner (DNO) para hacer referencia al propietario de la red.

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

inglés, y concluye la posibilidad de diferenciar – y activamente separar – la propiedad de la red y la gestión de la misma. Esto implicaría cambios significativos, por ejemplo, en el caso de España, en que se aplica un modelo de integración de la propiedad y gestión de redes en un solo agente (modelo DSO/NO). Así, tal como hemos especificado anteriormente, en España, cuatro grandes grupos (que a su vez tienen presencia empresarial en las otras actividades del ciclo eléctrico) no sólo gestionan la mayor parte de la red de distribución, sino que también son propietarias de esta. Si nos fijamos en el siguiente mapa (ver Ilustración 10 e Ilustración 11) podemos ver la articulación, a nivel europeo, de las diferencias en la gestión y propiedad de las redes de distribución.

Como vemos en el caso español, la propiedad de la red es mayormente privada – a manos de los cuatro grupos empresariales principales – que a su vez también ostentan su gestión, estando – consecuentemente – condensada en pocas manos, y concentrando las tres primeras empresas el control de más del 60% de la red de distribución. Burger et al. (2019) revisitan el debate sobre la potencial separación entre propiedad y gestión de las redes a la luz de nuevos retos, como es la integración de recursos de electricidad distribuida<sup>59</sup>. En su opinión, la separación presentaría algunas ventajas, que – en caso de mantener la propiedad y la gestión integrada– podrían ser compensadas con una efectiva separación entre la actividad de distribución (incluyendo propiedad y gestión integradas) del resto de actividades competitivas. Ahora bien, tal como veremos a continuación, en el caso español esta separación presenta problemas. La regulación española, en aplicación de las directivas europeas, a priori, exigen la separación contable, funcional y jurídica de empresas que operan en distintas actividades del sector, pero admiten excepciones (art. 12.2 LSE). Por este motivo, podemos ver que empresas filiales de un mismo grupo empresarial operan en todas las actividades del sector, manteniendo una separación contable y funcional.

---

<sup>59</sup> Nos referimos a la introducción de elementos distribuidos en la red, como son estructuras de autoconsumo y generación doméstica (o industrial) de electricidad, que transformarán la forma tradicional de funcionar de la red – mayormente unidireccional – para convertir las redes en vías de doble dirección e interacción energética.



Ilustración 10 Propiedad de la Red de Distribución en Europa



Ilustración 11 Gestión de la red en Europa (DSO)



Fuente: Adaptación de Rullaud y Gruber (2020)

<sup>60</sup> Una sola compañía.

<sup>61</sup> Una compañía dominante (con control sobre más del 80% de la energía distribuida) y algunas distribuidoras locales

<sup>62</sup> Una combinación de empresas distribuidoras, en que tres de ellas controlen más del 60% de la energía distribuida.

<sup>63</sup> Combinación de pequeñas distribuidoras locales. La combinación de las tres mayores distribuidoras no alcanza a distribuir el 50% de la energía distribuida.

En relación con la obligación de separación de actividades, para situar al lector, la LSE (art. 12) establece que las sociedades que desarrollan actividades reguladas (operación del sistema o mercado, transporte y distribución) deberán tener como objeto social exclusivo estas actividades. Esta exclusividad implica que no podrán desarrollar otras actividades ni tampoco tener participaciones en empresas que realicen estas otras actividades. Ahora bien, la misma norma admite que un grupo de actividades (en forma de holding) pueda desarrollar actividades incompatibles siempre que exista separación. Esta separación, inicialmente, debía ser contable y jurídica (así se establecía en la LSE de 1997) pero a partir de la reforma de la LSE de 2007<sup>64</sup>, que después se consolidó en la nueva LSE de 2013, se exige también la separación funcional (que se asegura mediante la aplicación de una serie de criterios de independencia).

La forma de supervisión de esta separación de actividades que establece la ley sectorial es la obligación de las empresas a establecer un Código de Conducta (art.12.2 LSE) en el que se establezcan las medidas para garantizar la obligación de separación. Ahora bien, la supervisión del cumplimiento - aunque se indica en la ley que deberá ser independiente – es designada por la propia sociedad mercantil, y su actividad de supervisión se limitará a la presentación de un informe anual al Ministerio de Industria, Energía y Turismo y a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, sobre las medidas adoptadas para asegurar esta separación.

Si nos detenemos brevemente en este último mecanismo, vemos que la obligación de las empresas a establecer un Código de Conducta propio, y ejercer un autocontrol de la aplicación de este código, encaja con un modo de autorregulación dentro de las llamadas formas de regulación neoliberal de Estévez Araujo (2010). Así, la autorregulación – como modalidad de *soft law*<sup>65</sup> - se refiere a cómo “los propios sujetos que deben ser regulados dicten sus normas a las que tiene que ajustarse su conducta y controlen su comportamiento” (Estévez Araujo, 2010, p. 7). En este caso, vemos que la literatura específica indica que para conseguir un contexto de competencia – en principio, para alcanzar los beneficios que se presumen a la introducción de la competencia en el sector de la electricidad – debe asegurarse esta separación de actividades, especialmente entre actividades reguladas y actividades en libre competencia. Ahora bien, en el caso español, vemos que esta tarea – que, en teoría, resulta fundamental – se encuentra en manos de las propias corporaciones a través de métodos de autorregulación en que las mismas sociedades mercantiles establecen sus propios códigos de conducta y también los medios para su control e inspección.

---

<sup>64</sup> Ley 17/2007, de 4 de julio, por la que se modifica la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, para adaptarla a lo dispuesto en la Directiva 2003/54/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad.

<sup>65</sup> Linda Senden define el *soft law* como “rules of conduct that are laid down in instruments which have not been attributed legally binding force as such, but nevertheless may have certain (indirect) legal effects, and that are aimed at and may produce practical effects” (Senden, 2004, p. 112).

## 2 Concepciones en torno a la energía

En las últimas décadas, varias investigadoras e investigadores sociales en el ámbito de la energía han vuelto, recurrentemente, a la pregunta básica sobre 'qué' es la energía y qué proyecciones políticas puede tener cómo entendemos la energía en nuestra sociedad. Si bien está claro que los sistemas energéticos y sociales están íntimamente imbricados (Rosa et al., 1988; Shove & Walker, 2014), es cierto que la relación entre ambos puede variar en función de distintos enfoques<sup>66</sup>.

Shove y Walker reflexionan sobre la aproximación a la energía desde las ciencias sociales y otras disciplinas hermanas, señalando diferencias de enfoque entre aquellos autores que sitúan el punto de inflexión en los procesos de innovación sociotécnica (Geels, 2002) o político-económica (Bartoletto & Mar Rubio Varas, 2008). Por otra parte, los propios Shove y Walker (2014) se centran en la conceptualización de los usos energéticos como práctica social, entendida como el resultado de distintos modos de interacción.

Aunque el interés desde las ciencias sociales por el ámbito de la energía no es nuevo, tal como apunta Angel (2019) citando a Swyngedouw (2010), los discursos hegemónicos en torno a la energía (y las políticas energéticas) aún mantienen un tono excesivamente tecnocrático y enmarcado en el llamado conocimiento experto, que aleja los debates políticos en torno a la energía de la vida social y toma de decisiones cotidiana.

En todo caso, la mayor parte de la literatura académica comparte que la energía debe entenderse como un elemento esencial para el desarrollo personal y social de las personas, especialmente en las sociedades occidentales. En este sentido, Nye (2010) apunta como el uso de la energía, y la electricidad, ha transformado nuestro modo de interaccionar y relacionarnos. Por ende, vivir sin electricidad hace medio siglo era menos disruptivo que lo es hoy en día, en tanto gran parte de nuestra cotidianidad depende directamente de servicios energéticos.

Stern y Aronson (1984) en una contribución temprana identificaron cuatro conceptualizaciones o visiones sobre la energía: como mercancía, recurso medioambiental, necesidad social y material estratégico. Si bien debe reconocerse la importancia y – aun actualidad – de su propuesta, en este apartado distinguiremos tres conceptualizaciones de la energía que nos son especialmente útiles para abordar el fenómeno de la precariedad energética: la energía como mercancía, como derecho y como común.

---

<sup>66</sup> Por ejemplo, tal como apunta Rosa et al. (1988), los primeros investigadores sociales que se interesaron por el ámbito de la energía, lo hacían asociando de forma determinista la evolución energética al progreso social.

## **2.1 La energía como mercancía**

La primera concepción sobre la energía que exponemos es aquella que la concibe, en sus distintas formas finales, y en concreto como suministro de electricidad, como mercancía o bien de consumo dentro de una lógica de mercado. Esta concepción ha sido la dominante en las últimas décadas.

Para explorar esta noción, utilizamos la conceptualización de energía propuesta por Riutort Isern (2015) basada, a su vez, en las teorías de Polanyi entorno a la expansión de la mercantilización. Karl Polanyi, en su obra *La Gran Transformación* (1989), nos habla de la ampliación del liberalismo económico a través de la imposición de mecanismos de mercado para la regulación de relaciones (entre humanos-humanos pero también humanos-naturaleza), implicando su mercantilización.

Así, Riutort Isern apunta como la energía y los recursos energéticos también son subsumidos en este proceso mercantilizador, no sólo como elemento fundamental para la propia expansión mercantilista (en tanto capitalismo y desarrollo energético están estrechamente vinculados) sino también al ser tratados como mercancía (2015, p. 73). De esta forma, al entender la energía como una mercancía, esta queda sujeta a criterios de acumulación y expansión del mercado, y no a las necesidades humanas, reduciendo el valor de la energía a su valor de cambio (Riutort Isern, 2015, p. 73).

Esta configuración mercantilista del modelo energético afecta a diferentes niveles, y es necesaria tenerla en cuenta para comprender las actuaciones de los distintos actores involucrados en el sistema y las relaciones de poder que se generan:

(...) desde el momento en que las empresas que componen la industria energética – y que son la piedra angular del actual modelo energético – funcionan mediante la lógica de la acumulación capitalista, cualquiera de las actividades que llevan a cabo en la cadena de valor (extracción, generación, elaboración, transporte o comercialización) tiene como **finalidad única y principal la obtención de plusvalía. La energía no es más que un bien a través del cual obtener beneficios** (Riutort Isern, 2015, p. 74, énfasis de la autora).

Desde la perspectiva regulatoria, la concepción de la energía como mercancía no implica necesariamente que no exista regulación al respecto. Siguiendo con las ideas de Polanyi, este autor analiza cómo la idea de un mercado autónomo y autorregulado – separado de las instituciones sociopolíticas – no existe, en tanto para su constitución y funcionamiento necesita de una regulación específica (Polanyi, 1989, Capítulo 6). En este sentido, pueden distinguirse dos líneas de acción de esta regulación de los mercados: la primera, constituye la regulación necesaria para iniciar los procesos de mercantilización, pero la segunda – en las que nos centramos en esta tesis – tratan sobre medidas para “redimir las consecuencias destructivas que supone tal proceso [de mercantilización generalizada] para el tejido social y la naturaleza” (Riutort Isern, 2015, p. 31, inciso de la autora).

Así, fijándonos en las formas regulatorias de la normativa comunitaria europea, se identifica la provisión de electricidad como un **servicio de interés económico general**. Este concepto no se encuentra definido en ningún texto ni regulación comunitaria. Doctrinalmente, este tipo de servicios se definen como:

(...) servicios de naturaleza económica a los que los Estados miembros o la Comunidad imponen obligaciones específicas de servicio público en virtud de un criterio de interés general. Por consiguiente, entran dentro de este concepto ciertos servicios prestados por las grandes industrias de redes, como el transporte, los servicios postales, la energía y las comunicaciones<sup>67</sup>.

López-Ibor (2017) indica que la distinción entre los servicios de interés general no económicos (dentro de los cuales podemos destacar la educación o la sanidad) y los económicos, es que los de tipo económico son prestados bajo la lógica de mercado y se encuentran sujetos a las normas sobre competencia<sup>68</sup>.

La Directiva 96/92/CE sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, en su art. 3, establece la consideración de la electricidad como un bien de interés económico general y, por lo tanto, al que son de aplicación directa las normas de competencia. El proceso de negociación para esta directiva no fue plácido, tal como relata Herweg (2015, p. 100), dado que existieron diferentes posiciones desde los Estados miembros, pero también entre organismos europeos, en concreto entre la Comisión de Energía y la Comisión de Competencia. Un momento decisivo fue cuando el Tribunal de Justicia Europeo, en pleno proceso de negociación entre las instituciones implicadas, aprobó una resolución indicando que la electricidad debía ser tratada como un bien (C393/92 Almelo v Ijsselmij). Esta resolución fue determinante para reducir las posibles resistencias ante la directiva por parte de determinados Estados miembros, que presentaron objeciones ante el proceso de liberalización en el sector energético.

En consecuencia, un bien de interés económico general se define como una actividad económica que provee de productos/resultados beneficiosos para el bien común y para los cuales, la no intervención estatal supondría un suministro menos favorable para los consumidores en relación a su calidad, seguridad, asequibilidad o igualdad de trato (European Commission, 2011). Doctrinalmente, los servicios de interés económico general son una clase de servicios de interés general del subtipo económico. Esto implica la existencia de servicios de interés general también podrán ser no-económicos o sociales a los cuales no se aplican las reglas del mercado interior europeo (Laguna de Paz, 2016).

---

<sup>67</sup> Esta definición aparece en la pág. 7 del Libro Verde de la Comisión, de 21 de mayo de 2003, sobre los servicios de interés general [COM (2003) 270 final - Diario Oficial C 76 de 25.3.2004].

<sup>68</sup> En relación con este punto, es de especial interés tener en cuenta que, el Tratado de Roma, en el art. 86 preveía los servicios de interés económico general y se establecía que cuando estos estuvieran proveídos por una empresa pública estarían igualmente sujetos a las normas de competencia establecidas en el propio tratado (en específico, al art. 12 y del art. 81 al 89). Estos artículos se encuentran, actualmente, en los art. 106 (antiguo 86), 18 (antiguo 12), 109-119 (antiguos 81-89) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

El concepto de servicio de interés general económico surge en el contexto europeo de la mano de los procesos de liberalización de servicios, especialmente durante la década de los 90 e inicios de los 2000. Estas reformas liberalizadoras pueden ser interpretados como procesos de expansión mercantilistas y, de acuerdo con Harvey (2008), con estrategias de cercamiento y privatización desde una visión neoliberal. De esta forma, los servicios de interés económico general se articulan como servicios esenciales en los cuales es de aplicación prioritaria las reglas de competencia y del mercado interior, siendo posible su excepción a través de la imposición de obligaciones de servicio público (European Commission, 2011). De acuerdo con Laguna de Paz, el criterio de distinción entre los servicios de interés general económicos y no-económicos o sociales será si “su prestación está presidida por el ánimo de lucro, en cuyo caso estamos ante servicios económicos, o por el principio de solidaridad, que nos lleva al terreno de los servicios sociales” (Laguna de Paz, 2016, p. 22). Esta visión, entonces, impone en la gestión de los servicios energéticos, y en concreto al suministro de electricidad, la priorización de gestión a través del mercado tratando la energía como mercancía y sólo excepcionando esa visión en determinados casos para garantizar objetivos de interés general.

Esta visión mercantilizada de la energía no sólo se aplica para las empresas privadas del sector<sup>69</sup>, sino también a las posibles empresas públicas energéticas que se ven sujetas a la obligación de tratar la electricidad como mercancía. Este inciso pone de relieve que el objetivo principal de la regulación de este tipo de servicios no fue tanto el blindaje de las obligaciones de servicio público que pudieran tener asociadas, sino al contrario, la priorización de la aplicación de las normas de competencia para su gestión y funcionamiento. En este sentido, Clara Asúa indica lo siguiente:

La titularidad pública como tal no era incompatible con la construcción europea, pues en ese ámbito se mantiene un principio de neutralidad sobre la titularidad de los medios: no se prejuzga en modo alguno el régimen de la propiedad en los Estados miembros (actual art. 345 TFUE –antiguo art. 295 TCE–). Por otra parte, la permitida titularidad pública no impedía (ni impide) la aplicación de las normas sobre competencia, debiendo calibrarse, como hemos visto, la procedencia de tal aplicación y la intensidad de la misma a la vista de la concreta misión de orden público o interés general (Asúa Gonzalez, 2012).

Aplicada esta visión al sector energético, implica que no sólo será concebida la electricidad como mercancía en la provisión por parte de empresas privadas, sino que se extiende esta concepción a los propios poderes públicos cuando sean estos los que provean este bien, siguiendo la estela de las teorías de *New Public Management* (Ferlie et al., 2011), que buscan introducir en las formas de gestión pública los criterios de gestión privada. La normativa europea, tanto en la

---

<sup>69</sup> Actualmente, la única referencia en los Tratados de la Unión Europea a los servicios económicos de interés general se encuentra en el art. 106.2 TFUE: “Las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general o que tengan el carácter de monopolio fiscal quedarán sometidas a las normas del presente Tratado, en especial a las normas sobre competencia, en la medida en que la aplicación de dichas normas no impida, de hecho o de derecho, el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada. El desarrollo de los intercambios no deberá quedar afectado en forma tal que sea contraria al interés de la Comunidad “.

normativa sectorial en el ámbito de la energía, como también la regulación en relación a los servicios de interés económico general, impulsan a una concepción de la energía que gira en torno a los ejes de libertad y competencia (Palazuelos, 2019). En este sentido, hacemos referencia a la literatura propia del ámbito jurídico que ha desarrollado la noción de “Estado Garante” (Darnaculleta i Gardella et al., 2020), que viene a conceptualizar jurídicamente las teorías de gestión públicas aportadas des del *New Public Management*.

Por otro lado, esta concepción de la energía como mercancía se refuerza con regulaciones laterales, por ejemplo, toda la regulación en torno a los derechos del consumidor, en que se concibe la electricidad ya ni siquiera como servicio, sino como producto (Ruiz Muñoz, 2014). Para ello, nos remitimos al art. 136 del Texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias (TRLUCU)<sup>70</sup>, el cual reconoce explícitamente la electricidad como producto, y por ello, le es de aplicación la regulación contenida en la norma en relación con la responsabilidad del fabricante respecto a materiales o productos defectuosos. Tal como apunta Ruiz Muñoz (2014), el suministro de electricidad, y su calidad, se considera un producto (y no un servicio), por lo que debe aplicarse la normativa de producto defectuoso, y de acuerdo con el autor, el sujeto responsable n estos casos será la empresa distribuidora, en tanto es el sujeto responsable de la puesta en circulación del producto. Sin entrar en el detalle jurídico, destacamos este aspecto concreto por sus impactos sobre la población afectada por situaciones de precariedad energética relacionadas con aspectos de calidad del suministro. En el momento de considerar la electricidad como producto, implica que se aplican los principios jurídicos propios del ámbito, estos son: “se trata de un derecho europeo uniforme, se desarrolla un sistema de responsabilidad objetiva, la carga de la prueba recae sobre la víctima y se establece la compatibilidad con otro tipo de indemnizaciones” (Ruiz Muñoz, 2014). Estas características, especialmente en relación con situaciones de precariedad energética, sitúan a la población afectada en una situación dificultosa, en tanto – dada la condición de responsabilidad objetiva – sólo podrá considerarse defectuoso el producto una vez se demuestren los defectos, tarea que recae sobre la población afectada.

En conclusión, citando a Riutort Isern, el actual modelo energético funciona mediante la lógica de acumulación capitalista, y las empresas que actúan en el sector tienen como finalidad la obtención de plusvalía, convirtiendo así la energía en un bien a través del cual obtener beneficios (Riutort Isern, 2015, p. 74). Esta lógica de acumulación y obtención de beneficio no sólo es visible en el análisis de la evolución histórica de la estructuración empresarial del sector, pero también en los cambios regulatorios en torno a la energía con el objetivo de priorizar normativamente la lógica de mercado y la protección de la competencia en el sector energético. A esto se suma la posición de abuso de poder en el sector de la electricidad de las empresas implicadas, especialmente aquellas integradas verticalmente, las llamadas empresas del oligopolio

---

<sup>70</sup> Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias.

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

(Candelario Macías, 2014). A este respecto, se apunta jurisprudencia diversa que ha señalado esta posición de abuso (Dopazo Fraguío, 2014).

En el caso específico del sistema energético, y particularmente en relación con las situaciones de vulnerabilidad y precariedad energética, se da un proceso de acumulación por desposesión por parte de las empresas energéticas, por desposesión del derecho al acceso a los suministros básicos. Uno de los aspectos fundamentales de esta mercantilización es que la vulnerabilidad energética tiende a ser tratada como un problema económico exclusivamente (Yoon & Sauri, 2019). Una consecuencia de este hecho es que, entre las medidas contra la pobreza energética más habituales, encontramos el pago de facturas de suministro a través de fondos sociales por parte de servicios sociales. Tal como apuntan Yoon & Sauri (2019), esta medida responde a una lógica de acumulación por desposesión, en tanto supone la contribución del estado a la política de estas compañías de generar beneficios a partir de la explotación de servicios básicos.

### 2.2 La energía como derecho

En este apartado quiero tratar y analizar el debate abierto, especialmente en el contexto europeo (aunque no únicamente) en torno a la propuesta de un derecho a la energía. En este sentido, es imprescindible precisar que el derecho a la energía no se reconoce como tal en ningún texto legal comunitario, internacional, ni tampoco como derecho subjetivo en la regulación española<sup>71</sup>.

Ahora bien, tal como han apuntado diversos autores y autoras con anterioridad, el acceso a la energía se relaciona de forma directa con la garantía de otros derechos humanos reconocidos. Esta vinculación permite incorporar la visión de derechos al ámbito energético. Así, a nivel internacional, el derecho humano a la energía se reconoce de forma indirecta en diversos instrumentos (Bradbrook & Gardam, 2006; García Paris & Mundó, 2013; Sánchez Suárez, 2018): la Declaración Universal de Derechos Humanos a través del derecho a un nivel de vida digno y adecuado; en la Declaración Universal de los Derechos Humanos Emergentes; el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, a través del derecho a una vivienda adecuada; la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer.

Entre los derechos humanos reconocidos, es quizá el derecho a una vivienda adecuada el que incluye de forma más clara el acceso a servicios energéticos como elemento imprescindible (CESCR, 1991). De forma reciente, el Relator Especial de Naciones Unidas por el Derecho a una Vivienda Adecuada apuntaba que disponer de una vivienda funcional – esto es, con servicio de agua potable, electricidad, calefacción e internet – deviene una cuestión de supervivencia y, en

---

<sup>71</sup> Sánchez Suárez señala el episodio ocurrido en México en 2016 como un ejemplo de los intentos por elevar el reconocimiento del acceso a la energía como derecho. En este sentido, en 2016 el Sindicato Mexicano de Electricistas y la Asamblea Nacional de Usuarios de la Energía propusieron ante la Cámara de Diputados el reconocimiento constitucional del derecho a la electricidad como derecho humano (2018, p. 44).



consecuencia, debe considerarse parte fundamental del derecho a una vivienda digna (CDH, 2020).

Son muchos los autores que han teorizado sobre el derecho a la energía. Sin tratar de presentar una revisión bibliográfica extensa sobre este tema, nos referimos a la revisión teórica publicada recientemente por Chian-Woei Shyu (2021)<sup>72</sup>. Desde una perspectiva conceptual, el derecho a la energía se ha vinculado al marco de referencia de los derechos humanos en diversas ocasiones. De forma común se ha apuntado al vínculo ineludible entre el acceso a la energía y el respeto a los derechos humanos (Bradbrook & Gardam, 2006; Ngai, 2012; Tully, 2006). Mientras algunos autores han enfatizado la necesidad de defender el derecho a la energía como derecho autónomo (Bradbrook et al., 2008; Shyu, 2021), otros han abogado por entender que este derecho subyace en otros derechos ya reconocidos (Hesselman, 2020; Walker, 2015). Ahora bien, tal como apunta Shyu (2021), la mayoría de debates a nivel internacional se han centrado en aspectos de accesibilidad a la energía y/o servicios energéticos, o bien a la asequibilidad. El hecho de tomar el acceso a la energía -desde una perspectiva incluso física- como núcleo básico tiene como explicación que, en muchos contextos de baja electrificación, esta es aún la prioridad principal (AGECC, 2010). No obstante, en la última décadas este discurso minimalista se ha ido ampliando a aspectos como la calidad del suministro y los servicios energéticos, así como aspectos de asequibilidad (IEA, 2011).

De forma más reciente, a nivel internacional, la propuesta de Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas (que fue precedida por los Objetivos de Desarrollo del Milenio<sup>73</sup>), incluye un objetivo específico vinculado con la energía. El ODS número 7 sobre Energía asequible y no contaminante, establece el objetivo de garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna (United Nations, 2019). Este objetivo se desglosa en una serie de metas concretas, a ser desarrolladas antes del 2030, que incluyen aspectos desde el acceso universal a servicios energéticos (de forma asequible, fiable y moderna) así como aumentar la proporción de energía renovable y mejorar la eficiencia energética, incrementar la cooperación internacional y ampliar la infraestructura y tecnología para asegurar el acceso a la energía en los países menos desarrollados. (United Nations, 2019). De esta forma, si bien no se hace ninguna mención a un derecho a la energía, sí que muchas de las metas que se establecen en el marco del ODS 7 hacen referencia a los contenidos del núcleo básico del concepto de derecho a la energía discutido en la literatura existente<sup>74</sup> y los articula como metas a alcanzar. Por este último motivo,

---

<sup>72</sup> En este capítulo no ahondaremos en una revisión detallada de la literatura, remitiéndonos a la revisión publicada por este autor, que presenta de forma ordenada las principales contribuciones en la materia.

<sup>73</sup> Los Objetivos de Desarrollo del Milenio fueron establecidos por Naciones Unidas en 2000 y marcaron una fecha límite para su cumplimiento en 2015. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio se articularon en 8 objetivos: (1) Erradicar la pobreza extrema y el hambre; (2) Lograr la enseñanza primaria universal; (3) Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer; (4) Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años; (5) Mejorar la salud materna; (6) Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; (7) Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; y (8) Fomentar una alianza mundial para el desarrollo. Al finalizar el plazo de los ODS, Naciones Unidas publicó un informe de evaluación del cumplimiento de estos objetivos (Naciones Unidas, 2015).

<sup>74</sup> Cabe mencionar que, aun existiendo un reconocimiento internacional explícito del derecho al agua en el plano internacional a través de la Resolución A/RES/64/292 de Naciones Unidas sobre El derecho humano al agua y

autores como Shyu argumentan que el ODS 7 debe considerado como una base normativa internacional para un derecho a la energía (2021).

Las reflexiones más recientes han tratado de poner en relación las contribuciones centradas en el derecho a la energía con otros conceptos propios de la investigación social en el sector energético, que expanden las direcciones en qué la noción de derecho a la energía puede desarrollarse (Shyu, 2021). En concreto, destaca cómo el estudio de conceptos como la justicia energética (Jenkins et al., 2016; Sovacool et al., 2016, 2017) y su articulación en la forma de principios de justicia ayuda a aterrizar la noción abstracta de derecho a una aplicación de política pública concreta. Por otra parte, los autores que han trabajado sobre la idea de democracia energética (Becker & Naumann, 2017; Burke & Stephens, 2017; van Veelen & van der Horst, 2018) incorporan elementos como la transparencia, la información y la participación en los procesos de toma de decisiones.

### 2.2.1 La necesidad como fundamento del derecho a la energía

Las miradas sobre el acceso a la energía pueden cambiar significativamente si esta se realiza desde un enfoque de derechos o un enfoque de necesidades. El enfoque de necesidades ha sido parte del núcleo de la crítica feminista sobre los derechos (Fraser, 1989; Gilligan, 1994). Desde una perspectiva jurídica cultural, Gilligan (1994) apunta que la perspectiva de derechos parte de una ética basada en el principio de igualdad formal que sustenta la individualización y una falsa neutralidad (referenciada en el modelo masculino). En cambio, la autora contrapone la ética del cuidado como fundamento del reconocimiento de las diferencias de necesidad, entendiendo que una perspectiva basada en las necesidades es más respetuosa con las diferencias y las desigualdades y, en consecuencia, con la consecución de un objetivo de igualdad material. Por otra parte, esta visión también se refuerza desde otras autoras que han denunciado cómo el ordenamiento jurídico tiende a reforzar las estructuras de desigualdad sexual (Mackinnon, 1995) y cómo esto conduce a un riesgo de asimilación (I. M. Young, 2001) en que se toma como neutral un derecho que no ha sido formulado teniendo en cuenta las necesidades de las mujeres. En este sentido, entender el acceso a la energía como una necesidad básica – que podrá articularse de forma distinta en función de cada persona – refuerza la noción de acceso, decisión y control como elementos fundamentales.

Ahora bien, también existen críticas a la utilización de las necesidades como fundamento de los derechos, y por extensión de un potencial derecho a la energía. La primera es que las necesidades no son exigidas o ejercidas, sino satisfechas, en tanto se consideran “fruto de una construcción cultural, social e histórica. [...] son generalizables y tienen una validez intersubjetiva» (Rodríguez, 2008, p. 119). En otras palabras, las necesidades son construidas en función de un sistema de valores que, a su vez, constituye un elemento de referencia normativo sobre las acciones. Este proceso también puede implicar una homogeneización de necesidades,

---

al saneamiento, su mención explícita no aparece tampoco en el Objetivo de Desarrollo Sostenible número 6 para “Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos”.

si bien estas se deben de forma directa a una construcción social, pudiendo equiparar necesidades que incluyen bienes y dimensiones muy distintas.

En segundo lugar, la necesidad no vincularía u obligaría al Estado o poderes públicos a satisfacerla, mientras que un derecho sí comporta un deber y, por lo tanto, una responsabilidad<sup>75</sup>. Así, si bien un derecho puede partir de una necesidad (por ejemplo, el derecho al agua puede fundamentarse en la dependencia vital de los humanos respecto a ella), cabe rechazar el camino inverso. Esto es porque la condición de derecho confiere una fuerza de la que carece la simple necesidad.

En tercer lugar, y relacionado con la inexistencia de un deber moral o legal frente a la mera necesidad, no estructurada como derecho, se critica que las acciones que se ejercen frente a una necesidad ajena, tradicionalmente han tenido un carácter “tutelar, filantrópico, de la situación irregular o de la asistencialidad en el marco de la minoría” (Oyarzún, Dávila, Ghiardo, y Hatibovic, 2008, p. 33). Calificar la energía como derecho y como necesidad - de forma excluyente - comporta diferencias relevantes, no sólo de tipo pragmático en la efectividad del derecho sino también a nivel simbólico.

No obstante, no puede olvidarse la fuerza política como elemento de movilización que puede tener la lucha por las necesidades básicas, si bien algunas visiones sobre las necesidades las asumen como algo no político (es decir, no conflictivo). De acuerdo con Fraser, esta última posición obvia tres elementos importantes: (1) parte de una interpretación de las necesidades humanas como algo dado y no problemático; (2) no se problematiza el sujeto que interpreta esas necesidades y, por lo tanto, en función de qué intereses se da esa interpretación particular; y (3) se da por garantizado que las formas de discurso público socialmente aceptadas para la interpretación de esas necesidades son adecuada y justa. Para abordar estas cuestiones, Nancy Fraser propone tres momentos clave en la definición política de las necesidades: la lucha por establecer o negar un estatus político de una necesidad particular, el conflicto en torno a la interpretación de la necesidad y, por último, el conflicto sobre el proceso de satisfacción de esa necesidad. En este contexto, los diálogos en torno a las necesidades se presentan como espacios de conflicto en los que grupos con niveles de poder y de discurso desiguales compiten para establecer sus respectivas interpretaciones sobre las necesidades legítimas como hegemónicas (Fraser, 1989, p. 166).

---

<sup>75</sup> En un modelo ideal, los derechos conllevan responsabilidad o deberes asociados que los hacen efectivos, es decir, tal como sostienen algunos autores, el deber es el contenido esencial del derecho (Estévez Araujo, 2013). Ahora bien, en la práctica podemos ver cómo los derechos (y, sobre todo, los deberes) están muy mal distribuidos y en algunos casos no hay una equivalencia entre ellos.

### 2.2.2 ¿Un Derecho a la energía en la Unión Europea?

A pesar de las reivindicaciones y la presión social ejercida por diversos movimientos sociales y organizaciones civiles en Europa<sup>76</sup>, no existe un reconocimiento legal del derecho a la energía en el ámbito de la Unión Europea.

Sin embargo, son numerosos las y los autores que han vinculado y justificado un derecho a la energía en el espacio europeo, y nacional, apoyándose en otros derechos básicos (tal como también sucede en relación con el derecho humano a la energía y su relación con otros derechos humanos). A este respecto, destacamos que, aunque la Convención Europea de Derechos Humanos (ECHR) no incluye el derecho a la energía, el acceso a está vinculado a la protección de la dignidad humana<sup>77</sup> y<sup>78</sup>. En la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea tampoco se refiere directamente al derecho a la energía, pero este puede vincularse con otros derechos recogidos en el texto como el respeto a la vida privada y familiar, el derecho a la asistencia social o la protección de mujeres, niños, personas mayores y personas con diversidad funcional (arts. 7, 21-26 y 34 de la Carta). Esta visión se ve reforzada por el reconocimiento del derecho de acceso a servicios esenciales de buena calidad en el principio 20 del instrumento no vinculante del Pilar Europeo de Derechos Sociales de 2018. Adicionalmente, las cuestiones relacionadas con el acceso a la energía, hasta el momento y considerando que la forma de acceso es a través de mecanismos de mercado, también es objeto de protección a través de la legislación europea (y nacional) de protección de los consumidores.

No obstante, en el acervo comunitario podemos relacionar la regulación sectorial con algunos de los contenidos de un potencial núcleo básico del derecho a la energía. Para ello, debemos referirnos a la reciente Directiva 2019/44 sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, que vincula – a través del considerando (59) - el acceso a servicios energéticos<sup>79</sup> con la garantía de un nivel de vida y de bienestar adecuado para los ciudadanos. Al introducir términos como servicios energéticos, bienestar o nivel de vida adecuado, se está expandiendo el núcleo de significado de un potencial derecho a la energía respecto al potencial del ODS número 7. Por otro lado, en relación con la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE), el considerando (62) contiene la única referencia de toda la norma sectorial a la Carta. Ahora bien, debe tenerse en cuenta que esta referencia esta circunscrita a una

---

<sup>76</sup> En particular, destacamos la coalición Right to Energy, de la cual forman parte organizaciones como Friends of the Earth Europe, EPSU, EAPN, FEANTSA, Droit à l'énergie o Enginyeria Sense Fronteres, entre otras. Más información en: <https://righttoenergy.org/>

<sup>77</sup> En 1988, el Tribunal Cour d'Appel en Bruselas – en aplicación del art. 3 de la Convención Europea de Derechos Humanos – estableció que las autoridades públicas tienen la obligación de garantizar el suministro eléctrico.

<sup>78</sup> En vinculación con esta previsión, y cómo se verá en el Capítulo 3, cabe destacar la regulación autonómica catalana contra la pobreza energética – la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética – que establece en su artículo 6.1 que las administraciones públicas deben garantizar el derecho de acceso a los suministros básicos de agua potable, de gas y de electricidad a las personas y unidades familiares en situación de riesgo de exclusión residencial.

<sup>79</sup> Para una aclaración conceptual sobre la noción de servicios energéticos, nos remitimos al Capítulo I de esta tesis doctoral.

situación muy específica: la Directiva fundamenta la regulación de almacenamiento energético al derecho a la libertad de empresa y propiedad privada de la CDFUE. Este vínculo, para Shyu (2021, p. 6), amplía aún más un potencial derecho a la energía, si bien desde nuestra posición no compartimos este optimismo.

Como hemos argumentado anteriormente, la regulación del sector energético a nivel europeo se ha articulado a través de la intervención comunitaria y estatal (mediante regulaciones nacionales para transponer las directivas) para la defensa prioritaria de la competencia en el mercado energético. Así, el considerando (62) de la Directiva, lo que constata es que la única regulación u obligación que se vincula directamente con el marco conceptual de derechos fundamentales es la regulación de protección de la competencia, y en concreto, con los derechos de libertad de empresa y propiedad privada. En contraposición, no existe ninguna mención la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea vinculada al acceso a servicios energéticos u otros aspectos sociales y/o de participación en el sector de la energía<sup>80</sup>.

Por otro lado, a pesar de que la nueva Directiva incorpora algunas previsiones sociales, esta no hace referencia a uno de los avances simbólicos más significativos en materia de protección social de la Unión Europea en los últimos años: el Pilar Europeo de Derechos Sociales<sup>81</sup>, aprobado en 2017 conjuntamente por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea. Este texto, que se presenta como un conjunto de principios y derechos de referencia en el ámbito social, hace mención concreta a la energía como servicio esencial en su principio número 20<sup>82</sup>. Así, si bien la regulación específica del sector energético prevé medidas para la lucha contra la pobreza energética, la normativa europea no reconoce ningún derecho a la energía como tal, y no existe ningún ordenamiento nacional que así lo haga.

Las previsiones sociales que incorpora la Directiva de Electricidad se concentran en los art. 28 sobre clientes vulnerables y art. 29 sobre pobreza energética. Estas medidas pueden resumirse en los siguientes puntos, que establecen obligaciones para los Estados Miembros:

- a) Definición del concepto de cliente vulnerable y cuantificación del impacto de la pobreza energética<sup>83</sup>;

---

<sup>80</sup> En la Directiva 2019/44, de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, sólo existe otra mención a la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en el considerando (91), en relación con el principio general de respeto a los derechos fundamentales de la carta, así como la observancia de los principios reconocidos en ella y, en particular, del derecho a la protección de los datos personales de los ciudadanos.

<sup>81</sup> Interinstitutional Proclamation on the European Pillar of Social Rights (2017/C 428/09) of 17 November 2017 (OJ C 428, 13.12.2017, p. 10).

<sup>82</sup> El principio número 20 del Pilar Europeo de Derechos Sociales, establece: "Toda persona tiene derecho a acceder a servicios esenciales de alta calidad, incluidos el agua, el saneamiento, la energía, el transporte, los servicios financieros y las comunicaciones digitales. Deberá prestarse a las personas necesitadas apoyo para el acceso a estos servicios".

<sup>83</sup> Esta medida se complementa con la obligación del art. 3.3.d) del Reglamento (UE) 2018/1999, de 11 de diciembre de 2018, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima, en que se establece la obligación de los Estados Miembros de "evaluar el número de hogares en situación de pobreza energética, teniendo en cuenta los servicios energéticos domésticos necesarios para garantizar niveles de vida básicos en el contexto nacional pertinente, las políticas sociales existentes y otras políticas pertinentes, así como las orientaciones

**VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA  
EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA**

- b) Establecimiento de medidas de protección de los clientes vulnerables y, en concreto, de prohibición de desconexión de la electricidad de estos clientes en momentos críticos, así como la protección de los clientes en zonas apartadas.
- c) Establecimiento de las medidas para garantizar el necesario suministro a los clientes vulnerables o el apoyo a medidas de eficiencia energética.

A pesar de los esfuerzos que algunas autoras han invertido en fundamentar un posible derecho a la energía en la regulación y principios sociales comunitarios, si aplicamos los aprendizajes de luchas similares, como ha sido la del derecho al agua, no parece que la intención de los organismos europeos sea configurar este reconocimiento de forma efectiva en un futuro próximo. Como ejemplo, nos podemos fijar el recorrido que han tenido las reivindicaciones por un derecho al agua en Europa. Para ello, me remito al artículo que publiqué sobre el derecho al agua en Europa (Varo, 2019a) y que, sin reproducir su contenido aquí, quiero destacar algunas de las conclusiones más relevantes del mismo por su potencial aplicación al ámbito de la energía.

En 2013, se presentó la primera Iniciativa Ciudadana Europea<sup>84</sup> con el nombre '*El derecho al agua y el saneamiento como derecho humano ¡El agua no es un bien comercial, sino un bien público!*' en la que se demandaba el reconocimiento del derecho al agua y al saneamiento en el marco normativo europeo, y promover el suministro del agua y saneamiento como servicios públicos esenciales para todos. Como respuesta a la Iniciativa, la Comisión Europea adoptó una Comunicación con las medidas previstas<sup>85</sup>, entre las que destacaba la modificación de la Directiva 98/83/CE de agua potable<sup>86</sup>, como mecanismo para incorporar el reconocimiento exigido por la Iniciativa. La forma de articular este reconocimiento fue a través de la incorporación del art. 13 que establecía como obligaciones la mejora del acceso y promoción del uso del agua potable a través de distintas medidas, y la obligación de adoptar todas las medidas necesarias para asegurar el acceso al agua potable a los grupos marginados o en situación vulnerable. Entre las medidas para cumplir esta segunda obligación, destacan la identificación de las personas que no tienen acceso al agua potable, la mejora de la información para estas personas, y medidas necesarias para que los colectivos vulnerables accedan al agua (Varo, 2019a).

Como primera consideración, vemos que estas previsiones y el uso del concepto de vulnerabilidad en la Directiva de Agua Potable, son muy similares a las que se dan en la Directiva

---

indicativas de la Comisión sobre los indicadores correspondientes para la pobreza energética". Esta información deberá estar integrada como una de las secciones principales del Plan Nacional integrado de Energía y Clima.

<sup>84</sup> La iniciativa ciudadana europea (ICE) se regula en el Reglamento (UE) No 211/2011 del parlamento europeo y del consejo, de 16 de febrero de 2011, sobre la iniciativa ciudadana. Esta consiste en un mecanismo de propuesta ciudadanía para que la Comisión Europea proponga un texto legislativo en alguno e los ámbitos de competencia de la Unión Europea. Para que una ICE prospere y obligue a la Comisión Europea a aplicarla, deberá reunión un apoyo mínimo de un millón de firmas de ciudadanos de, como mínimo, siete estados miembros de la UE (con un número de firmantes mínimos en cada uno de los estados).

<sup>85</sup> Comunicación COM (204) 177 final, de 19 de marzo de 2014.

<sup>86</sup> Directiva 98/83/CE del Consejo, de 3 de noviembre de 1998, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano. La forma abreviada en inglés es *Drinking Water Directive* (DWD).

de Electricidad de 2019<sup>87</sup>. En el artículo mencionado anteriormente, expongo que la reducción de las medidas de protección a las situaciones de vulnerabilidad tiene una serie de consecuencias, entre ellas:

“(…) la naturalización de situaciones de vulneración de derechos sin una identificación de las causas (y, por lo tanto, sin posibilidad de cambio); la transferencia de responsabilidad sobre la propia situación de vulnerabilidad sobre la persona que la sufre o la des responsabilización de las instituciones respecto los factores estructurales que generan las situaciones de vulnerabilidad y el desarrollo de políticas desde una lógica de la exclusión” (Varo, 2019a, p. 318).

La introducción de una lógica de exclusión hace referencia al descarte que ejecuta la Comisión a una posible articulación del derecho al agua desde una lógica universalista, y la consecuente opción por una lógica excluyente, en que las medidas de garantía sólo serán aplicables a aquellos colectivos que sean identificados activa y previamente como vulnerables. En este sentido, el contenido obligacional<sup>88</sup> de un potencial derecho al agua sólo se establece en referencia a un colectivo sin unas características específicas (que se denomina genéricamente como “vulnerable”) y en consecuencia abandona el potencial de transformación estructural de un reconocimiento de un derecho universal (Varo, 2019a).

Aplicando esta lógica a un potencial derecho a la energía, los poderes públicos europeos podrían argumentar que – con el mismo razonamiento aplicado a la exigencia de un reconocimiento del derecho al agua y el método aplicado en la Directiva de Agua Potable- un derecho similar a la energía (o electricidad) está también reconocido en la Directiva de Electricidad. Por consiguiente, vemos que las medidas de garantía en el ámbito de la energía<sup>89</sup>, al igual que sucede en el caso de la protección del acceso al agua, se limitan a reproducir una lógica de exclusión. Si relacionamos esto último con las reflexiones en torno a modelos de estado de bienestar y tipologías de políticas públicas que hemos introducido en el primer apartado, podemos concluir que la imposición a los Estados Miembros – a través de una directiva- de políticas de protección en el sector energético basadas en lógicas de exclusión, fuerza a los estados miembros al establecimiento de políticas públicas de garantía de acceso muy restringidos en que, en definitiva, se acomoda una protección social limitada con el objetivo de proteger la competencia.

---

<sup>87</sup> Esta previsión ya existe desde la introducción del párrafo 53 y artículo 3 de la Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad.

<sup>88</sup> En este sentido, nos referimos a la corriente teórica que argumenta que el contenido obligacional o el establecimiento de deberes es parte del núcleo fundamental e indisoluble de cualquier derecho (Estévez Araujo, 2013; Fried, 1978).

<sup>89</sup> Aunque en este texto nos hemos referido a las previsiones incluidas en la Directiva 2019/44, de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, estas también se reproducen de forma muy similar en el considerando 50 y artículo 3 de la Directiva 2009/73/EC del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural.

**VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA  
EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA**

### 2.2.3 Explorando el marco de referencia para el derecho a la energía

Shyu (2021) propone un derecho a la energía configurado en tres niveles – fundamental, incremental y suplemental - y ocho dimensiones (ver Tabla 7). Para este autor, estos niveles se refieren a grados de consolidación en el proceso de desarrollo del sector energético en un país, asumiendo que la obligación de garantizar un nivel fundamental del derecho a la energía será prioritaria y cronológicamente anterior a las dimensiones comprendidas en los niveles incremental y suplemental. Así, el núcleo fundamental del derecho a la energía incluye aspectos de garantía de necesidades básicas, paliación de la pobreza y justicia energética, mientras que los aspectos de democracia energética no se introducen hasta el nivel incremental y suplemental.

Tabla 7 Dimensiones del Derecho a la Energía según Syu (2021)

Nivel	Dimensión	Elementos nucleares	Aspectos que se abordan
<b>Fundamental</b>	Derecho al acceso a la energía	Accesibilidad, cantidad, calidad, adecuación	Necesidades energéticas básicas, pobreza energética y justicia energética
	Derecho al acceso a servicios energéticos	Accesibilidad, fiabilidad, calidad, adecuación	
<b>Incremental</b>	Derecho al acceso a productos y tecnologías eficientes	Accesibilidad	Necesidades energéticas básicas, justicia energética y democracia energética
	Derecho a un uso energético asequible	Asequibilidad	
	Derecho de acceso a la información	Comunicación, transparencia, divulgación y obtención	
<b>Suplemental</b>	Derecho a elegir el tipo y comercializadora de energía	Disponibilidad de alternativas	Necesidades energéticas básicas, justicia energética y democracia energética
	Derecho a negociar o rechazar el pago de costes adicionales	Disponibilidad de la información sobre los costes y derecho de negociación o rechazo	
	Derecho a participar en el proceso de toma de decisiones	Disponibilidad de mecanismos de participación efectivos y empoderamiento	

Fuente: Elaboración propia a partir de la adaptación de Shyu (2021)

Esta propuesta busca articular como derecho subjetivo las distintas dimensiones y orientaciones que han ido surgiendo en la literatura específica. En este trabajo se ha analizado críticamente esta propuesta. Las críticas que aquí presentamos se entrelazan y fundamentan en la crítica feminista a los derechos (junto con parte de la crítica marxista) que iremos señalando en los próximos párrafos.

En primer lugar, debe ponerse en evidencia la naturalización de la idea de energía como mercancía a través de su configuración como derecho subjetivo de corte liberal. La configuración del derecho a la energía expuesta asume, por una parte, que la energía debe ser tratada como un producto en un marco de mercado competitivo, y por la otra, que el sistema natural para su provisión es aquel mediado por las reglas del mercado. Como hemos visto en los primeros apartados de este Capítulo, el actual sistema energético en el marco del libre mercado (en la



mayoría de sus actividades, con distinta intensidad) es consecuencia de una serie de coyunturas históricas, pero no un producto de un proceso lineal y determinista. Se detecta una visión del sistema de provisión de energía vehiculado a través de las normas de libre mercado como una naturalización. En este contexto, entendemos el proceso de naturalización como un efecto del poder (o de los agentes en situación de poder) para transformar un determinado discurso ideológico en sentido común, esto es, incuestionable (Fairclough, 1989; Grossmann, Connolly, et al., 2021). Esta naturalización puede vincularse – también - con la crítica del filósofo Slavoj Žižek a los derechos humanos desde una visión más general. Según este autor, la formulación actual de derechos tendría una función de mantener el régimen político y económico a partir de la naturalización (...) de rasgos contingentes históricamente condicionados” (Žižek, 2005, p. 85).

Esta crítica general se alinea con la crítica feminista que, en escenarios estructurales adversos, los derechos subjetivos aparecen como “aquello que no podemos no querer” (Brown, 2020, p. 246). En el caso que nos ocupa, las formulaciones existentes de un potencial derecho a la energía en el escenario de provisión de energía como mercancía se articula paradójicamente: si bien el reconocimiento del derecho mitiga los efectos negativos y las desigualdades creadas por su mercantilización, pero a su vez legitima el mismo modelo al no cuestionar el régimen mismo ni sus “mecanismos de reproducción” (Brown, 2020, p. 246).

La segunda crítica, conectada con la anterior, se refiere a la concepción abstracta de la universalidad del derecho, que es también una crítica clásica a una universalidad ahistórica que no tiene en cuenta los factores sociales, culturales y estructurales (Gándara Carballido, 2019). En el caso que nos ocupa, la formulación del derecho en un contexto que considera la energía como una mercancía (distribuida mediante mecanismos de mercado) es ajena a los factores estructurales que imposibilitan la propia implementación del derecho. Aquí, resulta de interés las palabras de Herrera Flores:

“Cuando el derecho se implementa de un modo separado a las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales que permiten su realización efectiva [...] da lugar a una igualdad fantasmagórica que se realiza bajo la forma de una desigualdad absoluta” (Herrera Flores, 2011, p. 15).

En palabras de Brown: “en órdenes sociales desiguales, los derechos empoderan de forma distinta a diferentes grupos sociales, dependiendo de su habilidad para ejercer el poder” (Brown, 2020, p. 247). Así, el no tener en cuenta estos factores estructurales y la desigualdad de poder entre sujetos en un determinado orden social, no sólo limita el potencial derecho, pero también puede convertir el derecho de unos – los poderosos – en la carencia de los más vulnerables. En el sector de la energía esta situación se da al priorizar los principios y derechos vinculados al mercado como prioritarios por encima de los derechos sociales ligados al ámbito energético. Así, el derecho a la propiedad u el derecho de competencia se ejerce por los actores que ostentan el poder en el ámbito de la energía en detrimento de la mayoría de la población, convirtiendo el derecho a hacer negocio a través de la energía – y todas las consecuencias de este hecho - en la carencia de la población que no puede acceder a ella.

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

Un tercer elemento será la excesiva individualización en la construcción del derecho a la energía, así como la asunción de la existencia de jerarquías internas en el mismo derecho. Esta crítica se basa, por una parte, en las aportaciones desde el feminismo, el marxismo y neomarxismo, y también desde otras perspectivas como los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

Siguiendo con las críticas feministas<sup>90</sup>, cabe destacar la crítica a la masculinidad del derecho (Mackinnon, 1995), en tanto las estructuras jurídicas – también las del sector energético – han sido construidas pensando en modelos y categorías masculinas, negando así la presunta neutralidad y objetividad del derecho (Igareda González & Cruells López, 2014). Por otra parte, aún en el marco general de la crítica feminista a la perspectiva de derechos, Brown apunta la particularización de los derechos (en el caso de la autora, en referencia a los derechos de las mujeres) que desplaza el peso de la reivindicación hacia el ámbito jurídico, quedando limitado por este, y perdiendo la fuerza de la reivindicación política (Brown, 2000). Entre las críticas del estudio de los derechos y los pueblos indígenas, destacamos, entre otras, la llamada “brecha de implementación” y el carácter individualista de los derechos que limita su capacidad de transformación (Aparicio Wilhelmi, 2015). Esta última, será la que podremos extrapolar al caso concreto que nos ocupa.

El derecho a la energía se propone, no sólo desde la contribución de Shyu (2021), pero también en las formulaciones anteriores por otros autores, como un derecho subjetivo, dentro del marco de los derechos humanos. Tal como apunta Aparicio Wilhelmi, la formulación de derechos (aun pudiendo ser una herramienta útil de lucha) “tienden a garantizar la seguridad jurídica a través de la individualización de los sujetos” (2015, p. 144). Tal como apunta el autor, esta tensión individualizadora choca con la dimensión colectiva inherente en los derechos, y que Bauman sintetiza con las siguientes palabras:

“está en la naturaleza de los ‘derechos humanos’ el hecho de que aunque se hayan formulado para ser disfrutados de forma individual [...] sea preciso luchar por ellos y conquistarlos de forma colectiva” (Bauman, 2003, p. 91).

En este sentido, un potencial derecho a la energía desde una visión transformadora, no se formularía como un derecho estático en un contexto neutro, sino que debe ser situado en un contexto imbricado de relaciones de dominación – el sector energético – en el que actúan agentes diversos. Así, siguiendo con Aparicio Wilhelmi (2015), la formulación de un derecho a la energía, por sí sola, no genera una transformación de las estructuras de poder en el sector energético, pero sí podría incidir en la renegociación de las posiciones de los conflictos que se dan en este, resignificando estos conflictos (por ejemplo, las situaciones de pobreza energética y precariedad energética, como veremos) como conflictos políticos.

Por otra parte, esta capacidad de transformación a partir del discurso de derechos parte de la fuerza real que tengan sus destinatarios. Esto es, cuando los destinatarios de un derecho tengan

---

<sup>90</sup> Para una revisión extensa de la crítica al derecho desde una perspectiva de los Critical Legal Studies y, en concreto, de la crítica feminista, nos remitimos a Kennedy Duncan (2006).

cierta posición de fuerza más capacidad de transformación de las relaciones de poder en el sector concreto tendrán (Aparicio Wilhelmi, 2015). Así, en el caso del derecho a la energía, debe tenerse en cuenta los peligros de enfocar excesivamente este derecho en poblaciones en situación de vulnerabilidad (como sucede, por ejemplo, con la regulación contra el fenómeno de la pobreza energética a nivel europeo, centrado exclusivamente, en la población vulnerable). Este fenómeno también puede identificarse en la propuesta de Shyu que, aun tratando de formular un marco de referencia universalista, al jerarquizar la estructura del derecho, de facto configura su núcleo a partir de una lógica excluyente, centrado únicamente en la población vulnerable. Cuanto más profunda sea la situación de desigualdad y vulnerabilidad en la que se encuentren los destinatarios del derecho, menos capacidad de catalización hacia una transformación tendrá el mismo derecho, llevando incluso a situaciones de paralización.

### 2.3 La energía como común

Finalmente, la última visión que quiero aportar en este marco teórico es la concepción de la energía como común. Contadas autoras y autores han teorizado la energía como común, siendo la mayoría de aportaciones, reflexiones desde experiencias concretas y en muchos casos, de la mano de otros conceptos hermanos como la democracia energética (Angel, 2016; Stephens, 2019).

#### 2.3.1 Conceptualizando la energía como común: claves teóricas

La literatura sobre comunes<sup>91</sup> se ha expandido exponencialmente en las dos últimas décadas, aunque los estudios en torno a ellos existen desde la antigüedad (Linebaugh, 2008). Tal como indica Lloredo Alix (2020), durante la primera década del siglo XXI, se resitó el debate en la escena política y académica a raíz del otorgamiento en 2009 del premio Nobel en economía a Elinor Ostrom en torno a su trabajo sobre los comunes (Ostrom, 1990)<sup>92</sup>. A partir de ese momento, la literatura sobre esta temática ha aumentado en diversas direcciones, impulsando el surgimiento de distintas escuelas de pensamiento, y apuntando una evolución conceptual desde las concepciones clásicas del común de corte disciplinario hasta nociones dinámicas como el

---

<sup>91</sup> Debe tenerse en cuenta que la literatura sobre comunes ha incluido conceptos y terminología muy variada: bienes comunes, bien común, comunes, lo común, recursos comunes, y múltiples adjetivos, como comunes urbanos, comunes emergentes, etc.

<sup>92</sup> La, ya clásica, investigación de Elinor Ostrom (1990) analizaba experiencias de gestión comunitaria de recursos con el objetivo de identificar los elementos básicos o condiciones para el éxito de esos casos. A través de su investigación demostró que era posible desarrollar estructuras de gestión comunal a través de la creación de instituciones de participación basadas en la cooperación, que refutaban los discursos de la economía neoclásica, tradicionalmente representada a través de la metáfora del pastizal de Hardin (1968). Desde un punto de vista de economía política, Lloredo Alix (2020) apunta que pueden distinguirse dos direcciones en la evolución de los estudios sobre comunes. Por un lado, el conjunto de autores que apostarían por la reforma o revisión del sistema capitalista, como por ejemplo Felber (2012) o Tirole (2017); o bien aquellas autoras y autores de corte anticapitalista que argumentan la incompatibilidad de una visión radical de los comunes con el sistema actual, aquí encontraríamos a Federici (2011) o De Angelis (2003).

**VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA  
EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA**

*commoning*, este último entendido como el resultado de una serie de prácticas o de co-actividad (Laval & Dardot, 2015).

Luis Lloredo Alix, a través de un interesante ejercicio de revisión, identifica cinco escuelas de pensamiento o concepciones sobre lo común (2020). A continuación, esbozamos las principales características y autores de cada una de ellas, que nos sirve para situar al lector dentro del universo de los comunes, y a la vez, situar el punto de vista de esta tesis doctoral.

La primera concepción del “bien común” se corresponde con la **teológica**, que puede resumirse en aquel conjunto de contribuciones que se sustentan en una visión generalista del bien común que puede desglosarse en una serie de principios aplicables a las experiencias concretas (Lloredo Alix, 2020, pp. 224-225). La segunda concepción será la **económica**, que se centrado en la revisión o reforma del sistema de mercado, utilizando las experiencias comunales como herramientas contra los fallos del mercado. En esta concepción situaríamos a autores como Felber (2012) a través de su “balance del bien común” como mecanismo de control en un escenario de competencia.

La tercera corriente es la que Lloredo Alix (2020) ha denominado concepción **jurídica** de los bienes comunes, y es aquella que los entiende como un tipo concreto de bien o recurso con unas características específicas. Esta perspectiva, por ejemplo, se alinearía con la clásica tipología desde la teoría económica, que utiliza los ejes de exclusividad y rivalidad para la clasificación de tipos de bienes<sup>93</sup>. Desde el punto de vista de la intervención del estado, se contemplaría aquí la necesidad de una protección más garantista de estos bienes comunes, pero no se iría más allá (Lloredo Alix, 2020).

La cuarta concepción es la **comunalista**, que a su vez, tendrá dos corrientes, aquella alineada con el anarquismo – con autores como Bookchin (2015) con su municipalismo libertario – y las tendencias que identifican con las formas comunales premodernas que desaparecieron progresivamente con los procesos de privatización y estatización modernos (Lloredo Alix, 2020).

Finalmente, y para el caso que nos ocupa, la que más nos interesará, es la concepción **política** de lo común, que desarrollaremos con mayor intensidad. Es en esta corriente que identificamos una de las propuestas más claras en este extremo, la idea de lo común como principio político que defienden Laval & Dardot, entendiendo lo común como “el principio político a partir del cual debemos construir comunes y hacer con ellos para preservarlos, extenderlos y conseguir que sobrevivan” (Laval & Dardot, 2015, p. 59).

---

<sup>93</sup> Nos referimos a la clasificación clásica, desde las teorías microeconómicas, que clasifica los bienes en función de sus características en relación con la exclusividad (posibilidad de excluir a usuarios del consumo de un determinado bien) y la rivalidad (el consumo de ese bien por parte de una persona limita el acceso o consumo del mismo por parte de otra). De acuerdo con estos dos ejes, identificamos cuatro tipos de bienes: los bienes privados con una alta exclusividad y rivalidad, los bienes club, con una alta exclusividad, pero baja rivalidad, los bienes públicos con baja exclusividad y baja rivalidad, y los bienes comunes, con una alta rivalidad, pero baja exclusividad.

Esta visión entronca con una concepción procesual de los comunes, entendidos como ‘commoning’, en su traducción, de procesos para ‘comunizar’ (Lloredo Alix, 2020), que pone el acento en las relaciones sociales y las prácticas de creación de comunes como actividad política. En otras palabras, se caracteriza por entender los comunes como proceso o resultado de una actividad política de cooperación (Lloredo Alix, 2020) y aún a diversos autores desde una perspectiva anticapitalista, entre otros: Federici (2011), Aparicio Wilhelmi (2021) o De Angelis (2003).

Sin ir más allá en la reconstrucción conceptual histórica del concepto<sup>94</sup>, sí debo apuntar que en el marco de esta tesis partiremos de la noción de lo común como:

“proceso colectivo protagonizado por sujetos, comunidades en acción que tratan de satisfacer sus necesidades a través de un (cierto) grado de autonomía política y una (cierta) capacidad autogestiva de los propios intereses” (Aparicio Wilhelmi, 2021, p. 306).

En el ámbito de la energía, como en otros sectores, la propuesta des de lo común surge de la “contrastada insuficiencia del discurso de los derechos ante la capacidad de acaparamiento privado (y también público) de los recursos y servicios colectivos” (Aparicio Wilhelmi, 2021, p. 306).

Uno de los aspectos más interesantes de la idea de los comunes como hipótesis política recae en su carácter constituyente, por un lado, a partir de la suma de momentos instituyentes, que requiere de un momento previo de impugnación política y de ruptura de consensos (Aparicio Wilhelmi, 2021). Así, los comunes no se plantean como una tercera vía alternativa a las clásicas dimensiones pública y privada, sino como un eje de transformación que busca transformar lo privado y lo público. En palabras de este autor:

La propuesta pasa, en consecuencia, por no evitar la interrelación, el encuentro con lo público, algo que, obviamente, encierra riesgos que no deben soslayarse. Ahora bien, está en juego el alcance, la escala, la replicabilidad, la universalidad, la hipótesis política misma de lo común. Esta hipótesis depende, a nuestro juicio, de una arriesgada apuesta por una suerte de pluralismo instituyente -y jurídico- según el cual **la práctica instituyente de lo común debería incorporar, como se ha dicho, la semilla de la transformación de la institucionalidad pública que, al transformarse, incide a su vez en los procesos instituyentes de lo común** (Aparicio Wilhelmi, 2021, p. 316, énfasis de la autora).

Si bien la presencia de lo público, al hablar de estructuras institucionales comunes, había estado presente en diversos autores desde el principio de reconocimiento del derecho de autoorganización (Ostrom, 1990, p. 90), esta se articulaba desde una lógica de la separación, entendiendo los comunes como una esfera separada de lo público que necesitaba de una lógica

---

<sup>94</sup> Nos remitimos a las siguientes obras para una revisión histórica del concepto del común: Lloredo Alix (2020), Linebaugh (2008),

de no agresión para su éxito. En cambio, desde una visión transformadora, lo común no buscaría simplemente coexistir, sino transformar las institucionalidades preexistentes.

### 2.3.2 ¿Es posible concebir los comunes energéticos como hipótesis política?

Partiendo de la literatura específica sobre energía, apuntamos algunas de las contribuciones más relevantes que han situado el sector energético en la literatura sobre comunes. Las contribuciones más importantes en este ámbito se han centrado en experiencias o aspectos – actividades dentro del ciclo energético - concretos, como los procesos de remunicipalización de servicios de provisión energética (Becker et al., 2015; Kishimoto & Petitjean, 2017; Varo, 2019b) o experiencias de democratización de infraestructuras de producción energéticas (S. Baker, 2017). A continuación, desgranaremos algunas de estas propuestas y las aproximaremos a las distintas concepciones de comunes expuestas anteriormente.

Giotitsas et al. (2020, 2022) proponen repensar los sistemas de producción de energía desde los comunes, en que tratan de “conceptualizar alternativas sostenibles y radicales ante el problema energético basándose en un modo emergente de producción y una economía política basada en los comunes” (Giotitsas et al., 2020, p. 101736, traducción de la autora). La propuesta de estos autores se basa fundamentalmente en una solución técnica para poder evitar la mediación de los agentes de mercado en un contexto de estructuras de producción descentralizados, que bebe de la literatura en torno a los comunes digitales (Bauwens et al., 2019). Ahora bien, de acuerdo con las claves teóricas que hemos apuntado anteriormente, la propuesta de estos autores se concibe como una formulación concreta de comunes como tercera vía, en tanto busca soslayar las estructuras de mercado (Giotitsas et al., 2020, p. 101736) pero no transformar las institucionalidades públicas y/o privadas existentes en el sector energético.

Por otro lado, Shalanda Baker (2017) ofrece una reflexión en torno a la idea de la energía como común que surgiría de la oportunidad brindada del aumento de estructuras de autoproducción de energía de base comunitaria en Estados Unidos, y como estas estructuras ponen a prueba las infraestructuras centralizadas existentes. Desde un punto de vista teórico, la propuesta de esta autora vincula estas nuevas experiencias con las teorías sobre los comunes desde la transformación de lo que entendemos como recursos energéticos con la entrada en juego de la producción de energías renovables y la introducción de nuevas tecnologías. En una línea similar a Giotitsas et al. (2020), resalta la innovación tecnológica y la evolución hacia un escenario de renovables como palanca de transformación del modelo energético. Así, ella utiliza el concepto de comunes energéticos en tanto, argumenta, los recursos energéticos renovables encajan con la clasificación clásica de bienes comunes, entendidos como bienes rivales no excluyentes. En línea con las concepciones neoinstitucionalistas, apunta el potencial intrínseco de estos “nuevos comunes energéticos” para la introducción de formas de gestión comunitarias. Esta visión, que identifica el común energético con unas características del bien particulares, cae en el problema de la reificación del común (Laval & Dardot, 2015). Por otra parte, Baker se alinea con la

tendencia – ya apuntada por Ostrom – de situar a las autoridades públicas como agentes externos que deben evitar impedir el desarrollo de estos comunes que, de esta manera, surgirían como terceras vías alternativas. Así lo expresa cuando apunta: “These “rival” features of the New Energy Commons require vigilance by policy makers to ensure the creation of opportunities for community planning and participation in the renewable energy transition” (Baker, 2017, p. 17).

Estos autores no son los únicos que han enmarcado la energía como común desde una perspectiva meramente teórico-económica, contribuciones como la de Wolsink (2018) o Vermeulen (2010) también se centran en los recursos energéticos como bien común de acuerdo con los clásicos ejes de rivalidad y exclusividad, sin desarrollar el carácter transformador político de la creación de estructuras de gobierno democráticas en torno a los comunes energéticos.

Desde una posición más radical, identificamos el estudio de Becker, Naumann y Moss (2017) sobre los procesos de remunicipalización de redes y estructuras de provisión de energía en dos ciudades alemanas, Hamburgo y Berlín. Sin entrar a detallar las conclusiones de los autores en relación con los dos casos concretos, nos detendremos en su distinción entre el concepto de coproducción y comunes aplicado al ámbito de la energía. Los autores utilizan, por un lado, el concepto de coproducción entendido como la inclusión de la ciudadanía en la producción de servicios (Brandsen & Pestoff, 2006) y distinguen tres niveles de coproducción: proyectos específicos y de duración limitada, espacios de consulta o de supervisión ciudadana y, de forma innovadora, proponen la propiedad colectiva de infraestructuras energéticas en la ciudad (Becker et al., 2017, pp. 13-15). Ahora bien, para los autores la perspectiva de los comunes difiere de la coproducción en tanto va más allá en términos de crítica a los procesos de privatización y mercantilización de la energía, incluyendo también aspectos de sostenibilidad ecológica y justicia social. A partir de su análisis, de hecho, apuntan que en muchos casos, para avanzar hacia un modo alternativo de provisión de la energía no mercantilista y con criterios de justicia social es necesario el control democrático (Becker et al., 2017, p. 16). Esta última idea se alinea con la concepción política de los comunes y, en concreto, con la capacidad de transformación sobre la institucionalidad pública que apunta Aparicio Wilhelmi (2021).

Por último, es interesante apuntar algunos de los elementos de debate en torno al tipo de experiencias que se han acostumbrado a asociar con los comunes energéticos (en sus distintas concepciones). En estas, por un lado, solemos encontrar las experiencias de remunicipalización en el ámbito de la energía. Las experiencias de remunicipalización o municipalización pueden incluir distintas actividades: actividad de generación de energía a través de la producción local de energía renovable, remunicipalización de la red de distribución (Becker et al., 2015, 2017) o bien la creación de comercializadoras municipales públicas de energía (Angel, 2021). Ahora bien, tal como apuntan Cumbers & Becker (2018), aunque los procesos de municipalización tienen el potencial de devenir comunes, no todas las experiencias de este tipo lo son y, en muchos casos, la resistencia por parte de las estructuras y actores políticos preexistentes es importante. En otras ocasiones, nos podemos encontrar con cercamientos des de lo público, esto es, cuando lo público “responde a una lógica delegativa-representativa sin apenas controles intermedios, un

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

marco jerárquico y burocratizado de relaciones y una experticia técnica que aleja o impide la participación y el control ciudadano y, de este modo, una naturaleza mínimamente democrática de la gestión” (Aparicio Wilhelmi, 2021, p. 309).

Dicho de otro modo, lo común desde una concepción política debe tener una capacidad transformadora del entramado en el que se sitúa (incluyendo el entramado institucional público y/o desplazar la lógica de mercado). Para estos autores, las experiencias deben ser evaluadas en función de su capacidad para transformar y alejar el servicio de provisión de energía de las lógicas de mercado (Cumbers & Becker, 2018, p. 514).

Las cooperativas energéticas son otro gran grupo de experiencias que suelen identificarse como expresiones de comunes energéticos (Acosta et al., 2018; Atutxa et al., 2020). Las formas cooperativas que incorporan modos de gobierno democrático basados en los principios del cooperativismo, suelen incluirse en la lógica de los comunes cuando estas incorporan un objetivo político de transformación, esto es incorporan el común como principio político (Laval & Dardot, 2015). Un ejemplo, en esta línea, puede ser la cooperativa de *Som Energia* – la más grande en el estado español – que tiene como uno de sus principales objetivos la transformación del modelo energético (Varo, 2019b). Asimismo, es importante no incluir todas las iniciativas con forma jurídica de cooperativa como comunes energéticos, en tanto no todos ellos incluirán este elemento transformador. Aparicio Wilhelmi indica que no todas las formas de propiedad cooperativa -u otras formas de propiedad intermedias- pueden ser considerados comunes, en tanto pueden ser instrumentalizadas como dispositivo de apropiación y mercantilización<sup>95</sup>. Calle, Suriñach y Piñeiro, en la misma línea, diferencian las propuestas desde la economía social transformadora – que se ajustaría al principio político de lo común – de las economía social de mercado entendida como “un conjunto de prácticas económicas y empresariales que operan bajo lógicas mercantiles competitivas, pero que introducen atenuantes en su funcionamiento” (2017, p. 29). En este sentido, Atutxa, Zubero y Calvo-Sotomayor (2020), a partir de las experiencias de comunes energéticos que analizan en su investigación, apuntan a la cuestión de la escala y ponen de relieve la importancia de la dimensión humana para evitar reproducir los patrones del actual sistema energético.

Por otro lado, y en claro incremento, encontramos formas híbridas de estructuras público-comunitarias, o partenariados público-comunes (Milburn & Russell, 2019), en el ámbito de la energía, que son identificados como experiencias de comunes energéticos. Milburn y Russell (2019) definen los partenariados público-comunes (*public common partnerships*) como un conjunto de principios y procesos que se plasman en diferentes fórmulas institucionales en cada uno de los casos. Con el objetivo de describir estos principios y procesos básicos, estos autores utilizan como ejemplos parciales casos de empresas públicas de infraestructuras energéticas conformadas por la administración pública y asociaciones cooperativas y/o asociaciones civiles

---

<sup>95</sup> Aparicio Wilhelmi (2021) cita aquí a Noguera (2019, p. 48) que nos habla de “economía colaborativa corporativa o extractiva” para referirse a aquellas estructuras jurídicas que bajo la forma de economía colaborativa u economía de plataformas, reproducen las estructuras y relaciones de mercantilización.



del territorio. Los autores citan el caso de la ciudad de Wolfhagen en que se ha creado una empresa energética de forma conjunta por la autoridad municipal, de un lado, y una cooperativa de consumidores formada por ciudadanos del municipio, por el otro. Este caso no es único, ya que podemos encontrar otros ejemplos de hibridación público-comunitaria que tienen impacto tanto en las formas de propiedad y control sobre las infraestructuras, como sobre los modos de gobernanza. Entre estos, podemos destacar el de la ciudad alemana de Stuttgart en que se llevó a cabo un proceso de remunicipalización tanto de la comercialización como de la infraestructura de distribución energética, a partir de la creación de la entidad pública Stadtwerke Stuttgart como una propuesta de colaboración entre empresas públicas con representación democrática y cooperativas del territorio (Varo, 2019b). Experiencias que también pueden incluirse en este tipo de comunes energéticos y que, en los próximos años, incrementaran su presencia y, por lo tanto, su potencial transformador, son las comunidades energéticas.

Las comunidades energéticas se plasman jurídicamente, por primera vez, en la Directiva de Energía Renovable<sup>96</sup> y la Directiva del Mercado Interior de Electricidad<sup>97</sup>. Dentro del paraguas conceptual de las comunidades energéticas, la normativa europea distingue dos tipos de comunidades: las comunidades de energía renovable y las comunidades ciudadanas de energía. Si bien en este texto no nos detendremos a detallar las diferencias entre ambas, nos centraremos en sus puntos en común.

Las comunidades energéticas se entienden como entidades basadas en la participación abierta y voluntaria y controladas por la comunidad, que pueden desarrollar actividades vinculadas a la energía (generación, distribución, provisión y otros servicios energéticos). Esta comunidad, de forma general, no está definida, pero se limita el tipo de agentes que pueden participar en ellas, restringiendo el acceso a las personas o ciudadanía, las autoridades o administraciones locales y pequeñas empresas o microempresas. De esta forma, desde su formulación inicial, se plantea el reconocimiento de entidades en que la ciudadanía, los municipios y el tejido económico local pueden participar conjuntamente sin tener que amoldarse a las actuales normas institucionales, especialmente en el ámbito energético, que limitan la actividad pública en forma de empresas sujetas a la normativa, lógicas y régimen mercantil, en que la ciudadanía no tenía cabida en forma que no fuera de consumidores/as.

Las experiencias de comunes energéticos a través de hibridaciones público-comunitarias se alejan de las visiones que entienden lo público como un agente que debe eliminar barreras para el desarrollo de los comunes energéticos (Baker, 2017), o que, como mucho, debe actuar como facilitador o catalizador (Atutxa et al., 2020). En estos casos, siguiendo la línea apuntada por Aparicio Wilhelmi (2021), lo común gana interés político cuando se entiende que este no debe

---

<sup>96</sup> Directive (EU) 2018/2001 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 on the promotion of the use of energy from renewable sources [2018] OJ L 328/82 (Renewable Energy Directive).

<sup>97</sup> Directive (EU) 2019/944 of the European Parliament and of the Council of 5 June 2019 on common rules for the internal market for electricity and amending Directive 2012/27/EU (Text with EEA relevance.) [2019] OJ L 158 (Internal Electricity Market Directive).

limitarse a experiencias autónomas (volviendo a la noción de la tercera vía independiente de aquello público y/o privado) sino que las experiencias de lo común se insieren en contextos específicos y deben relacionarse, en mayor o menor medida, con la institucionalidad pública. Así, las hibridaciones a través de estructuras público-comunitarias en el ámbito de la energía tienen el potencial de “transformación de lo público, para el devenir común de lo público” (Aparicio Wilhelmi, 2021, p. 316).

Finalmente, ponemos en relieve la aportación de Atutxa, Zubero y Calvo-Sotomayor (2020), que yendo más allá de experiencias concretas, apuntan a una visión más amplia de comunes energéticos que ya no parten de situar la provisión de energía en el centro, sino que incluyen en la noción de comunes energéticos todo tipo de iniciativas del sector que asumen lo común como principio político. Esta visión amplia coincide con una concepción de lo común como proceso, y por lo tanto, que se encuentra en construcción y puede situarse en distintas gradualidades.

### 2.3.3 Transformando la narrativa de derechos: el derecho a la energía a través de las prácticas de *commoning*

Lloredo Alix (2020) apunta una discusión interesante en torno a la relación entre el lenguaje de derechos y el lenguaje de los comunes, y en particular, hacia la necesidad o no de la reivindicación de ciertos elementos como comunes y no como derechos clásicos. Según el mismo autor, la lógica desde los derechos y la lógica desde los comunes pueden ser compatibles desde la consciencia que provienen de tradiciones distintas. Así, mientras que los derechos – tal como hemos apuntado en una sección anterior – proviene de una lógica individualista y están pensados para su disfrute individual y reclamación subjetiva, los comunes se basan en una perspectiva colectiva en todas sus dimensiones (2020). En el ámbito de la energía, esto sucede también de esta forma. Mientras que el derecho a la energía puede ser valioso tanto desde un punto de vista de configuración de deberes respecto a la cobertura de necesidades básicas, así como catalizador de reivindicaciones de mayor envergadura, no puede subsumir en su lógica individualizante el potencial democrático de la energía entendida como común.

De esta forma, cuando Shyu (2021) construye su propuesta marco para un derecho a la energía, realiza dos tipos de operaciones: por un lado, jerarquiza los elementos del derecho, situando algunos en el centro y otros en la periferia. Por otro lado, aun haciendo el esfuerzo de incorporar en cierta medida una dimensión colectiva del derecho (según el propio autor, obtiene desde las teorizaciones en torno a la democracia energética) las individualiza a través su reducción a formulaciones como “el derecho de acceso a la información” o el “derecho a participar”. Este ejercicio tiene como consecuencia el vaciamiento de la potencia democratizadora de la acción colectiva o las prácticas comunales en el sector energético, tratando de encajar esta potencia en las estructuras y lógicas de mercado existentes (cabe recordar que, como hemos destacado anteriormente, la propuesta de un derecho a la energía se formula desde una naturalización de la visión de la energía como mercancía).

Por otro lado, tal como señala M. Eugenia Rodríguez Palop la concepción política de lo común debe vincularse con una perspectiva relacional de los derechos (2017b). La concepción relacional de los derechos, de acuerdo con la autora:

“(…) exige reivindicar nuestras relaciones de interdependencia y ecodependencia; la autodeterminación colectiva frente a una concepción reificada de la autonomía privada, y pasar, claro, de una racionalidad puramente estratégica a una racionalidad comunicativa” (Rodríguez Palop, 2017a, p. 137).

En consecuencia, desde esta visión, los derechos no pueden ser entendidos como herramientas de protección de intereses estrictamente privados sino como producto de una reflexión democrática compartida, y por lo tanto la protección de un derecho siempre se dará en el contexto de una práctica relacional. Esta perspectiva discute la autosuficiencia e individualismo liberal (Garcés, 2013), en línea con las críticas más generales al lenguaje de derechos des del feminismo, y apuesta por la noción de autonomía relacional, en la que se asume que toda persona es el resultado de sus sinergias relacionales en permanente evolución, y estará íntimamente vinculada a los conceptos de interdependencia, intersubjetividad y diálogo (Rodríguez Palop, 2017a). En resumen, la visión relacional de los derechos busca reconceptualizar la autonomía y la libertad como relación, rechazando la visión fragmentada de la autosuficiencia, pero sin diluir al sujeto en la comunidad. El avance hacia una concepción relacional de la autonomía implica situar la asunción de responsabilidades respecto a los demás como elemento clave y, en consecuencia, poner en el centro una ética del cuidado y la rendición de cuentas (Rodríguez Palop, 2017b).

Un elemento de reflexión fundamental que el giro relacional en el discurso de los derechos, cuando lo ponemos en relación con los comunes, es la idea que “es imposible defender los derechos sociales obviando el elemento comunitario y democrático que los sustenta” (Rodríguez Palop, 2017b, p. 96). Esto se relaciona directamente con el rechazo al carácter individualista de los derechos, en tanto, siguiendo la tesis de Bauman, aun cuando los derechos liberales tienen una orientación subjetiva y de disfrute individual, es imposible su reconocimiento sin la reivindicación colectiva previa (Bauman, 2003). Así, ambos autores están apuntando una misma realidad: la dimensión democrática y colectiva del derecho existe tanto en la formulación liberal de derechos como en una formulación relacional. Ahora bien, el discurso liberal al eliminar al otro una vez reconocido el derecho, limita su capacidad de ejercicio y protección. De este modo, desde un ángulo relacional, garantizar los derechos sociales requieren del espacio democrático y de diálogo sustantivo en la colectividad, que refuerce el espacio que hay “entre” individuos (Rodríguez Palop, 2017b, p. 98). Aplicando estas reflexiones al derecho a la energía, el elemento democrático y colectivo transformador que es inherente al principio de lo común debe estar presente en el núcleo del derecho a la energía, no sólo como elemento catalizador de la propia construcción del derecho (Bauman, 2003), sino como garantía de realización del mismo derecho, como forma de autotutela.

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

En este punto, resulta de interés detenernos brevemente a repensar un derecho a la energía desde una posición relacional, que permita reconstruir el derecho desde lo común como principio político. Así, siguiendo los principios propuestos por Rodríguez Palop (2017b), exponemos una esbozo para esta línea de reconceptualización del derecho a la energía.

El primer pilar de este proceso será la asunción de las condiciones de vulnerabilidad e interdependencia como rasgos humanos esenciales. En el ámbito de los estudios de energía, este eje de reflexión no se encuentra extendido, y son escasos los autores que han teorizado desde esta perspectiva. Encontramos un ejemplo valioso en el reciente artículo de Damgaard, McCauley y Reid (2022). Estas autoras apuntan como, en la literatura sobre energía, conceptos ampliamente extendidos como la justicia energética o la democracia energética se basan en una concepción de derechos individualizados (Damgaard et al., 2022, p. 2). Para ilustrar esta tendencia, apuntan cómo estos paradigmas identifican claramente a los usuarios y comunidades como titulares de derechos y, por el contrario, las autoridades políticas y/o corporaciones como partes obligadas. Esta visión se corresponde claramente con una concepción basada en derechos, y en concreto, tal como hemos apuntado anteriormente, la propuesta más desarrollada por un derecho a la energía se ajusta a esta visión individualizadora liberal, en cuanto identifica las autoridades únicamente como recipientes de obligaciones derivadas del derecho subjetivo e individual a la energía (Shyu, 2021). Alternativamente, proponen la introducción de una ontología relacional en el ámbito de la energía, a través de la ética de los cuidados (Tronto & Fisher, 1990; White & Tronto, 2004), que parta de la propia experiencia de dependencia en las redes de energía, así como de corresponsabilidad (Damgaard et al., 2022). De forma reciente, algunas autoras han introducido elementos y reflexiones en esta dirección, como por ejemplo la importancia de las relaciones interpersonales en las prácticas energéticas (Hargreaves & Middlemiss, 2020), el rol de los cuidados y las relaciones sociales (Longhurst & Hargreaves, 2019) o los vínculos de confianza (Grossmann, Jigla, et al., 2021) en contextos de vulnerabilidad energética.

Un segundo pilar para la reconceptualización del derecho a la energía desde una óptica de los comunes será la vinculación de este derecho con una cultura de la responsabilidad y la rendición de cuentas, implicando la vinculación directa entre un discurso de derechos y deberes (Rodríguez Palop, 2017b). Para razonar este punto, es interesante traer a colación la literatura existente que identifica los deberes como núcleo esencial de los derechos (Capella, 2013; Estévez Araujo, 2013). En este sentido, se entiende que el concepto de derecho se construye a partir de la noción de deber: sólo hay un derecho si además de su reconocimiento hay una obligación al respecto, por lo tanto las problemáticas sobre los derechos hay que resolverlas en el terreno de los deberes (Capella, 2013). De acuerdo con este autor, el contenido esencial de los derechos se situaría en los deberes, tanto de los seres humanos de una sociedad como de las instituciones materiales de la misma. El elemento de los deberes o de la responsabilidad intrínseca de los derechos es de especial relevancia ya que el reconocimiento de un derecho a la energía sin una configuración

de los deberes correlativos implicaría la existencia de un derecho vacío o medio vacío (Capella, 2013, p. 47).

Finalmente, con el objetivo de complejizar esta visión ahondando en la posición de los derechos relacionales, es importante destacar que estos deberes no debe centrarse únicamente en la institución, sino también en la comunidad, apuntando a un principio de correlatividad relativa con el discurso de los deberes (Rodríguez Palop, 2017a, p. 162). Los resultados obtenidos por Damgaard et al. (2022), aun centrando su análisis en los escenarios de transición energética, ilustran la importancia de una noción relacional de responsabilidad como corresponsabilidad que, necesariamente, será colectiva y política.

## Capítulo 3

# Políticas públicas y precariedad energética

En este capítulo se introducen algunos de los conceptos clave para el análisis cualitativo de esta tesis doctoral, los resultados del cual se presentan en el Capítulo 6 y Capítulo 7. En estos capítulos, como veremos, se presentan, a través del prisma de tres casos particulares, el proceso de problematización y construcción del problema de política pública de precariedad y exclusión energética. Para ello, situaremos el análisis de políticas públicas dentro de una perspectiva más amplia, para luego centrarnos en el objeto de esta tesis: la definición y construcción del problema en el análisis de políticas públicas.

En segundo lugar, se propone una aproximación a las políticas públicas existentes en el ámbito de la precariedad energética en el estado español, diferenciando entre aquellas medidas centradas en los casos de vulnerabilidad y/o pobreza energética, y aquellas que abarcan una visión más amplia del fenómeno, incluyendo situaciones de precariedad energética.

El objetivo principal de este capítulo será proporcionar, por una parte, las herramientas básicas conceptuales para nuestro posterior análisis de caso, y por otra, realizar una aproximación consciente a las políticas públicas existentes en el ámbito de la pobreza energética, por un lado, y la precariedad energética, por el otro, que actúan como contexto directo de las situaciones de precariedad energética que abordaremos más tarde en este trabajo.

### **1 Políticas Públicas, intervención pública y regímenes de bienestar**

La intervención y política pública se organiza estructuralmente en lo que la literatura ha identificado como estado del bienestar. No existe un consenso en torno a la definición de estado de bienestar (Titmuss, 1963; Veit-Wilson, 2000). De acuerdo con Adelantado y Ubasart:

“(…) conceptualizamos el Estado del Bienestar como un tipo de desarrollo del Estado social en el que se hace compatible democracia y capitalismo (Offe, 1990) y que surge como evolución del Estado Liberal que tiene como momento simbólico fundacional la ‘Declaración de derechos del hombre y del ciudadano’ de 1789” (Adelantado & Ubasart, 2018, p. 32).

Otra conceptualización que podemos utilizar como referencia es la de Therborn (1983, citado por del Pino y Rubio Lara, 2016) que describe el Estado de Bienestar como aquel en que la mayoría de actividades están orientadas a la promoción del bienestar social de los ciudadanos. En este sentido, Esping-Andersen apunta cuáles serán las características básicas de este Estado de Bienestar: por un lado, el reconocimiento de la ciudadanía social, y por el otro, la concesión de derechos sociales, que conjuntamente conducen a un proceso de desmercantilización del individuo (Esping-Andersen, 1990, p. 41).

En este punto, para tratar de aproximarnos al modelo de Estado de Bienestar en el estado español, nos referimos al modelo de estado de bienestar mediterráneo, que complementa la clasificación clásica de Esping-Andersen<sup>98</sup>. Este modelo se caracteriza por un modo de interacción específico entre la institución familiar, los poderes públicos y la sociedad civil (Moreno & Marí-Klose, 2016). De acuerdo con estos autores, el régimen de bienestar mediterráneo se caracteriza por la hibridación de rasgos del resto de modelos, incluyendo un sistema de cobertura social asociado al empleo junto con elementos de cobertura social universal y del sistema liberal a través de la mercantilización de servicios sociales (Moreno & Marí-Klose, 2016, p. 147). Desde un punto de vista de las políticas públicas asistenciales, estas se describen como fragmentadas, no tanto a causa de un posible subdesarrollo de estas políticas, sino por el papel que han jugado, por una parte, las estructuras familiares como estructuras subsidiarias de asistencia, y la baja capacidad de los sistemas administrativos para la implementación de las políticas (Moreno & Marí-Klose, 2016). Esta idea general de estado de bienestar mediterráneo, como veremos más adelante en este trabajo, también deberá concretarse – en cada uno de los territorios y espacios locales – en los llamados sistemas locales de bienestar (Navarro Yáñez & Rodríguez, 2009). Es en este complejo escenario en el que debemos situar las políticas e intervenciones públicas que analizamos en esta investigación y que conceptualizamos en los siguientes párrafos.

Existen múltiples definiciones sobre las políticas públicas que han alimentado el debate académico, pero también práctico y aplicado, en los últimos años. Tal como apunta Subirats et al. (2008) la noción de “política pública” se introduce en el ámbito de la ciencia política en los años 70, a partir de la traducción del concepto anglosajón de *public policy*. A partir de ese momento, distintos autores han definido y delimitado conceptualmente la política pública, a partir de visiones más o menos amplias de la misma. En esta sección, no desarrollaremos una revisión

---

<sup>98</sup> Sin entrar a definir extensamente la tipología de regímenes de bienestar propuesta por Esping Andersen (1990), este autor identifica tres tipos de regímenes de bienestar en función de la ordenación de tres elementos (estado, mercado y familia). El modelo de Estado de Bienestar liberal se caracteriza por una reducida intervención pública y social sobre aquellos sujetos que acreditan no tener medios (entre los casos paradigmáticos se destacan Estados Unidos, Canadá y Australia). El modelo corporativista, caracterizado por la intervención social para “asegurar los riesgos” normalmente a través del estatus laboral (ejemplos de este tipo de regímenes son Austria, Alemania o Francia). Por último, el modelo socialdemócrata (propio de los Países Nórdicos), caracterizado por la desmercantilización y universalización de los derechos sociales (del Pino & Rubio Lara, 2016, p. 26). Esta idea de múltiples combinaciones y equilibrios entre actores involucrados se ha denominado *welfare mix* (Spicker, 2008). Esta primera clasificación de regímenes de bienestar pronto fue superada y complementada por otros tipos, como los regímenes de bienestar mediterráneos que desarrollamos en esta sección, los regímenes de bienestar en los países europeos postcomunistas (Orenstein & Haas, 2017) o el desarrollo de estados de bienestar en América Latina (Barrientos, 2014; Figueira, 1998; Martínez-Francioni & Sánchez-Ancochea, 2016).

pormenorizada de las definiciones propuestas durante las décadas de evolución de esta disciplina<sup>99</sup>, pero si remarcaremos algunos rasgos de las definiciones más significativas que han marcado en buena medida su evolución como campo de estudio.

Por un lado, encontramos definiciones como la propuesta por Thoenig (1997) que identifica las políticas públicas como cualquier acción del poder público o gobierno. Otros autores van más allá, por ejemplo, Dye (2013) que propone una sucinta definición ya muy conocida, en la que se entiende como política pública “todo lo que un gobierno decide hacer o no hacer”. Tal como apunta Howlett (2014), la gran aportación de la conceptualización de Dye será señalar que la acción gubernamental es en sí misma una decisión de política pública. Por el contrario, Subirats et al. sostiene que las no-decisiones constituirán una política pública siempre que vayan acompañadas de decisiones formales paralelas (2008, p. 40). Por otra parte, autoras como Deborah Stone apuntan la necesidad de ir más allá de la esfera gubernamental, definiendo la política pública como “algo que las comunidades tratan de realizar en tanto que comunidades” (Stone, 2002, p. 20).

En esta tesis doctoral se ha optado por una concepción amplia de la política pública que nos permite incluir en nuestro análisis un conjunto de elementos, actores, factores y discursos más allá de los directamente procedentes de las administraciones públicas. Para ello hemos optado por la definición, de corte analítico y operativo, de Subirats, Knoepfel, Larrue & Varonne:

Una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos - cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales) (Subirats et al., 2008, p. 36).

De acuerdo con la definición operativa que hemos proporcionado, estos autores identifican una serie de elementos constitutivos de una política pública (Subirats et al., 2008, pp. 38-41): (a) solución de un problema social reconocido como tal políticamente; (b) la existencia de un/os grupo/s objetivo que han causado o son parte de la causa del problema público; (c) la coherencia mínima entre el problema detectado y las actividades que se lleven a cabo; (d) decisiones y actividades, dentro de las cuales se incluya un programa más o menos definido de intervenciones, (e) la condición de actor público de los agentes que deciden y/o llevan a cabo estas decisiones e intervenciones, (f) la plasmación en actos formales de estas decisiones; y (g) cierto grado de obligatoriedad de las mismas.

---

<sup>99</sup> Para una revisión más extensa sobre definiciones de política pública nos remitimos a Howlett (2014).



Por otro lado, y siguiendo con los elementos básicos de las políticas públicas, haremos referencia al debate teórico sobre la conveniencia o no de usar modelos secuenciales para describir los procesos de política pública. Los modelos secuenciales o del ciclo de la política pública, formulados desde los inicios del estudio moderno de la política pública, son aquellos que entienden las políticas como procesos dinámico que puede dividirse en distintas etapas para su análisis<sup>100</sup> (Howlett & Ramesh, 2003; Lasswell, 1956; May & Wildavsky, 1979; Subirats et al., 2008). De acuerdo con Aguilar Villanueva, la noción de proceso debe entenderse como un “dispositivo analítico, intelectualmente construido, para fines de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción de una política” (Aguilar Villanueva, 1993, p. 15).

Entre las principales ventajas para la utilización de las teorías cíclicas de política pública, destacamos la simplificación de la complejidad del proceso y la identificación de factores (Jann & Wegrich, 2017), pero su también su función de estructuración, integración y diálogo entre las distintas corrientes en la literatura específica sobre políticas (Parsons, 1995).

Ahora bien, es relevante tener en cuenta las críticas y limitaciones del modelo que diversos autores y corrientes críticas se han encargado de destacar. Por una parte, Barbehön et al. (2015, p. 241), citando a Howard (2005), apuntan las teorías cíclicas como descripciones generales imprecisas y modelos normativos poco prácticos. Sabatier (1991), por otro lado, señala que los modelos secuenciales pueden inducir a pensar que las fases pueden ser consideradas como unidades separadas e independientes – tanto material como temporalmente - que pueden ser analizadas individualmente. Subirats et al. (2008), aun asumiendo el modelo cíclico para su modelo analítico, identifica una serie de problemas y limitaciones substantivas<sup>101</sup>. En primer lugar, la lógica secuencial puede sugerir un orden cronológico y una completud en los ciclos que, en la práctica, no tiene por qué darse. En segundo lugar, esta diferenciación y ordenación a través de una secuencia puede conducir a establecer conexiones causales entre las etapas, cuando este nexo no existe, a priori. Finalmente, el modelo cíclico toma como referencia la acción del estado, asumiendo así una visión legalista de la política pública, y no teniendo en cuenta otros agentes o factores de contexto.

### 1.1 La definición del problema en las políticas públicas

Cualquier proceso de política pública debe contener en si mismo un proceso de identificación y definición del problema. Desde la tradición constructivista, una de las primeras propuestas conceptuales del problema de política pública fue la propuesta por Cobb y Elder: "policy problems are not simply givens, nor are they matters of the facts of a situation, they are matters of interpretation and social definition" (2003, p. 172).

---

<sup>100</sup> Para una revisión más extensa de las principales teorías de *policy cycle* nos remitimos a Jann y Wegrich (2017).

<sup>101</sup> Para una ampliación sobre estas críticas, ver Jenkins-Smith y Sabatier (1993).

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

La definición del problema ha sido uno de los aspectos del análisis de políticas públicas que, a menudo, ha quedado en un segundo plano, ya que, tradicionalmente, la atención se ha centrado en otros aspectos como la *agenda-setting* o los procesos de formulación de las políticas públicas. La definición del problema en las políticas públicas ha sido conceptualizada desde diversas ópticas en función del modelo de análisis. En algunos casos, autores alineados en las teorías del modelo cíclico de políticas públicas identifican la definición del problema como la fase inicial en cualquier proceso de política, de forma previa al proceso de *agenda-setting*. Así lo sitúan, por ejemplo, Subirats et al. (2008) identificando el proceso de definición del problema como el primero de los productos<sup>102</sup> a analizar en un proceso de análisis empírico, juntamente con la operación de su inclusión en la agenda política. A diferencia de otros autores partidarios de una visión cíclica del proceso que presuponen la existencia del problema público (Jann & Wegrich, 2017), Subirats et al. destacan la importancia de la constitución y definición del problema, señalándola como un “proceso que también forma parte de la política y que influenciará, incluso determinará, los actores involucrados en ella (...), así como la naturaleza de las acciones públicas concretas emprendidas” (2008, p. 125). En esta misma línea, otros autores destacan la definición política del problema como la etapa más importante del proceso de política pública (Schon & Rein, 1994) y la relevancia de este proceso de identificación para la selección de instrumentos de intervención (Peters, 2006).

El proceso de definición del problema también ha sido tratado desde ópticas de análisis de las políticas públicas no cíclicas. Así, autores como Barbehön et al. (2015) rechazan el carácter secuencial del proceso de política pública, y definen la definición del problema como un proceso discursivo básico para la construcción de realidad como una práctica estructurante, que puede ser identificada a lo largo del proceso de política pública (2015, pp. 243-246). Los mismos autores señalan que la mayoría de literatura académica se ha centrado en los procesos de selección de la agenda pública a partir de aproximaciones desde la elección racional pero no centrando la atención en la definición del problema como una práctica sociopolítica.

En esta tesis, asumiremos parcialmente la propuesta de Carol Bacchi (2012) que nos habla de romper con la perspectiva tradicional (y en opinión de la autora, conservadora) del análisis de política pública desde la visión de la resolución de problemas, la cual presupone la existencia de unos problemas públicos preexistentes (Cox, 1981; Deleuze, 1994) y con una definición unívoca (Turnbull, 2006). Así, la perspectiva basada en la resolución de problemas, en muchos casos, presupone la existencia de los problemas como punto de partida, limitando el potencial crítico del análisis (Bacchi, 2016, p. 1). En contraposición, Bacchi (2012) nos habla de un giro hacia el análisis para el cuestionamiento de los problemas, en que la pregunta central pasa de focalizarse en las soluciones para cuestionar: “¿Cuál es la representación del problema?”. En esta misma línea crítica, Turnbull (2006) apunta como la definición del problema – entendida como proceso

---

<sup>102</sup> De acuerdo con estos autores, existen seis tipos de productos a analizar: (1) la definición política del problema público; (2) el programa de actuación político-administrativa; (3) el acuerdo político-administrativo, (4) los planes de acción, (5) los actos formales de implementación; y (6) los enunciados evaluativos y los efectos de la política (Subirats et al., 2008, p. 111).

político - es tan o más importante que la propuesta de soluciones, y apunta la noción de problematización como concepto fundamental de los procesos de política pública.

Desde un punto de vista constructivista, la definición del problema deberá tener en cuenta aspectos objetivos, pero también factores históricos y políticos en periodos y espacios concretos. Una visión constructivista permite al investigador superar algunas de las limitaciones de los enfoques más racionalistas, entre ellas la tendencia a encapsular y definir los problemas sociales como elementos estáticos que no cambian a lo largo del proceso (Subirats et al., 2008).

Diversos autores han identificado los elementos constitutivos de un problema público. Rochefort y Cobb (1993, pp. 62-68) apuntan cinco dimensiones para la descripción de la naturaleza de un problema: severidad, incidencia, novedad, proximidad, grado de urgencia o crisis y la disponibilidad de soluciones. Por otro lado, Peters (2006) señala las siguientes características para el análisis de los problemas que incluyen elementos tanto objetivos como subjetivos: solubilidad, complejidad política o pragmática, la escala del problema, la divisibilidad, la monetización del problema, el alcance del problema y la interdependencia. Subirats et al. (2008, pp. 132-134), a partir de la literatura existente, identifican – de forma no exhaustiva - las siguientes dimensiones operacionales del análisis de los problemas públicas, que tendremos en cuenta: (a) la intensidad del problema, en referencia a las consecuencias individuales y colectivas del problema; (b) el perímetro del problema, considerando el alcance de las consecuencias sobre los grupos afectados, el espacio territorial de incidencia y la durabilidad del problema en el tiempo; (c) la novedad del problema; y (d) la urgencia del problema.

### 1.1.1 El conflicto en la definición de los problemas de política pública

El proceso de definición del problema tiene que ver con la conceptualización del conflicto en el proceso de política pública. A este respecto, son varios los autores que han analizado y teorizado sobre el conflicto y la irrupción de la complejidad en el campo de las políticas públicas a través de diferentes propuestas y por la interacción de distintos actores, por ejemplo los movimientos sociales (Ibarra et al., 2002). En este trabajo sólo nos centraremos en aquellas contribuciones que han tratado la complejidad y el conflicto en la definición del problema, pero no nos fijaremos en aquellos autores que han reflexionado en torno al conflicto e incerteza en otras acciones del proceso, como la formulación de políticas (Nair & Howlett, 2017; Walker et al., 2010).

Uno de los conceptos más populares en el ámbito de las políticas públicas es el de “*wicked problems*”. Este término fue propuesto inicialmente por Rittel y Webber (1973) y expandido posteriormente por Levin et al. (2012). Los “*wicked problems*” son aquellos que implican múltiples sistemas en interacción, en los que abundan las incertezas sociales e institucionales, y para los que sólo existe un grado imperfecto de conocimiento y de las potenciales soluciones (Mertens, 2015). De acuerdo con la formulación inicial de Rittel y Webber (1973, pp. 162-167), los ‘*wicked problems*’ se caracterizan por los siguientes diez elementos:

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

- No puede realizarse una formulación exhaustiva y definitiva del problema;
- No hay un final para este tipo de problemas;
- No existen soluciones claras y directas;
- No puede probarse de forma inmediata o definitiva una solución;
- Cada solución que se propone es una operación única y con consecuencias, en tanto no pueden llevarse a cabo pruebas de ensayo-error;
- No existe una enumeración o descripción de las soluciones posibles;
- Los “*wicked problems*” son esencialmente únicos;
- Estos problemas pueden ser considerados el síntoma de otro problema;
- La existencia de discrepancias en la representación de este tipo de problemas puede ser explicada de múltiples formas;
- El planificador no tiene derecho a estar equivocado.

Posteriormente, Levin et al. (2012) expandieron el concepto utilizando el término “*super wicked problems*”, el cual toma como base las diez características anteriores, pero les añade cuatro nuevos elementos: (a) constreñimiento temporal, (b) los agentes causantes del problema deben ser parte de la solución; (c) la autoridad que debe afrontar el problema es débil o inexistente; (d) tendencia a desplazar al futuro las posibles respuestas.

En una contribución más reciente, Petters y Tarpey (2019) ponen en duda que el concepto de *wicked problem* siga siendo de utilidad apuntando que ha existido un uso abusivo del término tanto en la academia como por parte de las instituciones públicas y las administraciones. En este sentido, exponen que la categoría se ha expandido incluyendo casos muy diversos y que, en la práctica, no se ajustan a las categorías iniciales propuestas por Rittel y Webber. Apuntan que abusar del término para todo tipo de políticas con cierta complejidad puede causar que se acabe utilizando con el objetivo de excluir ciertos problemas de la agenda pública, tachándolos de intratables (Peters & Tarpey, 2019).

Por otro lado, existen otras conceptualizaciones del conflicto que también nos pueden ser útiles. Entre ellas la noción de problemas bien estructurados y problemas mal estructurados<sup>103</sup> de Simon (1973). Este autor define los problemas mal estructurados de forma residual, por exclusión, en relación con los problemas bien estructurados. Los problemas bien estructurados son aquellos que tienen una definición simple y para los que existe información disponible para tomar decisiones de política pública al respecto.

Funke (1991) utiliza seis características para describir lo que llama problemas complejos. En su definición, no se centra en problemas de política pública sino en operaciones más generales de resolución de problemas. Estas características son: (1) No transparencia con relación a las variables y/o factores relevantes; (2) conflicto de objetivos entre actores implicados; (3) complejidad situacional debido a las complejas interacciones entre variables; (4) conexiones e

---

<sup>103</sup> En inglés: well-structured problems e ill-structured problems.

interdependencia entre variables; (5) desarrollo dinámico e impredecible del proceso; y (6) efectos de las interacciones dispersos en el tiempo, aumentando la impredecibilidad.

Por otro lado, Schon y Rein (1994) nos hablan de las políticas intratables. De acuerdo con estos autores, las políticas intratables son aquellas que no pueden ser tratadas o son sumamente complejas desde un punto de vista más político. Este tipo de conflictos, según los autores:

“(...) are immune to resolution by appeal to the facts. Disputes of this kind arise around such issues as crime, welfare, abortion, drugs, poverty, mass unemployment, the Third World, the conservation of energy, economic uncertainty, environmental destruction and resource depletion, and the threat of nuclear war. Disputes such as these tend to be intractable, enduring, and seldom finally resolved.” (Schon & Rein, 1994, p. 4)

Este concepto conecta con la idea de ‘*messy problems*’ acuñada por Steven Ney (2009), el cual desde una perspectiva culturalista, teoriza en torno a problemas complejos o de difícil solución (análogos, en cierta manera, a los problemas intratables de Schon y Rein). Este autor señala que el conflicto en este tipo de problemas surge por la existencia de marcos de referencia incompatibles entre los grupos implicados. Para ello, Ney (2009) rechaza el modelo del actor racional argumentando su insuficiencia para explicar cómo los actores lidian con los problemas intratables, y para ello debemos utilizar modelos de relación y redes entre actores más complejos, como las ‘*coaliciones de discurso*’ de Hajer (1993) o las ‘*advocacy coalitions*’ de Sabatier (1998). De acuerdo con este autor, el concepto de ‘*messy problems*’ expande el conflicto hasta la base misma de la política pública: la definición del problema.

### 1.1.2 Definición del problema, *policy framing* y co-construcción discursiva

Una vez hemos situado el conflicto en el marco de una política pública, nos interesará las formas en que - individual y colectivamente - nos enfrentamos a ese conflicto. Hajer & Laws apuntan como el análisis de políticas públicas se ha intentado utilizar como mecanismo para reducir la incerteza y el conflicto (M. Hajer & Laws, 2009). En este sentido, la pregunta sobre la naturaleza del problema hace directa referencia a una antigua preocupación por la comprensión del mundo y la reducción de ambivalencias. En 1974, Erving Goffman iniciaba una interesante corriente y ponía el acento en como los individuos afrontaban la ambigüedad a través de la pregunta “¿Qué está pasando aquí?” (Goffman, 1974).

Hajer & Laws (2009) apuntan tres escuelas de pensamiento o corrientes que se han aproximado a esta preocupación esencial, y han propuesto herramientas metodológicas y teóricas para comprender lo que los autores llaman ‘*ordering devices*’. Para Hajer & Laws, los ‘*ordering devices*’ se definen como:

(...) conceptual tools that analysts use to capture how policy actors deal with ambiguity and allocate particular significance to specific social or physical events (Hajer & Laws, 2009).

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

Estas tres aproximaciones conceptuales se ordenan en un continuum que comprende desde posiciones ontológicas individualistas (en qué aquello determinante para gestionar el conflicto y la ambigüedad serán las creencias de cada uno de los actores) y las posiciones relacionales (que atribuyen una mayor importancia a las interacciones sociales entre estos actores). En la primera posición, de corte más individualista, encontramos propuestas basadas en las creencias, como la teorías sobre '*advocacy coalition framework*' (Jenkins-Smith & Sabatier, 1993) para explicar los procesos de aprendizaje y cambio en políticas públicas.

El segundo gran bloque de propuestas, son aquellas que hacen referencia los marcos interpretativos o *frames*. Tal como apuntan estos autores, todas las variantes y conceptualizaciones en torno a los marcos interpretativos toman, en cierta medida, el uso del lenguaje como marco de referencia (Hajer & Laws, 2009). Dentro de esta corriente, también podemos encontrar posiciones diversas que desglosamos más a fondo a lo largo de esta sección.

Por último, encontramos un tercer bloque, menos desarrollado que el anterior, que, también basándose en el lenguaje, estudian el rol del lenguaje y las estructuras narrativas en campos como la política y las políticas públicas. En esta corriente, destacan propuestas como la de Emery Roe (1994) que analiza el papel de las narraciones y las historias en el proceso de política pública. Boyce (1995) añade que la narración de historias o *storytelling* es una manera de organizar la ambigüedad atribuyéndole un significado compartido.

Hajer y Laws apuntan cómo cada una de estas perspectivas ha recibido duras críticas y contiene limitaciones en sí mismas. Por un lado, las perspectivas más particulares – como aquellas basadas en las creencias individuales de actores concretos o las narrativas, que buscan el detalle de una situación en su contexto – presentan problemas de generalización y de escala. Por otro lado, la aproximación desde los marcos interpretativos ha recibido duras críticas cuando estos son concebidos como elementos externos a la interacción. Steinberg apunta la 'reificación' de los marcos interpretativos cuando estos son presentados como elementos de texto autónomos y separados del proceso discursivo (Steinberg, 1998, p. 848). A continuación, trataremos de delimitar la perspectiva teórica y conceptual desde la cual nos aproximaremos al problema de política pública en esta tesis. Para ello, nos aproximaremos al análisis de marcos interpretativos o *policy frames*, pero incorporando elementos del análisis narrativo que nos permitan acercarnos a las interacciones concretas. Nuestro objetivo, a través de esta mirada híbrida, será considerar la práctica de política pública – y en este caso, el proceso de definición del problema – como un espacio en el que los esquemas interpretativos son producidos y reproducidos (Hajer & Laws, 2009).

### A) POLICY FRAMING Y DEFINICIÓN DEL PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

La literatura académica sobre análisis de marcos tiene una larga historia y desarrollo en diversas disciplinas. La más notable, por profundización y extensión, es la aplicada al campo de estudios de los movimientos sociales, con autores como Gamson (1992); Morris y Mueller (1992) o Snow y Benford (1988). En este trabajo, por el contrario, nos centraremos en las aportaciones en el

ámbito de las políticas públicas, iniciadas por los autores Rein & Schon a finales de los años setenta, a partir de su trabajo sobre marcos de referencia como metodología para la definición del problema de política pública (Rein & Schon, 1977). A diferencia de las teorías de *framing* desde los movimientos sociales, la propuesta iniciada por Rein & Schön (1977), y luego desarrollada por Van Hulst y Yanow (2016), no se preocupa en la validación de hipótesis si no que sitúan el análisis de marcos interpretativos dentro de una lógica de la epistemología de la práctica (M. Hajer & Laws, 2009).

Van Hulst & Yanow (2016) nos hablan del ejercicio de *'framing'* (verbo) como práctica diferenciada del estudio de *'frames'* (sustantivo) propio de la literatura en movimientos sociales. De acuerdo con estos autores, mientras los *'frames'* son entendido como objetos mentales que las personas y/o grupos desarrollan estratégicamente, el cambio hacia una concepción dinámica de *'framing'* impone una visión interactiva, intersubjetiva de co-construcción de los marcos de referencia. Así, esta visión más dinámica incorpora el carácter político del proceso, a través de la visualización y análisis del conflicto. A diferencia de esta perspectiva más política, autores, como Steven Ney (2009), utilizan como fundamento teorías culturalistas para explicar cómo los grupos se vinculan a unos marcos de referencia determinados y construyen una historia compartida en base a lazos de solidaridad social.

Van Hulst & Yanow (2016) proponen una revisión de los orígenes conceptuales del análisis de marcos en el ámbito de la política pública. Igual que las corrientes de análisis desarrolladas en el estudio de los movimientos sociales, estas se remontan a Goffman (1974) y sus contribuciones desde el interaccionismo simbólico. Ahora bien, tal como apuntan los autores, la literatura de movimientos sociales se ha centrado en la dimensión cognitiva de la interacción para la creación de marcos – propia de las contribuciones tardías de Goffman – mientras que el análisis de marcos en política pública, representado inicialmente por Schön & Rein, ha asumido dos elementos de sus contribuciones más tempranas, que revierten en la idea de *'framing'* (verbo) como práctica. Estos dos elementos son, por una parte, el carácter intersubjetivo del proceso de co-creación de marcos y, por otra parte, el carácter altamente situado y localizado de estos procesos.

En este trabajo, nos centraremos en las prácticas de *'framing'* (verbo) en el proceso de política pública, enriquecido con técnicas de análisis narrativo. Para hacerlo, tomaremos como referencia el método analítico propuesto – inicialmente - por Rein & Schön (1977), y desarrollado por Van Hulst & Yanow (2016). Este se verá complementado con la noción de problematización de Bacchi (2016) la cual, desde una posición postestructuralista, trata de ir más allá de los análisis sobre definición del problema centrados en cómo los actores sociales crean significados e interpretaciones, para abordar las formas en que los problemas son producidos y representados en las políticas y prácticas gubernamentales (Bacchi, 2016, p. 5).

Para Rein & Schön, el proceso de *'framing'* implica la selección, y también omisión, de características para construir una idea coherente sobre el problema público. Esta perspectiva se centra en la construcción de estos *'frames'* en el marco de la *'conversación'* en torno a la política pública, e identifica marcos de referencia retóricos y prácticos (Rein & Schon, 1977).

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

En este trabajo, partiremos de la propuesta de Van Hulst & Yanow (2016), la cual parte de las aportaciones iniciales de Schon & Rein (1977; 1994). Estos autores identifican tres procesos parte del '*framing*': dar sentido, nombrar y narrar. El proceso de **dar sentido** (*sense-making*) se refiere a un proceso situado en que los actores sociales co-definen y co-construyen significados a partir de su interacción con otros actores (van Hulst & Yanow, 2016, p. 7). El proceso de **nombrar** incluye, a su vez, la actividad de categorización y selección. Así, tal como hemos señalado, el proceso de '*framing*' requiere la selección de aspectos de la realidad como parte del problema (y la omisión de otros), ejercicio que será un acto contingente y político, aunque necesario, y nombrarlos a partir del lenguaje existente (van Hulst & Yanow, 2016).

Por último, el proceso de '*framing*' implicará cierta operación **narrativa** (*storytelling*). El ejercicio narrativo permite unir y asociar de forma coherente las características seleccionadas del problema. Así, el acto narrativo puede -incluso- ser la herramienta a través de la cual se nombran, seleccionan y categorizan las características del problema, a través de una línea narrativa elaborada (van Hulst & Yanow, 2016, p. 9). De acuerdo con esta idea, la narración o la construcción de historias en el contexto de política pública implica cierto grado de persuasión (D. Stone, 2002), en tanto la interpretación del problema y su definición no es un terreno sin conflicto entre actores sociales. En otras palabras, los marcos de referencia desde una perspectiva más dinámica, se configuran como historias causales que sitúan responsabilidades, actores y posibles vías de acción en un escenario determinado (Stone, 1989) y estos marcos, si bien uno acabará predominante, pueden ser múltiples y confrontados en procesos de debate sobre la naturaleza misma del problema (Schon & Rein, 1994, p. 240).

De la propuesta conceptual de Van Hulst & Yanow, también vale la pena destacar las entidades o elementos que ellos identifican como objetos de '*framing*'. Según estos autores, el proceso de '*framing*' opera sobre tres entidades distintas: el contenido de la política pública, las identidades e interacciones entre actores y el proceso de política pública en sí mismo (van Hulst & Yanow, 2016, pp. 11-14). Finalmente, Van Hulst & Yanow (2016), como parte fundamental de su propuesta, ponen en el centro del debate la incorporación de una mirada más dinámica y política al análisis del proceso de construcción de marcos de referencia. Así, los autores apuntan que el centro de atención del análisis no deben ser los marcos en sí mismos, sino en el proceso de co-definición de estos marcos, así como los conflictos en este proceso.

Existen investigaciones previas en el ámbito de la pobreza y la vulnerabilidad energética que ponen de relieve el papel de los marcos de referencia (*frames*) en la construcción del problema de la pobreza energética en contextos específicos. A este respecto, Kořoušková & Lehotský (2021) analizan los marcos de referencia existentes en el discurso de trabajadores públicos en torno a la pobreza energética en la República Checa. A través de su investigación, identifican tres marcos principales para la problemática: el de la responsabilidad individual (pobreza energética como consecuencia de decisiones personales), condiciones estructurales (pobreza energética como consecuencia del modelo energético) y el de la situación individual de vulnerabilidad (condiciones de vulnerabilidad que pueden situar a los individuos en situación de



pobreza energética). Asimismo, los autores señalan el impacto de tomar uno u otro marco de referencia para el diseño e implementación de políticas públicas, especialmente en relación con el tipo de políticas públicas necesarias y el ámbito de incidencia de estas políticas.

#### B) UNIENDO EL ANÁLISIS DE MARCOS DE REFERENCIA Y EL ANÁLISIS NARRATIVO EN POLÍTICA PÚBLICA

Van Hulst & Yanow (2016) proporcionan un marco coherente y específico para la aproximación de dos corrientes de corte constructivista e interpretativista que, a menudo, se han aplicado por separado: el análisis de *'framing'* y el análisis narrativo, a través del *'storytelling'*. La primera consideración es que estos autores optan por la versión dinámica en ambas dimensiones. Esto es, se sitúa el interés en el análisis de los procesos de *'framing'* y *'storytelling'* entendidos como verbos, en vez del análisis de los marcos específicos o las historias concretas, escindidas del elemento interactivo (Aukes et al., 2020). Por otra parte, la propuesta integra e hibrida dos tipos de análisis: por un lado, el *'framing analysis'* examina a un nivel argumentativo las posiciones de los actores implicados, mientras que el análisis del acto narrativo o *'storytelling'* toma la posición del actor de forma integral y trata de identificar una estructura subyacente (Aukes et al., 2020).

De forma adicional, y también como referencia analítica para la construcción de este puente entre la identificación de *'frames'* y la narración en política pública, incorporamos la propuesta de Marco de análisis de narrativas de políticas públicas, en inglés *'policy narrative framework analysis'* (Miedziński, 2018). Este autor propone este modelo como una estructura lógica para la reconstrucción o construcción de narrativas de política pública a partir de los testimonios de los actores de política pública implicados y documentos de política pública (Miedziński, 2018, p. 11). Para ello, el autor utiliza la combinación de dos dimensiones analíticas: una dimensión en torno a las narraciones e historias de política pública y una dimensión de *'frame analysis'*, que se adapta a nuestra propuesta.

En la segunda parte de nuestro proceso de análisis, nos fijaremos en las **narraciones en torno al problema de política pública**, utilizando el proceso de *'storytelling'* (van Hulst & Yanow, 2016) a través del *'framing'* como la base analítica para la identificación de estas narraciones. Si bien los elementos detectados en el proceso de *'framing'* serán relevantes y parte de la narración, la identificación de las estructuras narrativas nos permite apuntar los medios para la asociación y conexión de los elementos anteriores (Lejano et al., 2013).

Una definición simple y operativa de narración, en este contexto, será "algo que es contado por un narrador". En este sentido, operativamente, al analizar una narración en el contexto de la construcción de un problema de política pública, nos preguntaremos por (a) la secuencia de eventos incluida en la narración; (b) los actores considerados relevantes en la narración y (c) las conexiones lógicas o causales que se establecen en la narración entre los eventos y los actores.

En este punto, resulta de interés ahondar brevemente en la diferenciación entre narrativa, marco cognitivo o *'frame'* y discurso. Para ello, usamos la distinción empleada por Lejano et al. para su diferenciación. De acuerdo con estos autores, cuando hablamos de marcos cognitivos nos referimos a elementos básicos que, incluso, pueden operar de forma inconsciente, pero que a su

vez pueden ser integrados en narraciones más extensas. Así, las narraciones funcionan como fuentes explicativas y requieren de un grado de cognición y explicitación más alto que los marcos cognitivos: las narraciones necesitan ser narradas (Lejano et al., 2013, p. 54). Por último, estos autores distinguen la narración del discurso (Foucault, 1970), entendiendo este último como una estructura de significados que opera a un nivel más abstracto que la narración. Así, la narración opera dentro de un discurso, pero no todos los elementos de un discurso pueden ser capturados en una narración coherente (Lejano et al., 2013, p. 50). Si bien este trabajo no se centrará en el análisis del discurso desde una perspectiva foucaultiana, sí se quiere enfatizar el papel que las distintas narrativas y discursos dominantes en torno a la problemática de precariedad y exclusión energética tienen en la configuración de relaciones de poder (Fungisai Chipango, 2021). A este respecto, no sólo serán relevante las narrativas puestas en circulación y en competición, sino también los actores que las lideran, en tanto cada uno de los actores impulsará la narrativa que más se alinee con sus intereses específicos (Keeley & Scoones, 1999).

En el capítulo metodológico de esta tesis se desarrolla una aplicación específica del modelo de análisis explicado en esta sección. Para ello, se definen – en base a investigaciones previas con similitudes metodológicas (Jenkin et al., 2011; Kwan, 2009) – los elementos en el proceso de construcción del problema de política pública que se analizarán a través del análisis del proceso de construcción de marcos de referencia y de narrativas de política pública.

Finalmente, hacemos una referencia al uso del análisis narrativo en el ámbito de estudio de la vulnerabilidad y pobreza energética. A este respecto, apuntamos la existencia de literatura previa – si bien escasa - que ha utilizado modelos de análisis narrativo. Debnath et al. (2021) estudian situaciones de injusticia energética a través del análisis de narrativas sobre cultura energética en asentamientos informales en Nigeria, India y Brasil, señalando la conexión entre el entorno construido y las infraestructuras y las narrativas en torno a las dificultades de acceso a servicios energéticos. Groves (2020), a través de un análisis cualitativo longitudinal, analiza las narrativas sobre vulnerabilidad energética a través de las dinámicas e interacciones entre las condiciones socio-materiales y del hogar desde una perspectiva de capacidades. Finalmente destacamos el trabajo de Fungisai Chipango (2021) que estudia las narrativas existentes en relación con las causas de pobreza energética en Zimbabue a través de un análisis de contenido y análisis de discurso de corte foucaultiano. La autora identifica distintos discursos coexistentes y en colisión, destacando aquellos que externalizan las causas de pobreza energética (por parte de actores gubernamentales) y los contra-discursos que señalan la acción del gobierno como causa.

## **1.2 La identificación de los actores y grupos-objetivo**

Este modelo de análisis debe complementarse con una mención específica al proceso de construcción social de la población objetivo en las políticas públicas. Tal como hemos mencionado anteriormente, toda política pública – o problema de política pública – es articulada a través de una narrativa, y todas las narrativas involucran personajes.

En este trabajo nos referimos al concepto de grupo-objetivo propuesto por Ingram, Schneider y DeLeon (2010) que adaptamos para nuestro modelo de análisis. Utilizamos el concepto de grupo-objetivo para referirnos a los grupos identificados para recibir beneficios y/o cargas a través del proceso de construcción del problema de política pública, y que en nuestro modelo de análisis se tendrán en cuenta tanto en el proceso de análisis de marcos cognitivos como en la fase de análisis narrativo.

Ingram, Schneider y DeLeon (2010) plantean diversas proposiciones con relación al proceso de identificación de los grupos-objetivo. Para esta investigación resultan de especial importancia tres de ellas, que se adaptan al proceso de construcción del problema de política pública, y que hemos adoptado para el caso que nos ocupa. Estas proposiciones nos ayudan a estructurar nuestro modelo de análisis, tanto en el nivel de análisis de *'framing'* o de marcos cognitivos (en la identificación de grupos-objetivo) como en el análisis narrativo, a través de la identificación de la construcción de personajes (individuales y colectivos):

Los diseños de políticas estructuran oportunidades y envían diversos mensajes a grupos objetivo contruidos de diferente forma, sobre cómo se comporta el gobierno y cómo es probable que sean tratados por el gobierno. Tanto las estructuras de oportunidad como los mensajes tienen un impacto sobre las orientaciones políticas y los modelos de participación de las poblaciones objetivo (Ingram et al., 2010, p. 104).

En el caso que nos ocupa analizaremos si, a través del proceso de construcción del problema de política pública, como parte del proceso de diseño de una política pública, también se pueden mandar mensajes a los grupos-objetivo implicados. Estos mensajes pueden tener impactos no sólo sobre el posicionamiento de estos grupos, pero también en relación con su participación en el mismo proceso, que puede ser determinante en el momento posterior de formulación de las potenciales política públicas. Recuperando la reflexión de Subirats et al. (2008), los actores, recursos y elementos presentes en un momento específico del proceso de política pública pueden variar de otro momento, y pueden ser determinante para otros procesos simultáneos y/o secuenciales.

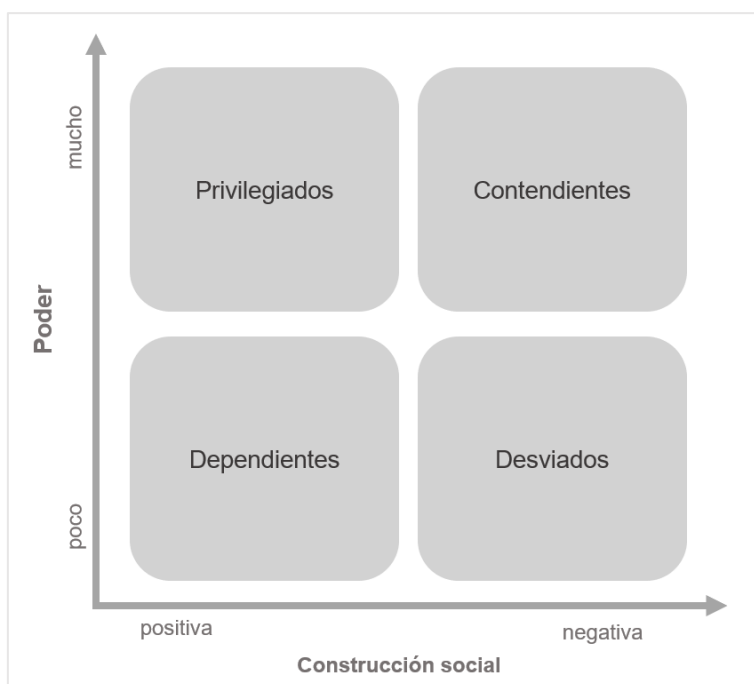
En el ámbito de las políticas públicas sobre pobreza energética, el estudio de Grossmann et al. (2021) demuestra como los mensajes sobre el grado de "merecimiento" que reciben los grupos-objetivo a través de las prácticas cotidianas de implementación de las políticas públicas influyen en gran medida la posición y participación de las personas, así como su grado de confianza en las instituciones, y su capacidad para hacer frente a la situación de pobreza energética. Ingram, Schneider y DeLeon (2010), por otro lado, y en esta misma línea, ponen el acento en las interacciones entre grupos de actores – siempre dependientes de los balances de poder – en la construcción de discursos y los procesos de subjetivación de los agentes implicados, y más concretamente de los grupos-objetivo. A este respecto, los autores señalan:

La asignación de beneficios y cargas a grupos objetivo en las políticas públicas depende de su grado de poder político y su construcción social positiva o negativa en el eje del merecimiento o no merecimiento (Ingram et al., 2010, p. 108).

**VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA**

A partir de su clasificación en función de dos dimensiones o ejes, pueden identificarse cuatro tipos de grupos-objetivo en el marco de una política pública (Schneider & Ingram, 1993; Schneider & Ingram, 1997). La primera dimensión hace referencia a los recursos de poder político que el grupo tiene a su alcance, y la segunda dimensión hace referencia a la construcción social positiva o negativa en relación al mismo grupo, identificándolo como merecedor en mayor o menor medida (Ingram et al., 2010, p. 108). Así, podemos identificar las siguientes categorías (ver Ilustración 12): los grupos privilegiados, contendientes, dependientes y desviados.

Ilustración 12 Categorías de Grupos-Objetivo



Fuente: Elaboración propia a partir de Schneider e Ingram (1993; 1997)

En la tabla 8 resumimos las principales características de cada una de las categorías, que nos servirán para comprender mejor la identificación y construcción de grupos-objetivo, y como estos encajan en una narrativa específica, en nuestro modelo de análisis.

Tabla 8 Características de los Grupos- Objetivo

	<b>Privilegiados</b>	<b>Contendientes</b>	<b>Dependientes</b>	<b>Desviados</b>
<b>Poder</b>	Alto	Alto	Bajo	Bajo
<b>Construcción social</b>	Positivo	Negativo	Positivo	Negativo
<b>Beneficios</b>	Suelen recibir beneficios y respeto.	Reciben beneficios de forma difícilmente identificable.	Beneficios inadecuados y limitados.	No reciben beneficios o estos son muy limitados.

## ANAÍS VARO BARRANCO

<b>Cargas</b>	Cargas voluntarias.	Pueden recibir cargas, aunque muchas veces no se aplican	Se imponen cargas en virtud de su carácter menos merecedor que los grupos privilegiados.	Reciben cargas de forma desproporcionada.
<b>Participación</b>	Participación en el diseño de políticas públicas.	Participación no visible en el diseño de políticas públicas.	Baja participación en el diseño de políticas públicas.	Escasa participación en el diseño de políticas públicas.
<b>Ejemplos</b>	Pequeñas empresas, familias prototipo, propietarios de vivienda.	Sindicatos, lobistas, industrias de armas.	Viudas, familias pobres, personas con diversidad funcional.	Delincuentes, inmigrantes ilegales, narcotraficantes y drogadictos.

Fuente: Elaboración propia a partir de Ingram, Schneider y DeLeon (2010)

De acuerdo con estos autores, la introducción de construcciones sociales positivas y negativas con relación a los grupos-objetivo es relevante para la posterior efectividad de la política pública.

Los formuladores de políticas, especialmente los políticos electos, responden, perpetúan y contribuyen a la creación de las construcciones sociales de grupos objetivo anticipando la aprobación o aceptación públicas (Ingram et al., 2010, p. 114)

Aplicado al caso que nos ocupa, veremos cómo los actores implicados en el proceso de construcción del problema de política pública – y en especial los actores parte de la administración pública, con capacidad de acción – actúan en función de las construcciones sociales sobre los grupos-objetivo existentes, y adaptan sus actuaciones a cómo la población general aceptará o no esas actuaciones respecto a los grupos implicados.

## **2 Políticas públicas en el ámbito de la pobreza y precariedad energética**

En esta segunda sección nos centraremos en las políticas públicas en el ámbito de la precariedad energética. Tal y como se clarificó en el primer capítulo de esta tesis, cuando hablo de precariedad energética incluyo un espectro de fenómenos más amplio que la denominada pobreza y vulnerabilidad energética. También aplicaremos esta distinción al hablar de políticas públicas contra la precariedad energética, distinguiéndolas en función de su objetivo. En primer lugar, nos centraremos en las medidas y políticas públicas contra la pobreza y vulnerabilidad energética en España y en Catalunya. A nivel estatal, abordaremos la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética vigente hasta 2023, tanto en su parte propositiva, como poniéndola en relación con las medidas actualmente existentes. Más tarde nos centraremos en las políticas y medidas desarrolladas en el contexto catalán.

El conjunto de políticas y medidas que veremos en este apartado deben entenderse no sólo en el contexto del estado de bienestar español, pero también dentro del marco de referencia europeo. A este respecto, Haber (2018) apunta cómo la Unión Europea, a través del impulso regulatorio en el ámbito social en el contexto de reformas económicas, ha impulsado un modelo liberal de estado de bienestar. Así, este autor discute que las medidas de protección social introducidas en el ámbito de la energía se corresponderían más con una regulación social que no con políticas sociales. En esta línea, Majone (1997) describe la regulación social (y la diferencia de las políticas sociales) como intervenciones normativas de tipo social que tienen como objetivo asegurar el funcionamiento del mercado y en todo caso, corrigiendo los posibles fallos de mercado.

Haber (2018), a través de un análisis del proceso de introducción de regulación social en el sector eléctrico europeo, a través del reconocimiento del fenómeno de la pobreza energética, concluye que a través de este mecanismo se ha impulsado un tipo de política específica alineada con un modelo liberal de estado de bienestar. Así, a través de la técnica de regulación social, se ha acabado imponiendo a los estados miembros medidas de protección social limitadas y orientadas a colectivos y grupos muy específicos. Por otro lado, el mismo autor subraya como las medidas de compensación social previstas en la regulación europea, más que avanzar hacia la protección social, buscan evitar potenciales problemas sociales que podrían dificultar avanzar en la liberalización del sector (Haber, 2018, p. 13).

Así, en los próximos apartados analizo la introducción de estas medidas de regulación social del sector eléctrico, impulsadas a nivel europeo, en el contexto específico español. Por otro lado, las pondremos en relación otro tipo de políticas públicas – en concreto, las medidas impulsadas en Catalunya – que provienen del impulso y movilización desde la ciudadanía y los movimientos sociales.

## 2.1 Mapeo de las principales medidas en el ámbito de la pobreza y vulnerabilidad energética

El escenario y modelo energético imperante en el estado español no es sencillo por diversos motivos que engloban factores históricos, económicos y ambientales, tal como hemos podido ver en el Capítulo 2 de esta tesis. Este modelo, a su vez, se complejizan aún más cuando nos centramos en la interacción entre el mismo y factores de desigualdad y protección de colectivos vulnerables.

Con el objetivo de comprender la formulación, definición e interacción de las políticas públicas en el ámbito de la energía y la desigualdad social, debemos recurrir a un enfoque de análisis multinivel. El estado español se configura como un sistema legal multinivel o pluralista (Estévez Araujo, 2006) como consecuencia, por un lado, de distintos factores relacionados con el fenómeno de la globalización, y por el otro, con el proceso de integración en la Unión Europea que se relaciona directamente con los procesos de delegación de poder soberano de los estados.

Tal como apunta Estévez Araujo, España forma parte de un modelo de constitucionalismo multinivel a nivel europeo. Esto implica que existe un sistema normativo derivado de los tratados europeos fundacionales y las constitucionales nacionales (y regionales, en aquellos estados altamente descentralizados) en el que conviven distintos aparatos y estamentos regulatorios. Este autor, también apunta que esto ‘imposibilita la reconstrucción de la pirámide kelseniana a nivel Europeo’ (Estévez Araujo, 2006, p. 50) generando problemáticas en torno a la resolución de conflictos legales. Por otro lado, Freixes (2015) teoriza sobre la positividad de valores multinivel y sus efectos sobre los derechos básicos en sistemas legales multinivel. En relación con esto último, no podemos hablar de un único sistema legal, sino de una superposición de regulaciones y mecanismos.

Tal como hemos avanzado en capítulos anteriores, la distribución de competencias en el ámbito de la energía se encuentra distribuida en diversos marcos normativos multinivel. Por una parte, encontramos los textos dentro del cuerpo regulatorio europeo que hacen referencia a la protección de los y las ciudadanas consumidores de energía. A su vez, esta regulación se despliega a nivel nacional a través de diferentes instrumentos que -en función de la distribución competencial en un escenario multinivel – corresponden al estado o las comunidades autónomas respectivamente.

### 2.1.1 Marco normativo y competencial de las medidas contra la pobreza energética

En este apartado proponemos esbozar el marco normativo y competencial de las medidas contra la pobreza energética que nos ayudarán a contextualizarlas e identificar limitaciones de estas en su diseño, implementación e impacto. Sin embargo, no entraremos en los detalles jurídicos de este marco, refiriéndonos a obras complementarias a esta que lo han hecho, y a las cuales nos remitimos para una ampliación de esta perspectiva.

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

Para una profundización del marco normativo respecto a las medidas de pobreza energética en relación con el marco regulatorio europeo y su evolución, nos remitimos al trabajo de Bouzarovski (2018). Respecto la distribución competencial y regulación estatal de las medidas contra la pobreza energética en España nos remitimos a Soto Valle y Ponce (2018) y Silva Ardanuy (2014).

### A) OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS MIEMBROS CON RELACIÓN AL ACCESO A LA ENERGÍA: UNA PANORÁMICA

Las Directivas (UE) 2019/944 y 2009/73/CE, de normas comunes para el mercado interior de la electricidad y el gas (respectivamente) introducen los pilares de diagnóstico e intervención de los estados miembros en relación con la pobreza energética. Las directivas introducen la obligación de los estados miembros de garantizar la protección adecuada de los clientes vulnerables o en situación de pobreza energética. Para ello habilitan a los estados para el diseño e implementación de políticas sociales y de otro tipo, incluida la intervención pública en la fijación de precios (art. 5.2 y 5.3 de la Directiva 2019/944).

Las Directivas establecen la obligación de los Estados Miembros de realizar las siguientes acciones (ver art. 28 y 29 de la Directiva 2019/944; y art. 3.3. y 3.4 de la Directiva 2009/73/CE):

- (1) Definir el concepto de cliente vulnerable;
- (2) Establecer los criterios para identificar las situaciones de pobreza energética que podrán comprender los bajos ingresos, gasto elevado de renta disponible en energía y baja eficiencia energética;
- (3) Garantizar la protección de los consumidores (particularmente en relación con la transparencia de las condiciones contractuales, la información general y los mecanismos de resolución extrajudicial de litigios);
- (4) Adopción de medidas garantizar el suministro básico a los clientes vulnerables o el apoyo a mejoras de la eficiencia energética, con el fin de atajar la pobreza energética.

Las previsiones de la Directiva 2019/944 se complementan con lo previsto en el Reglamento (UE) 2018/1999, de 11 de diciembre de 2018, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima, que en su art. 24 establece la obligación de los Estados miembros de comunicar información integrada sobre pobreza energética en relación a los avances para el cumplimiento de los objetivos de reducción del número de hogares en situación de pobreza energética, información cuantitativa sobre el número de hogares en situación de pobreza energética, y cuando corresponda, información sobre las medidas y políticas aplicadas.

Aunque la normativa se encuentra vigente desde finales de la década del 2000, a día de hoy diversos países aún no disponen de una definición oficial de pobreza energética. En este trabajo no hemos analizado y estudiado pormenorizadamente el estado de cumplimiento de las obligaciones de los estados miembros. A continuación, hacemos referencia a los estudios más recientes en qué se analiza esta cuestión y a los cuales hacemos referencia directa para la profundización de esta temática.



En primer lugar, destacamos los informes 'Annual Report on the Results of Monitoring the Internal Electricity and Natural Gas Markets in 2014' (ACER & CEER, 2015) y 'Annual Report on the Results of Monitoring the Internal Electricity and Natural Gas Markets in 2018' (ACER & CEER, 2019). En el primer informe se realiza un análisis detallado de las definiciones oficiales (explícitas) de consumidor vulnerable hasta el momento en los países miembros. En el momento de la publicación constataron que sólo 18 de los 28 países disponían de una definición explícita del concepto. En su último informe sólo detectan cuatro países que no disponen de ningún tipo de definición de consumidor vulnerable, y analizan los criterios determinantes para su categorización. A partir de este análisis podemos constatar una clara prevalencia de los criterios basados en los ingresos de los hogares para la identificación de consumidores vulnerables, en tanto 21 de los estados miembros utiliza este criterio (ACER & CEER, 2019).

Por otro lado, subrayamos el estudio 'Energy poverty and vulnerable consumers in the energy sector across the EU: analysis of policies and measures' (Pye et al., 2015) dentro del proyecto europeo Insight\_E. En este informe se analizan las diferentes definiciones oficiales y no oficiales tanto del concepto de consumidor vulnerable, como del concepto de pobreza energética. Por último, destacamos el trabajo reciente del Observatorio Europeo de la Pobreza Energética en qué se analizan, de forma específica, todos los países miembros en términos de diagnóstico de la situación de pobreza energética (a través del análisis de indicadores) pero también el estado de desarrollo en el ámbito regulatorio y de medidas, a través de los informes anuales (European Energy Poverty Observatory, 2020).

Por otro lado, también encontramos referencias a potenciales medidas contra la pobreza energética en las directivas relativas a eficiencia energética. En primer lugar, la Directiva (UE) 2018/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética, incluye en su artículo 7 previsiones con relación a la pobreza energética. Este artículo prevé que, al concebir las medidas de actuación para cumplir su obligación de obtener ahorro de energía, los Estados miembros deberán tener en cuenta la necesidad de aliviar la pobreza energética. Los Estados deberán influir información acerca del resultado de las medidas adoptadas para aliviar la pobreza energética en los informes de situación integrados en materia de energía y clima, de conformidad con el Reglamento (UE) 2018/1999.

Por último, el artículo 2 bis de la Directiva 2010/31/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, relativa a la eficiencia energética de los edificios establece que cada Estado miembro establecerá una estrategia a largo plazo para apoyar la renovación de sus parques nacionales de edificios residenciales y no residenciales, tanto públicos como privados, transformándolos en parques inmobiliarios con alta eficiencia energética y descarbonizados a más tardar en 2050, facilitando la transformación eficiente en costes de los edificios existentes en edificios de consumo de energía casi nulo. Esta estrategia a largo plazo deberá contener un esbozo de las acciones para paliar el problema de la pobreza energética.

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

### B) DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL EN EL ÁMBITO DE LA POBREZA ENERGÉTICA

Ya centrándonos en el caso español, la normativa europea llega a España a través de la transposición de los distintos paquetes energéticos y sus directivas. A modo de resumen, y sin entrar a analizar la evolución histórica de esta regulación europea y sus sucesivas transposiciones, focalizaremos nuestro análisis en el escenario competencial actual respecto a las políticas vigentes vinculadas a las situaciones de pobreza energética.

De acuerdo con la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética, el fundamento básico a nivel internacional de la estrategia y de las medidas que se incluyen, se fundamentan en la Declaración de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>104</sup>, así como tratados sectoriales como la Convención sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Declaración sobre la Utilización del Progreso Científico y Tecnológico en Interés de la Paz y en Beneficio de la Humanidad.

A nivel interno, tal como se ha mencionado en un capítulo anterior, no existe un reconocimiento explícito al derecho a la energía, si bien puede desprenderse que este es un derivado de derechos reconocidos por nuestro ordenamiento jurídico, en la forma de principios rectores (no como derechos subjetivos) del derecho a una vivienda digna y adecuada (art. 47) o bien el derecho a la protección de la salud (art. 43). Desde un punto de vista competencial, el estado articula sus competencias en el ámbito de la pobreza energética, apoyándose en sus competencias sobre las “bases del régimen minero y energético” (art. 149.1.25 CE) y las “bases y coordinación de la planificación general de la economía” (art. 149.1.13 CE), así como la legislación básica dictada en su desarrollo.

Para poder analizar la capacidad de actuación de los distintos niveles de gobierno en una estructura multinivel como es la española, debe tenerse en cuenta desde dónde se formulan las medidas y políticas públicas al respecto. Desde un punto de vista de la introducción de medidas en el sector energético, la competencia principal será de tipo estatal, ya que es el estado quien tiene la competencia básica sobre el sector energético. Así se refleja con algunas de las previsiones incluidas en la Ley del Sector Eléctrico, de carácter básico, o el Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores, que introduce medidas relevantes, como la elaboración de la Estrategia Nacional contra la Pobreza energética.

Desde un punto de vista autonómico, si bien han existido diversas iniciativas regulatorias y de política pública para actuar en el ámbito de la pobreza energética<sup>105</sup>, éstas se han visto limitadas

---

<sup>104</sup> Respecto al Pacto DESC (Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales) de 1966, este reconoce el derecho a una vivienda (art. 11), el cual incluye el derecho al acceso a la energía para la cocina, iluminación y calefacción.

<sup>105</sup> Como ejemplos, remarcamos la regulación autonómica catalana, que veremos más a fondo en este capítulo, la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética. También destacan, en Aragón, la Ley 9/2016, de 3 de noviembre, de reducción de la pobreza energética de Aragón, o bien, en la Comunidad Valenciana, a través de la Ley 3/2017, de 3 de febrero, para paliar y reducir la pobreza energética (electricidad, agua y gas) en la Comunitat Valenciana.

por el amplio espectro de las competencias estatales. En este sentido, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en diversas ocasiones al respecto de la distribución de competencias en el sector de la energía, y en concreto, en relación con la pobreza energética, y en concreto nos referimos a las sentencias constitucionales que reaccionaron ante las primeras iniciativas de regulación en Catalunya, a través de la modificación del Código de Consumo catalán<sup>106</sup>.

En resumen, la jurisprudencia del constitucional establece que las comunidades autónomas podrán regular en todas las materias sobre las que tengan competencia, medidas contra la pobreza energética, siempre que éstas no contravengan o no interfieran sistemas contemplados en las leyes básicas estatales. En este último grupo, pero, cabe tener en cuenta que pueden incluirse desde previsiones que puedan añadir obligaciones a las empresas suministradoras en relación con el deber de suministro o el derecho de reclamación de pago, hasta cuestiones más globales que puedan interferir con la competencia estatal transversal sobre las bases y coordinación de la planificación general de la economía, vaciando de contenido el espacio competencial autonómico.

A este respecto, las actuales regulaciones vigentes a nivel autonómico sobre la materia se fundamentan sobre las siguientes competencias:

- a. Competencias autonómicas exclusivas sobre consumo<sup>107</sup>
- b. Competencias autonómicas exclusivas de servicios sociales<sup>108</sup>
- c. Otras competencias autonómicas sobre aguas y/o energía en la calidad del suministro y eficiencia energética.

## 2.1.2 Medidas contra la pobreza y vulnerabilidad energética a nivel nacional

### A) LA ESTRATEGIA NACIONAL CONTRA LA POBREZA ENERGÉTICA (ENPE)

Hasta la publicación en 2019 de la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética en España, las políticas públicas contra la pobreza energética no se encontraban vinculadas bajo un único paraguas funcional. Con la publicación de la estrategia, el estado proyectó futuras actuaciones en el ámbito de la pobreza energética, además de agrupar las medidas existentes.

De forma adicional, las políticas contempladas en la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética se complementan, en la práctica, con una diversidad de políticas autonómicas y locales que también tienen como objetivo paliar este fenómeno. Si bien estas políticas pueden

---

<sup>106</sup> Nos referimos a las STC 62/2016, de 17 de marzo, y la STC 54/2018, de 24 de mayo.

<sup>107</sup> Sobre esta competencia autonómica exclusiva se sustenta la normativa catalana (art. 123 Estatuto de Autonomía de Catalunya, y art. 251 y 252 del Código de Consumo de Catalunya) o la normativa aragonesa (art. 71.26 del Estatuto de Autonomía de Aragón).

<sup>108</sup> Sobre esta competencia sobre servicios sociales y/o acción social hacen referencia la normativa valenciana (art. 49.25 y 49.25 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana) y la normativa aragonesa (art. 71.34 Estatuto de Autonomía de Aragón).

**VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA  
EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA**

llegar a ser muy relevantes en algunos contextos específicos, como por ejemplo el caso de los Puntos de apoderamiento energético en la ciudad de Barcelona, en este trabajo no los incluiremos. Si analizaremos con mayor detalle las políticas autonómicas, y en concreto, la pionera Ley 24/2015 en el territorio de Catalunya, por su relevancia en el ámbito de este tipo de políticas tanto a nivel nacional como internacional.

La Estrategia nacional contra la pobreza energética 2019-2023 fue publicada en 2019, como respuesta al mandato del art. 1 del Real Decreto Ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores, que encomienda al Gobierno la aprobación de una estrategia en el plazo de 6 meses. La Estrategia, formalmente, se divide en 6 apartados en los que se abordan las siguientes cuestiones: (1) la justificación y objetivos de la propia estrategia; (2) la definición de unos criterios oficiales – definición oficial de pobreza energética y fijación de indicadores cuantitativos – para el diagnóstico de la pobreza energética; (3) el establecimiento de objetivos de reducción de la pobreza energética; (5) Medidas de actuación y políticas públicas contra la pobreza energética; y (6) gobernanza de la Estrategia.

Las medidas proyectadas en la Estrategia, por otro lado, se clasifican y organizan en torno a cuatro ejes, que a su vez se dividen en líneas de acción, que nos ayudan a clasificar el tipo de políticas públicas propuestas y/o agruparlas (Tabla 9).

Tabla 9 Medidas de la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2019-2024

EJES	LÍNEAS DE ACCIÓN	MEDIDAS
<b>MEJORAR EL CONOCIMIENTO DE LA POBREZA ENERGÉTICA</b>	Establecer un sistema robusto para el cálculo periódico de los indicadores y designar organismos responsables.	1. Actualización y cálculo periódico de indicadores
	Dotar de transparencia al sistema de publicación de indicadores	2. Publicación periódica de los indicadores
	Profundización en el conocimiento del gasto energético requerido para los distintos consumidores	3. Realizar un estudio del gasto energético de los consumidores según en la zona climática en la que habiten.
<b>MEJORAR LA RESPUESTA FRENTE A LA SITUACIÓN ACTUAL DE POBREZA ENERGÉTICA</b>	Mejora de los mecanismos de subsidio frente a la pobreza energética	4. Creación de un nuevo bono social energético
		5. Establecimiento de un Suministro Mínimo Vital para consumidores vulnerables
	Protección de los consumidores en situaciones meteorológicas extremas	6. Prohibición de interrupción del suministro energético en situaciones meteorológicas extremas para consumidores vulnerables
		7. Rehabilitación exprés en viviendas

## ANAÍS VARO BARRANCO

<b>CREAR UN CAMBIO ESTRUCTURAL PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA ENERGÉTICA</b>	Reducción del número de personas en situación de pobreza energética	8. Fomento del parque de vivienda pública en alquiler social con subvención para los gastos energéticos para colectivos especialmente vulnerables
		9. Sustitución de equipos por otros más eficientes energéticamente
		10. Rehabilitación integral de edificios y medidas derivadas de la ERESEE <sup>109</sup> .
<b>MEDIDAS DE PROTECCIÓN A LOS CONSUMIDORES Y CONCIENCIACIÓN SOCIAL</b>	Actuación de los profesionales en la lucha contra la pobreza energética	11. Protocolo de detección de situaciones de pobreza energética por parte de los profesionales en atención primaria en salud
		12. Homogeneización de la gestión de la información
	Mejora de la información y formación de los consumidores	13. Creación de página web de acceso centralizado a toda la información sobre pobreza energética.
		14. Acciones de comunicación sobre el uso de contadores inteligentes
		15. Información sobre hábitos de consumo, ahorro energético y mejora de la eficiencia energética
		16. Canal de comunicación permanente de las novedades en materia de pobreza energética a los sujetos y colectivos interesados
Mejoras regulatorias para la defensa de los consumidores	17. Inclusión, en la normativa relativa a consumidores energéticos de la perspectiva de la pobreza energética	

Fuente: Elaboración propia a partir de la Estrategia Nacional Contra la Pobreza Energética (Ministerio para la Transición Ecológica, 2019).

La propia estrategia clasifica las medidas propuestas según la tipología de políticas públicas en el ámbito de la pobreza energética formulada por Pye et al. (2015): medidas prestacionales,

<sup>109</sup> Estrategia a Largo Plazo para la Rehabilitación Energética en el sector de la Edificación en España (ERESEE) del Ministerio de Fomento. Esta estrategia fue aprobada en 2020 en cumplimiento del artículo 2 bis de la Directiva 2010/31/UE de 19 de mayo de 2010 relativa a la eficiencia energética de los edificios, modificada por Directiva (UE) 2018/844, que establece que cada Estado miembro establecerá una estrategia a largo plazo para apoyar la renovación de sus parques nacionales de edificios residenciales y no residenciales, tanto públicos como privados, transformándolos en parques inmobiliarios con alta eficiencia energética y descarbonizados antes de 2050, facilitando la transformación económicamente rentable de los edificios existentes en edificios de consumo de energía casi nulo. Es importante tener en cuenta que la ERESEE no utiliza todos los indicadores de pobreza energética propuestos por la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética sino que utilizará el indicador de Gasto Desproporcionado (2M) y, por otra parte, incorpora un nuevo indicador de pobreza energética escondida (PEE) propuesto por las investigadoras Sánchez-Guevara, Sanz-Fernández y Hernández Aja (2015).

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

medidas de eficiencia energética (que denominan estructurales), medidas de protección de los consumidores y medidas de información y formación. A partir de un primer análisis, vemos que nueve de las medidas propuestas se vinculan directamente con medidas de información y formación (1-3, 12-16), cuatro son medidas de eficiencia energética (7-10), dos medidas prestacionales (4-5) y dos medidas de protección a los consumidores (5).

La Estrategia Nacional fue un paso importante en el cumplimiento de lo indicado en la Directiva 2019/944, con relación al establecimiento de una definición de pobreza energética y de consumidor vulnerable. A este respecto, la definición de pobreza energética es:

La pobreza energética es la situación en la que se encuentra un hogar en el que no pueden ser satisfechas las necesidades básicas de suministros de energía, como consecuencia de un nivel de ingresos insuficiente y que, en su caso, puede verse agravada por disponer de una vivienda ineficiente en energía (Ministerio para la Transición Ecológica, 2019, p. 6).

A partir de esta definición, la Estrategia establece los indicadores que tendrá en cuenta para la monitorización del fenómeno, que se corresponden con los indicadores primarios propuestos por el Observatorio Europeo contra la Pobreza Energética (ver Capítulo I de esta tesis). Esta definición se complementa con la definición de consumidor vulnerable:

Consumidor vulnerable es el consumidor de energía eléctrica o de usos térmicos que se encuentra en situación de pobreza energética, pudiendo ser beneficiario de las medidas de apoyo establecidas por las administraciones (Ministerio para la Transición Ecológica, 2019, p. 6).

A este respecto, vemos que las definiciones propuestas por la Estrategia apuntan diversos elementos de interés – como el establecimiento de criterios centrales y secundarios, así como relaciones causales entre elementos - que trataremos en la sección 3.2 de este capítulo.

Entre las principales críticas a la ENPE encontramos críticas con relación a su contenido y las medidas propuestas, en tanto tal como hemos apuntado en el anterior párrafo, la mayoría de ellas hacen referencia a medidas de tipo informativo y formativo, y en el caso de las medidas estructurales sobre eficiencia energética, sólo una de ellas se plantea a corto plazo, teniendo cabida dentro del período de acción de la propia Estrategia, de 2019 a 2023.

En septiembre de 2021, la Fundación ECODES publicó el informe “Dos Años de Estrategia contra la Pobreza Energética. Informe del grado de ejecución de las medidas propuestas en la Estrategia nacional contra la pobreza energética en su ecuador” (Foronda et al., 2021). El objetivo del informe es evaluar el grado de implementación de las propuestas de la Estrategia Nacional y nos proporciona información valiosa sobre el grado de implementación (total o parcial) de las medidas expuestas. A partir de la revisión del grado de implementación de la Estrategia, en el ecuador de su vigencia, ECODES determina que sólo el 58% de las medidas se han puesto

marcha<sup>110</sup>, y que “muchas de las puestas en marcha no tienen como único objetivo reducir la situación de pobreza energética del país, ya que están vinculadas a programas más amplios de rehabilitación energética o sustitución de equipos” (Foronda et al., 2021). En contraposición, algunas de las medidas más relevantes de la Estrategia, como la reformulación de un bono social energético, no se han iniciado, y otras, como el suministro mínimo vital, se ha iniciado parcialmente, pero en circunstancias extraordinarias, como es la situación de pandemia.

Sin entrar en mayor detalle en los entresijos de la Estrategia Nacional, a continuación, procederemos a explorar sucintamente las medidas vigentes más relevantes contra la pobreza energética (esto es, las medidas que se encuentran en funcionamiento) y que nos proporcionan una visión más realista de las actuaciones en este ámbito.

#### B) EL BONO SOCIAL ELÉCTRICO

Para comprender el origen del bono social de electricidad debemos situar su creación en el contexto específico. La primera versión del bono social eléctrico fue aprobada en 2009, con el Real Decreto-Ley 6/2009, como reacción al incremento de precios de la electricidad vinculados al fenómeno del déficit de tarifa<sup>111</sup>. Esta primera versión contemplada la congelación de tarifas en el momento de su aprobación, que supuso un importante descuento<sup>112</sup> teniendo en cuenta el aumento de precios de la electricidad durante los siguientes años. La introducción de esta medida se encontraba en la línea de la Directivas 2009/72/EC, que apelaba a los estados al establecimiento de mecanismos para afrontar la pobreza energética.

De forma complementaria, el bono social de electricidad está íntimamente ligado con la existencia de un Precio Voluntario del Pequeño Consumidor (PVPC, en adelante). El PVPC se establece por primera vez en la Ley 24/2013 del Sector Eléctrico (LSE) y es único para todo el territorio. Según la propia norma, se trata de unos precios máximos de referencia al que podrán optar los consumidores de menos de determinada potencia contratada que deseen utilizar esta modalidad frente a las tarifas ofrecidas en el mercado libre<sup>113</sup>. En relación con el PVPC se establece, también por ley, la creación de unas tarifas de último recurso – a partir de la rebaja o recargo sobre este PVPC - que podrán aplicarse a dos perfiles muy concretos: por un lado, los consumidores vulnerables y, por otro lado, los consumidores que no cumpliendo los requisitos para acceder al PVPC no dispongan de contrato de suministro con una comercializadora de mercado libre. Así, como veremos, el bono social de electricidad siempre se

---

<sup>110</sup> Ver Anexo 1 para el detalle del grado de implementación de las medidas previstas en la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética, de acuerdo con la revisión realizada por Foronda et al. (2021).

<sup>111</sup> De forma general, el déficit de tarifa se refiere al desajuste los derechos de cobro reconocidos a las compañías eléctricas y lo ingresado a través de las tarifas eléctricas (Fabra Portela & Fabra Utray, 2012).

<sup>112</sup> Durante el tiempo de su vigencia llegó a suponer un descuento del 30% (González González & Martínez del Barrio, 2018).

<sup>113</sup> El cálculo del PVPC tendrá en cuenta: el coste de producción de la energía de acuerdo con los precios de mercado, los peajes de acceso y los cargos y los costes de comercialización.

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

aplicará con relación a este PVPC, en este caso aplicando un descuento al PVPC, generando una tarifa de último recurso.

El primer bono social se aplicaba a las personas físicas con una potencia inferior a 3 kW en la vivienda habitual y hogares con suministros en baja tensión (menos de 10 Kw) que cumplieran uno de los siguientes requisitos: (1) pensionistas que percibieran las cuantías mínimas vigentes y mayores de 60 años; (2) miembros de familias numerosas; o (3) que formaran parte de hogares en que todos los miembros estuvieran en situación de desempleo. Tal como puede apreciarse, en esta primera versión del bono social no se tuvo en cuenta el criterio de renta, por el que se aplicó de forma automática a 2,6 millones de consumidores con una potencia contratada inferior a 3 kW sobre la base de la información de la que disponían las distribuidoras y sin solicitud previa de los titulares (González González & Martínez del Barrio, 2018).

Esta primera medida, pero, fue invalidada en 2012 a través de una Sentencia del Tribunal Supremo<sup>114</sup> en que se declaró inaplicable la normativa sobre financiación del bono social. Hasta ese momento, la financiación recaía sobre las empresas generadoras de electricidad, entendiendo el bono social de electricidad como una obligación de servicio público. El Tribunal invalidó este sistema al no encontrar justificación en que sólo una parte del ciclo energético (actividad de generación) soportara el sostenimiento económico de la medida (y, por el contrario, no pudieran hacerlo el conjunto de las actividades, los consumidores o la propia administración)<sup>115</sup>.

El sistema de financiación del bono se modificó en 2013, después de esta sentencia, a través de la nueva Ley 24/2013 del Sector Eléctrico. En esta nueva versión, la financiación del bono social recaía sobre las sociedades matrices de los grupos que tenían actividad simultánea en las actividades de generación, distribución y comercialización, que en ese momento eran 27 empresas. Ahora bien, el reparto del sistema se realizaba en función del número de suministros en la actividad de distribución y del número de clientes en comercialización, hecho que implicó que sólo cinco empresas<sup>116</sup> financiaran un 99% del coste del bono social. Este sistema de financiación, igual que el anterior, también fue invalidado mediante sentencia en 2016<sup>117</sup> estimando que esta no era compatible con aquello previsto en la Directiva 2009/72/CE. Al respecto, el Tribunal apuntó que no se respetaba el principio de proporcionalidad, y la previsión

---

<sup>114</sup> Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 7 de febrero de 2012 (RJ 2012, 3348).

<sup>115</sup> A este respecto, cabe mencionar que existe división social y académica con relación a qué agentes del sistema deberían financiar el bono social de electricidad. Mientras que algunos autores apuntan que, entendiendo el bono social como una medida social, esta debería ser financiada directamente por la administración a través de los presupuestos públicos (González González & Martínez del Barrio, 2018; Guayo Castiella, 2017). Por el contrario, otros agentes sociales, como la *Aliança contra la Pobresa Energètica* argumentan que deben ser las empresas privadas que reciben beneficios a través de la mercantilización de un bien esencial quienes deben sufragar los gastos de este bono social. Respecto esta última posición debe añadirse que la propia configuración de la medida la concibe como una obligación de servicio público, de conformidad con lo dispuesto en la Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009.

<sup>116</sup> Estas cinco empresas se corresponden con las empresas del oligopolio con un mayor control sobre todas las actividades del sector eléctrico. Para ampliar sobre este punto, puede consultarse el Capítulo 2 de esta tesis.

<sup>117</sup> STS de 24 de octubre de 2016 (RJ 2016, 5331) y STS de 24 de octubre de 2016 (RJ 2016, 5332).



comunitaria que las obligaciones de servicio público deberán definirse claramente, ser transparentes, no discriminatorias y controlables y garantizar a las empresas eléctricas el acceso, en igualdad de condiciones, a los consumidores nacionales. Cabe destacar que, en este caso, el Tribunal no se pronunció sobre el diseño de la medida en si misma sino únicamente sobre su financiación.

Posteriormente, el Real Decreto Ley 7/2016, se regula un nuevo mecanismo de financiación del bono social y otras medidas de protección al consumidor vulnerable<sup>118</sup> que intenta solventar los problemas detectados por el Tribunal. En esta versión, se establece que la asunción del coste de la medida debe ser asumida por todas las sociedades que llevan a cabo la actividad de comercialización y que deberán aportar en función del número de clientes a los que suministran. Este RD-Ley también establecía cambios con relación a la población objetivo de la medida, indicando que la definición de consumidor vulnerable podría incluir otros colectivos en función de las características sociales y de renta. Por otro lado, esta norma establece nuevas medidas de protección como la prohibición de interrupción del suministro eléctrico a aquellos consumidores vulnerables severos que estén siendo atendidos por los servicios sociales de las Administraciones Públicas. En este caso, la financiación de esta medida, la norma prevé que sea compartida entre las Administraciones Públicas y las empresas comercializadoras. Otra medida es la ampliación del plazo hasta 4 meses para la suspensión del suministro por impago para los consumidores vulnerables. Finalmente, en 2017, se aprueba el nuevo Real Decreto 897/2017<sup>119</sup> el cual desarrolla reglamentariamente las medidas del Real Decreto Ley 7/2016. A través de esta norma se definen los criterios para la clasificación de los consumidores como vulnerables y vulnerables severos. Esta clasificación implica diferente nivel de cobertura de la protección, así como diferentes límites de consumo para cada categoría.

Con fecha de 31 de enero de 2022, el Tribunal Supremo se volvió a pronunciar sobre el tercer sistema de financiación del bono social, anulando – de nuevo – el sistema de financiación vigente (en el que contribuyan todas las empresas comercializadoras en función del número de clientes) y obliga al Estado a indemnizar a aquellas empresas que no hayan repercutido el coste en sus clientes. El argumento principal de la sentencia, utilizando como referencia la jurisprudencia reciente del TJUE<sup>120</sup> con relación al art. 3.2 de la Directiva 2009/72, concluye que la norma permite la obligación de servicio público del bono social a las empresas eléctricas, pero no a algunas empresas concretas, y en caso de que se quiera imponer la obligación a determinadas empresas, la diferencia de trato deberá justificarse objetivamente (FJ3). El Tribunal analiza los motivos de la norma, y concluye que la obligación de financiación puede considerarse

---

<sup>118</sup> Real Decreto Ley 7/2016, de 23 de diciembre, por el que se regula el mecanismo de financiación del coste del bono social y otras medidas de protección al consumidor vulnerable de energía eléctrica. BOE, 310, de 24 de diciembre de 2016.

<sup>119</sup> Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica. BOE, 242, de 7 de octubre de 2017.

<sup>120</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 14 de octubre de 2021, Asunto C-683/19, (Viesgo Infraestructuras Energéticas, S. L., contra Administración General del Estado y otros)

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

discriminatoria. Según el Tribunal Supremo, no existen razones objetivas para hacer recaer el coste de la financiación en las empresas comercializadores, y no en las empresas del resto de actividades del ciclo eléctrico. De forma adicional, apunta que el hecho que el sistema de financiación haga recaer el 94,21% de la financiación del bono en las cinco grandes empresas eléctricas (grupos Iberdrola, Endesa, Gas Natural Fenosa, Viesgo y EDP) es indicativo de que el sistema es discriminatorio. Ahora bien, debemos apuntar que cualquier sistema de financiación que reparta la carga de forma proporcional, hará que las empresas parte del oligopolio eléctrico tengan que contribuir en mayor medida de forma significativa ya que su control del mercado en la mayoría de las actividades, como ya hemos visto en capítulos anteriores, es muy relevante.

Finalmente, en marzo de 2022, se aprueba una nueva normativa<sup>121</sup> sobre el régimen de prestación, tramitación y renovación del bono social eléctrico, la cual incluye nuevas previsiones en relación con su financiación. En relación al régimen general del bono social, se incluye un nuevo concepto de consumidor vulnerable, en tanto las características para considerarlo así no sólo podrán ser aplicables al titular del suministro sino a cualquier miembro de la unidad de convivencia, y esta unidad de convivencia se redefine de forma más restrictiva, sólo considerando como tal aquellas unidades en que exista vínculo de matrimonio o asimilable o bien vinculo de consanguinidad hasta segundo grado (Disp. Adicional Trigésima). También se incluyen nuevas casuísticas, como la consideración de consumidores vulnerables aquellas unidades de convivencia en que alguno de los miembros reciba el Ingreso Mínimo Vital. Por otro lado, sobre la cuestión de su financiación, se define que todas las empresas del sector – en todas sus fases – deberán contribuir a su financiación. De esta manera, mediante esta nueva regulación, se recoge la recomendación realizada por Caballero Sánchez (2020) de incluir todas las empresas del sector con el objetivo de salvar el escollo de la exigencia de no discriminación en el método de financiación.

En resumen, el actual bono social de electricidad se configura de la siguiente forma. El bono social de electricidad consiste en un descuento variable (25 o 40%<sup>122</sup>) sobre la factura para aquellos consumidores que son catalogados como consumidores vulnerables o vulnerables severos. Los requisitos de acceso al bono social son (1) tener contratado el precio voluntario para el pequeño consumidor (PVPC) en la vivienda habitual, y (2) cumplir con los requisitos personales, familiares y de renta establecidos. Un elemento muy relevante que debe tenerse en cuenta es que el **bono social no puede ser ofrecido por todas las empresas comercializadoras de electricidad, sino solo por las comercializadoras de referencia**. Así, la propia LSE en su art. 45 prevé que el bono social tiene como función cubrir la diferencia entre el valor del PVPC – que sólo puede ser ofrecido por las comercializadoras de referencia- y un valor base, que podrá ser distinto según las categorías de consumidores vulnerables que se

---

<sup>121</sup> Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania.

<sup>122</sup> Hasta el 30 de junio de 2022 los descuentos son mayores (60 y 70%) debido a la normativa excepcional por la situación de pandemia, primero, y más tarde, esta ampliación se ha mantenido debido al incremento extraordinario de los precios de la electricidad.

establezcan, que se denominará tarifa de último recurso y será aplicado por el correspondiente comercializador en las facturas.

De forma extraordinaria, debido al aumento de precios de la electricidad, a través primero del Real Decreto-ley 23/2021<sup>123</sup> y después del Real Decreto-ley 6/2022, los porcentajes de descuento del bono social se han ampliado (60-70%) hasta el 30 de junio de 2022. Se han realizado incrementos de los descuentos del bono social eléctrico desde el 40 hasta el 70% para los consumidores vulnerables severos y desde el 25 al 60 % en los consumidores vulnerables.

Los consumidores vulnerables serán aquellos que no superan determinados umbrales de renta (según el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples) en función del número de miembros de la unidad familiar. Además, estos umbrales se incrementarán en función de si los hogares se encuentran en alguna circunstancia especial como que un miembro tenga la discapacidad reconocida o un grado de dependencia reconocida II o III, se acredite la condición de víctima de violencia de género o de terrorismo y las familias monoparentales. Adicionalmente, se reconoce a determinados colectivos (familias numerosas y pensionistas que perciban la pensión mínima) la consideración de consumidores vulnerables con independencia de su nivel de renta.

Dentro de los consumidores vulnerables, se establece un mayor descuento para los consumidores vulnerables severos, que son definidos por referencia a umbrales de renta más bajos que los señalados con carácter general. Finalmente, dentro de los consumidores sociales severos encontramos a los consumidores en riesgo de exclusión social que estén siendo atendidos por los servicios sociales de una Administración autonómica o local. En el caso de estos últimos, la Administración autonómica y local se hace cargo del 50% de la factura, y los consumidores no tienen que pagar nada. Existen investigaciones recientes con relación al impacto y efectividad de esta medida en la reducción de la pobreza energética. En concreto, Bagnoli & Bertomeu-Sánchez (2022), en un artículo reciente, apuntan cierta efectividad limitada de la medida en la reducción de la pobreza energética.

### C) EL BONO SOCIAL TÉRMICO

De forma complementaria, en 2018 se creó el bono social térmico<sup>124</sup>, pensado como un subsidio directo para complementar la ayuda del bono social eléctrico para consumidores vulnerables, con el objetivo de subvencionar parte de la energía destinada a calefacción, agua caliente sanitaria o cocina, independientemente de la fuente energética. La ayuda consiste en un pago único en una cuantía que puede variar en función del grado de vulnerabilidad y la zona climática<sup>125</sup> a los consumidores que fueran beneficiarios del bono social eléctrico a 31 de

---

<sup>123</sup> Real Decreto-ley 23/2021, de 26 de octubre, de medidas urgentes en materia de energía para la protección de los consumidores y la introducción de transparencia en los mercados mayorista y minorista de electricidad y gas natural.

<sup>124</sup> Art. 5 del Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores.

<sup>125</sup> En el caso de consumidores vulnerables severos o en riesgo de exclusión social, la ayuda se incrementa en un 60% con respecto a la que le corresponde por su zona climática.

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

diciembre del año anterior. De acuerdo con la información proporcionada por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, en 2019 la cuantía de las ayudas osciló entre 25 y 123,94 euros.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta una limitación importante en el diseño de esta ayuda y es que no se determina una cuantía fija para el bono, sino que anualmente el presupuesto total que se dedique a la medida dependerá de la disponibilidad presupuestaria y de la cuantía que se dedique en la partida específica y del número de solicitantes aprobados. Desde un punto de vista de la gobernanza de la política pública debe apuntarse que mientras que en 2019 fue el Ministerio quien gestionó la ayuda, a partir de 2020 la gestión y pago de las ayudas corresponde a las comunidades autónomas y ciudades con estatuto de autonomía, a partir de los importes transferidos por el propio Ministerio.

Tal como apuntan Barrella et al. (2021), la actual medida del bono social térmico no tiene en cuenta aspectos como el tipo de vivienda, el tamaño del hogar o las necesidades térmicas específicas. De acuerdo con su análisis, tal como está configurada la medida, el bono social térmico sólo redujo en un 1% la pobreza energética invernal en 2019 (Barrella et al., 2021).

### D) LA INTERRUPCIÓN DEL SUMINISTRO ELÉCTRICO Y EL SUMINISTRO MÍNIMO VITAL

La actual normativa en España contempla una serie de situaciones en las que se prohíbe la interrupción del suministro eléctrico. A diferencia de otros territorios o perspectivas, como veremos en el caso de Catalunya, la prohibición de interrupción del suministro eléctrico en España no es generalizada, sino que deben cumplirse una serie de requisitos ex ante para su aplicación.

En primer lugar, y de forma no vinculada a otras medidas contra la pobreza energética, como el bono social, la Ley 24/2013 del Sector Eléctrico contempla, en su art. 52.4.i), la prohibición de suspensión del suministro eléctrico en el ámbito doméstico en aquellos casos en los que exista constancia documental formalizada por personal médico de que el suministro de energía eléctrica es imprescindible para la alimentación de un equipo médico que resulte indispensable para mantener con vida a una persona. En todo caso estos suministros se circunscribirán a personas físicas en su vivienda habitual.

Más allá de esta prohibición específica, existen las siguientes previsiones vinculadas a las medidas de protección de consumidores vulnerables. De acuerdo con la normativa existente, la norma general – en el caso de consumidores acogidos al PVPC que no sean usuarios de bono social o para el resto de los consumidores personas físicas en mercado libre con una potencia inferior a 10kW – deberán pasar dos meses desde la notificación del primer requerimiento de pago y la suspensión del suministro. Este periodo de dos meses se amplía hasta 4 meses en el caso de consumidores vulnerables acogidos al bono social. En estos casos, pasados los cuatro meses se empezará a aplicar el Suministro Mínimo Vital y finalizado este, se podrá proceder a la suspensión del suministro.

El Suministro Mínimo Vital (SMV, en adelante) fue una de las medidas anunciadas en la Estrategia Nacional Contra la Pobreza Energética, y que fue creada a través del Real Decreto-Ley 17/2021, de 14 de septiembre, de medidas urgentes para mitigar el impacto de la escalada de precios del gas natural en los mercados minoristas de gas y electricidad. En esta norma se establece la creación del SMV que consiste en una medida de ampliación de los 4 meses previstos entre el impago de los suministros y su suspensión, extendiendo el periodo a seis meses adicionales, en los que los hogares pueden acceder a una potencia límite que garantice unas condiciones mínimas de confort (Art. 1 Real Decreto-Ley 17/2021).

De acuerdo con la norma, esta potencia debe establecerse reglamentariamente, y el propio Real Decreto-Ley 17/2021 modifica el Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica, y en el cual se establece la potencia límite. De acuerdo con el art. 19.5 del Real Decreto modificado, la potencia límite asociada al suministro mínimo vital se establece en 3,5 kW, que resultará de aplicación solo en aquellos casos en los que la potencia contratada sea superior a dicha potencia límite.

### E) MEDIDAS VINCULADAS A LA REHABILITACIÓN EDIFICATORIA Y MEJORA DE LA EFICIENCIA ENERGÉTICA

Las medidas vinculadas a la calidad edificatoria, rehabilitación y mejora de la eficiencia energética han aumentado en los últimos años, aunque en pocos casos se vinculan de forma directa con la paliación de la pobreza energética. Este elemento será importante ya que muchas de las medidas son de tipo económico para la cobertura de parte del coste de una potencial intervención. Tal como ha indicado la literatura al respecto (Grossmann, Connolly, et al., 2021), este tipo de medidas tienden a dejar fuera de su alcance a las poblaciones vulnerables que no pueden hacer frente a la inversión inicial necesaria para acceder a la ayuda. De forma adicional, investigaciones recientes apuntan como es tipo de planteamientos en las políticas de renovación urbana – a menudo, con el objetivo de la rehabilitación y mejora de la eficiencia energética– pueden generar procesos de eco-gentrificación, que se reflejan en el desplazamiento de colectivos vulnerables de las áreas donde se acaban aplicando estas medidas (Grossmann, 2019).

En primer lugar, encontramos el Programa PREE aprobado mediante el Real Decreto 737/2020<sup>126</sup>, por el que se regula el programa de ayudas para actuaciones de rehabilitación energética en edificios existentes y se regula la concesión directa de las ayudas de este programa a las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla. Estas ayudas están

---

<sup>126</sup> Real Decreto 737/2020, de 4 de agosto, por el que se regula el programa de ayudas para actuaciones de rehabilitación energética en edificios existentes y se regula la concesión directa de las ayudas de este programa a las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla. Esta normativa también se ve afectada por las siguientes resoluciones:

- Resolución de 3 de marzo de 2021, del Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía, E.P.E., M.P., por la que se publica la Resolución de 24 de febrero de 2021, del Consejo de Administración, por la que se amplía el presupuesto del Programa PREE, establecido por el Real Decreto 737/2020.
- Resolución de 15 de julio de 2021, del Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía, E.P.E., M.P., por la que se publica la Resolución de 15 de julio de 2021, del Consejo de Administración, por la que se amplía el presupuesto (Programa PREE) del Real Decreto 737/2020.

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

orientadas a financiar actuaciones que van desde cambios en la envolvente térmica, a la sustitución de instalaciones de generación térmica con combustibles de origen fósil por generación térmica basada en fuentes renovables como la biomasa, la geotermia, la solar térmica, la bomba de calor, o la generación eléctrica renovable para el autoconsumo y la incorporación de tecnologías de regulación y control, así como la mejora en la eficiencia energética en la iluminación. En relación con el colectivo afectado por pobreza energética, se prevé una ayuda adicional del 15% para las actuaciones en edificios de vivienda cuyos propietarios tengan concedido el bono social.

También cabe destacar la nueva Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España (ERESEE), que, si bien incluye un apartado específico sobre enfoques para la intervención en los hogares con pobreza energética, no se concreta en medidas específicas, si bien aporta un análisis en detalle de la distribución de la población en situación de pobreza energética en función de los tipos edificatorios y la antigüedad de las viviendas.

### F) AMPLIACIONES DE LAS MEDIDAS CONTRA LA POBREZA ENERGÉTICA EN TIEMPOS DE PANDEMIA

Finalmente, dedicamos un breve espacio a las sucesivas ampliaciones de las medidas contra la pobreza energética que se han desarrollado desde 2020 debido a la situación de emergencia sanitaria ocasionada por la situación de pandemia. A este respecto, destacamos el Real Decreto-ley 8/2021, de 4 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes en el orden sanitario, social y jurisdiccional, a aplicar tras la finalización de la vigencia del estado de alarma<sup>127</sup>, que recoge una nueva tipología de consumidor vulnerable.

De acuerdo con esta norma, se considerarán consumidores vulnerables, a efectos del bono social, los casos en que los titulares de un punto de suministro, o alguno de los miembros de su unidad familiar, se encuentra en alguna de las siguientes circunstancias:

- a. En situación de desempleo,
- b. Afectado por un Expediente Temporal de Regulación de Empleo (ERTE),
- c. En caso de ser empresario, que haya visto reducida su jornada por motivo de cuidados, u otras circunstancias similares que supongan una pérdida sustancial de ingresos.

La condición de consumidor vulnerable en estos casos se extinguirá cuando se dejen de cumplir los requisitos, y en todo caso, se establece su vigencia máxima hasta el 28 de febrero de 2022, sin perjuicio de la posibilidad de acogerse a dicha condición en cualquier momento anterior o posterior a esa fecha al amparo del resto de supuestos previstos en el Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre.

En esta misma línea, mediante el Real Decreto-ley 21/2021, de 26 de octubre, por el que se prorrogan las medidas de protección social para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad

---

<sup>127</sup> Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2.

social y económica, se amplía hasta el 28 de febrero de 2022 se prohíbe la interrupción del suministro de electricidad, productos derivados del petróleo, gas natural y agua a los consumidores vulnerables personas físicas en su vivienda habitual, por motivos distintos a la seguridad del suministro, de las personas y de las instalaciones.

### 2.1.3 Medidas contra la pobreza energética en Catalunya

Hasta este momento nos hemos fijado en las medidas desarrolladas a nivel estatal para dar respuesta a la situación de pobreza y vulnerabilidad energética. En este punto, vale la pena detenernos en el caso específico de las medidas de protección contra la pobreza energética a nivel autonómico, el caso de Catalunya.

El caso catalán es relevante a nivel de política pública por diversas razones. La primera de ellas es el mayor alcance de protección y garantías para la ciudadanía en relación al acceso a los suministros básicos en caso de vulnerabilidad energética. La segunda razón es de tipo procedimental, y se refiere al tipo de proceso que se llevó a cabo para la aprobación de estas medidas, que supuso una importante implicación de la ciudadanía organizada y las organizaciones civiles en el proceso de elaboración, aprobación e implementación de la norma.

Un primer elemento de máxima importancia es que Catalunya, y en concreto Barcelona, será el lugar donde surgirá uno de los movimientos sociales de mayor relevancia en la lucha contra la pobreza y la vulnerabilidad energética: la *Aliança contra la Pobresa Energètica* (APE, en adelante). La APE nace en 2013 a partir de la unión de diversas asociaciones preexistentes, entre ellas la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH), Asociaciones de vecinos y vecinas, Unión de consumidores de Catalunya, *Aigua és Vida*, el Observatorio de la Deuda en la Globalización o la *Xarxa per la Sobirania Energètica*. Tal como apunta Yoon (2017) si bien la APE actúa fundamentalmente a nivel catalán, sus iniciativas han liderado e impactado las discusiones a nivel estatal.

Como antecedente de las normativas y medidas vigentes en la actualidad contra la pobreza y la vulnerabilidad energética en Catalunya, identificamos la primera modificación del Código de Consumo de Catalunya que tuvo lugar en 2013, a través del Decreto-ley de Cataluña núm. 6/2013. Este Decreto-ley introducía las siguientes medidas:

- a. Ante un aviso de interrupción de suministro eléctrico o de gas, las personas en situación de vulnerabilidad económica podían presentar un informe de servicios sociales básicos (o la copia de solicitud registrada) en un plazo de diez días a partir del momento de recepción del aviso para evitar la interrupción. En caso de presentar la solicitud de informe, la Administración pública disponía de 15 días para su emisión, con una vigencia de seis meses.
- b. Esta protección ante los cortes de suministros era aplicable a las unidades familiares entre los meses de noviembre y marzo, y la medida incluía la previsión del aplazamiento y/o fraccionamiento de la deuda acumulada.

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

Este Decreto-ley fue posteriormente derogado por la Ley núm. 20/2014, de 29 de diciembre, del Código de Consumo de Cataluña, para la mejora de la protección de las personas consumidoras en materia de créditos y préstamos hipotecarios, vulnerabilidad económica y relaciones de consumo, que incorporaba las anteriores medidas de forma muy similar. Ahora bien, en 2016, a través de la STS 62/2016, de 17 de marzo, los preceptos del Código de Consumo en su redacción de 2013 fueron declarados inconstitucionales por invadir competencias estatales<sup>128</sup> sobre las bases legales en materia de energía. Ahora bien, la Sentencia incluye dos votos particulares, que apuntan a la potencial competencia de Catalunya para regular sobre estos aspectos atendiendo a su competencia – de carácter más amplio – sobre materia de consumo, o incluso, sobre la competencia autonómica en materia de energía que les permite regular medidas adicionales en relación a la calidad del suministro eléctrico. A este respecto, cabe tener en cuenta la posición de dominancia de las empresas eléctricas en el panorama político, teniendo una gran capacidad de influencia y de actividad lobista (Ponce Solé & Soto Valle, 2018).

Posteriormente, en 2015 se aprobará la – hasta el momento – norma más relevante en materia de pobreza energética en Catalunya, y regulación de referencia a nivel europeo (Hesselman et al., 2019): la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética. Esta ley fue aprobada como resultado de un proceso de Iniciativa Legislativa Popular<sup>129</sup>, por unanimidad en el Parlamento catalán.

El grupo promotor de la ILP estuvo formado por organizaciones civiles y movimientos sociales del territorio: la *Aliança contra la Pobresa Energètica*, la Plataforma de Afectados contra la Hipoteca y el Observatorio DESC. En un periodo de pocos meses, entre el final de 2014 y principios de 2015, el grupo promotor de la ILP reunió más de 140.000 firmas para la presentación de la ILP ante el Parlamento. Este proceso fue posible no sólo a través de las entidades promotoras, pero también por la fuerte movilización que originó la recogida de firmas, y el duro trabajo de voluntarios y activistas implicados en el proceso. Una vez presentada la ILP ante la Mesa y admitida a tramitación, se inició un nuevo periodo de movilización y negociación entre las entidades promotoras con los partidos parte del Parlamento Catalán. Como resultado de este proceso, el 23 de julio de 2015 la Ley 24/2015 fue aprobada por unanimidad por todos los partidos políticos parte del pleno.

Ahora bien, el 29 de abril de 2016, el Partido Popular interpuso un recurso de inconstitucionalidad con relación a un conjunto de preceptos de la norma, causando su suspensión hasta la decisión

---

<sup>128</sup> Tal como apunta Del Guayo, el Tribunal Constitucional consideró inconstitucional la norma catalana por invasión de las competencias estatales en materia de fijación de las bases del régimen minero (art.149, 1, 25ª) y fijación de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149, 1, 13ª), en tanto los preceptos eran contrarios a las bases estatales en materia de energía. En palabras del Tribunal, la ley sectorial preveía otro tipo de protección a los consumidores vulnerables – el bono social – pero no la prohibición de suministro. Para una ampliación del análisis sobre la sentencia consultar ver Del Guayo Castiella (2017).

<sup>129</sup> La Iniciativa Legislativa Popular en Catalunya es una forma de participación ciudadana para la propuesta legislativa que se encuentra regulada en la Ley 1/2006, de 16 de febrero, de la Iniciativa Legislativa Popular. De acuerdo con esta norma, la ciudadanía podrá presentar ante la Mesa del Parlamento una proposición de ley, con el apoyo de las firmas, debidamente autenticadas, de un mínimo de 50.000 personas. Dicha proposición deberá ser debatida en su totalidad por el pleno del Parlamento en un plazo de 4 meses.



del Tribunal Constitucional. No obstante, este recurso – y la posterior sentencia – no afectaban a la parte dispositiva de la norma referente a las medidas de pobreza energética, por lo que no nos detendremos a analizar los impactos del Tribunal en el resto del contenido de la ley, fundamentalmente sobre medidas de vivienda.

La gran novedad en materia de pobreza energética de la Ley 24/2015, fue la introducción del llamado Principio de precaución, que implica la prohibición de interrupción del suministro a las personas en situación de vulnerabilidad (medida heredada de la antigua regulación del Código de Consumo de Catalunya, invalidada constitucionalmente). Ponce y Soto-Valle apuntan como esta medida, teniendo en cuenta la posición del Tribunal Constitucional al respecto, se encuentra en una posición débil con relación a la opción estatal por la tarifa social como política pública contra la pobreza energética.

Entrando en el contenido de la norma, a continuación, remarcamos sus principales medidas. En primer lugar, la norma reconoce el derecho de acceso a los suministros básicos de agua potable, de gas y de electricidad a las personas y unidades familiares en situación de riesgo de exclusión residencial mientras dure dicha situación, y la obligación de las Administraciones públicas a garantizar este derecho (art. 6.1 Ley 24/2015). La segunda gran medida es el establecimiento del principio de precaución (art. 6.2-6.4 Ley 24/2015) que consiste en la obligación de las empresas suministradoras – antes de realizar cualquier corte de suministro - de solicitar un informe de servicios sociales para determinar si la persona o unidad familiar se encuentra en situación de riesgo de exclusión residencial, y en ese caso, no podrán suspender el suministro. La necesidad de informe de servicios sociales también se aplicará a la concesión de ayudas para evitar los cortes.

Por otro lado, la propia norma prevé la necesidad de crear un convenio o acuerdo ente las compañías suministradoras de agua, gas y electricidad para garantizar las ayudas a fondo perdido o bien para la aplicación de descuentos muy notables en el coste de consumos mínimos (art. 6.3 Ley 24/2015). De forma posterior a la aprobación de la norma, la Generalitat de Catalunya aprobó un protocolo para la aplicación de la ley, que fue primero suspendido, y después anulado mediante la Sentencia 268/2017, de 4 de diciembre, estimando los argumentos de Endesa Energía SAU y Endesa Energía XXI<sup>130</sup>. Así, tal como apuntan Soto-Valle y Ponce (2018), como todos estos movimientos nos van indicando que, si bien la parte de la norma referente a pobreza energética no es atacada directamente a través de recursos de inconstitucionalidad, su aplicación será muy complicada en la práctica, ya que las empresas eléctricas se opondrán a las medidas en ella contenidas.

Una muestra de estas dificultades han sido el proceso de aprobación del convenio entre empresas suministradoras y administración pública contemplado en el art. 6.3 de la Ley. A pesar

---

<sup>130</sup> Estas son las empresas comercializadoras del grupo empresarial Endesa. Endesa Energía SAU es la comercializadora en mercado libre, mientras que la sociedad Endesa Energía XXI es la comercializadora de referencia que puede ofrecer el PVPC y, en consecuencia, el bono social de electricidad.

de que la ley se encuentra vigente desde 2015, hasta el 29 de marzo de 2021 no se llegó a un acuerdo al respecto. Durante años el proceso de negociación no avanzó, no existiendo acuerdo entre las partes y, en particular, por parte de las empresas suministradoras – y en especial Endesa, como la principal compañía comercializadora en Catalunya – para no asumir el coste de la deuda acumulada hasta el momento. De hecho, durante el verano de 2019, Endesa realizó una acción desencadenante, que aceleró los procesos de negociación y fijó la posición de la Generalitat. Endesa envió cartas a más de 200 ayuntamientos catalanes en los que se indicaba que, en caso de que los ayuntamientos no se hicieran cargo del 50% de la deuda generada por las unidades familiares vulnerables de su municipio, procederían a suspender el suministro eléctrico de dichas familias a partir del 1 de octubre de 2019. En septiembre de 2019, la Generalitat inició las negociaciones, y en una primera propuesta, exigió que a la compañía comercializadora asumiera el 100% de la deuda generada, e incluso amenazó con interponer multas a la empresa en caso de interrupción del suministro eléctrico a familias vulnerables<sup>131</sup>. A partir de entonces, se inició un proceso de negociación que culminó con el acuerdo en marzo de 2021.

El convenio finalmente firmado por la empresa Endesa y la Generalitat de Catalunya, consiguió condonar la deuda de más de 35.000 familias vulnerables. El convenio contenía acuerdos relativos a la deuda acumulada por las familias desde el 2015 por la aplicación de las prohibiciones de suministro. Se acordó que Endesa asumió el 100% de la deuda de las familias entre 2015 y 2018, mientras que a partir del 2018 y en adelante, Endesa se hará cargo del 50% del coste (incluyendo la deuda existente entre 2019 y 2021, y la deuda futura) y el resto debería ser financiado por las administraciones locales y la Generalitat de Catalunya. Este fue el primer convenio suscrito con una gran empresa suministradora, la más importante en Catalunya, si bien no la única.

Muy recientemente, un estudio con una primera evaluación de la implementación de la Ley 24/2015 en el ámbito local catalán fue publicado (Tirado Herrero et al., 2021). Según las estimaciones de este estudio, se calcula que la Ley 24/2015 habría evitado más de 200.000 cortes de luz entre 2015 y 2020, y que más de 100.000 familias habrían sido beneficiadas por la norma.

## **2.2 El problema de política pública en las políticas contra la pobreza energética**

Si bien no desarrollaremos un análisis de los modos de interpretación y definición del problema de la pobreza y vulnerabilidad energética a través de las políticas públicas diseñadas e implementadas al respecto, sí que dedicaremos una breve sección a apuntar algunos elementos

---

<sup>131</sup> El Periódico, 2 de septiembre de 2019: <https://www.elperiodico.com/es/sociedad/20190902/la-generalitat-multara-endsa-si-corta-la-luz-a-los-pobres-7616766>

clave en relación con la construcción del problema de la pobreza energética y vulnerabilidad energética.

Una primera investigación que nos aporta información relevante sobre la forma en que se ha definido el problema de política pública en torno a la pobreza y vulnerabilidad energética en España es la contribución de Sanz-Hernández (2019a) a través de su análisis de la evolución del concepto de pobreza energética en los medios de comunicación. A partir de su investigación, centrada en la evolución del problema teniendo en cuenta los actores involucrados y la evolución temporal, la autora identifica cinco fases en el proceso de aparición de la pobreza energética como problema en el período entre 2012-2017. De acuerdo con esta autora, podemos identificar cinco periodos relevantes que nos interesará conocer para situar la evolución del problema (Sanz-Hernández, 2019a):

- En 2012-2013 se identifica la primera aparición de la pobreza energética como problema, aún como un fenómeno específico (esencialmente vinculado a la cuestión económica, los precios de la energía y la eficiencia energética de los edificios) pero aún con un grado de desconocimiento sistematizado elevado. En este período el impulso de la entrada de la problemática en el discurso público es protagonizado por organizaciones sociales (ej. Asociación de Ciencias Ambientales) y la prensa.
- En 2014 se sitúa una etapa de socialización y confrontación con relación a la entrada de la pobreza energética como problema. En esta etapa entran en juego las voces técnicas expertas y un aumento de la movilización desde las organizaciones civiles y movimientos sociales. A través de la movilización de recursos desde los movimientos sociales se amplía el discurso causal sobre el fenómeno, introduciendo discursos multidimensionales.
- En 2015 existe un periodo de pre-institucionalización y politización de la pobreza energética como problema, estando caracterizado por la introducción de la temática a nivel político electoral.
- En 2016 identificamos una etapa de negociación política, judicialización y acción legislativa. En este sentido, en esta etapa Sanz-Hernández (2019a) identifica el conflicto entre el estado español y la Generalitat de Catalunya, a través de la anulación de la normativa aprobada por este último mediante la STC núm. 62/2016, de 17 de marzo, que anuló que algunos preceptos del Código de Consumo de Cataluña.
- Finalmente, entre 2016-2017 se da un periodo de generalización y reconocimiento de la pobreza energética como problema de política pública, en que las actuaciones son protagonizadas por los gobiernos nacionales y regionales para el desarrollo de medidas específicas.

Como consecuencia de esta última etapa se inició el proceso para la aprobación de la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética, finalmente aprobada en 2019. Tal como hemos apuntado, la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética incorpora –por primera vez – definiciones

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

oficiales para la pobreza energética y los consumidores vulnerables (de acuerdo con aquello estipulado en la normativa sectorial europea). Estas definiciones nos permiten esbozar algunos elementos determinantes para la construcción del problema de la pobreza energética, por un lado, que afecta directamente a las políticas públicas que se desarrollen para hacerles frente.

La definición oficial de pobreza energética incluye dos elementos principales: la cuestión económica – definida como un nivel de insuficiente – como clave causal y como situación de riesgo o vulnerabilidad de la unidad familiar, y el elemento de la ineficiencia energética de los hogares como factor agravante. Por otro lado, la definición oficial de consumidor vulnerable se refiere directamente a la conceptualización de pobreza energética (en tanto entiende que los consumidores vulnerables serán aquellos que se encuentren en esta situación), por un lado, y los mecanismos de identificación de beneficiarios específicos que se establezcan en las medidas y políticas públicas para paliar la pobreza energética.

Entre las críticas que pueden realizarse ante estas definiciones apuntamos que no incluye muchos de los factores mencionados en la propia Directiva, en su artículo 28, entre ellos la proporción de la renta disponible dedicada al gasto energético, la dependencia crítica de equipamientos eléctricos por características personales (salud o edad), entre otros. Esta definición, así, solo incluye dos de los elementos: nivel de renta y nivel de eficiencia de la vivienda, situando jerárquicamente el factor de renta como el elemento determinante. Esta perspectiva es relevante en la construcción de la pobreza energética como problema de política pública, en tanto un enfoque centrado en dos factores, influirá necesariamente en el diseño de medidas para su solución, que tenderán a centrarse en esos únicos factores.

Por otro lado, como hemos apuntado en el primer capítulo de esta tesis, la visión clásica de la literatura específica sobre la pobreza energética identifica tres causas fundamentales: el nivel de renta, la baja eficiencia energética de las viviendas y los altos precios de la energía (Pye et al., 2015). Vemos que la definición oficial de pobreza energética, resultado también de un proceso de construcción conceptual del problema, tiene en cuenta dos de los ejes causales (en mayor o menor medida), pero obvia el elemento de los altos precios de la energía. Si bien la principal medida vigente a nivel estatal es justamente un bono social energético, que incide en el coste de la energía para los colectivos vulnerables, los precios de la energía en si mismos no son objeto de la Estrategia y, en consecuencia, queda fuera de la definición del problema de la pobreza energética. Este elemento es de especial importancia en el momento actual, cuando desde el verano del 2021 se ha visto un incremento continuado y exponencial de los precios de la electricidad.

De acuerdo con los datos del Informe anual sobre la Evolución del mercado de electricidad para 2021 del OMIE<sup>132</sup>, el precio medio en el mercado diario de energía fue de 111,97euros/MWh, esto es un 229,6% superior al de 2020 (OMIE, 2021). De la misma forma, el precio medio final

---

<sup>132</sup> OMIE es el Operador de Mercado Ibérico Español designado para la gestión del mercado diario e intradiario de electricidad en la península ibérica, incluyendo el mercado eléctrico español y portugués.

anual de la demanda nacional de electricidad se situó en 118,62 euros/MWh, siendo el máximo histórico registrado. Este aumento de tarifa afecta especialmente al PVPC, en tanto su cálculo viene condicionado directamente por los costes de producción de la energía de acuerdo con los precios establecidos mediante el sistema de mercado (en este caso, a través del sistema de establecimiento de precios de tipo marginalista a través de subastas controladas por el OMIE). Así, los PVPC – a los cuales deben acogerse obligatoriamente los consumidores vulnerables para poder acceder al bono social de la electricidad – son también los más impactados por el aumento del precio de la energía.

Una primera tanda de medidas de tipo fiscal para hacer frente a la subida de precios fue aprobada a inicios de verano del 2021, a través del Real Decreto-ley 12/2021, de 24 de junio, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito de la fiscalidad energética y en materia de generación de energía, y sobre gestión del canon de regulación y de la tarifa de utilización del agua. Entre otras medidas, a través de esta norma el Gobierno aprobó la reducción del Impuesto sobre el Valor Añadido de la electricidad del 21% al 10%. No obstante, ante la escalada sin freno de los precios de la electricidad, el Gobierno decidió ampliar las medidas y aprobó el Real Decreto-ley 17/2021, de 14 de septiembre, de medidas urgentes para mitigar el impacto de la escalada de precios del gas natural en los mercados minoristas de gas y electricidad. Esta norma se justificó por el aumento exponencial de precios, tal como indica en su exposición de motivos, pero también con el objetivo de frenar el impacto de la subida de precios sobre los consumidores vulnerables<sup>133</sup>.

Con el objetivo de reducir los costes de las facturas eléctricas, se introducen las siguientes medidas:

- a. Prórroga de la suspensión y exoneración del Impuesto sobre el valor de la producción de energía eléctrica (esta suspensión ya se había iniciado con el RD 12/2021).
- b. Reducción del Impuesto Especial sobre la Electricidad, de tipo indirecto, regulado en la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales, al 0,5 por ciento.

Adicionalmente, se establecieron medidas orientadas a las empresas del sector eléctrico para reforzar su posición en el sistema, como la ampliación de los importes para derechos de emisión de gases de efectos invernadero<sup>134</sup> o bien la creación de subastas específicas para la venta de energía con contratos específicos a plazo. Una de las medidas más relevantes fue el establecimiento de un mecanismo de limitación del exceso de retribución (los llamados “beneficios caídos del cielo”) de determinadas instalaciones de producción de energía como consecuencia del modelo marginalista de mercado para el establecimiento de precios. En

---

<sup>133</sup> Es a través de este mismo Real Decreto, tal como hemos apuntado anteriormente, que se introducirá la medida prevista en la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética, del Suministro Mínimo Vital.

<sup>134</sup> Ampliación del importe correspondiente a los derechos de emisión de gases de efecto invernadero que se destinarán a la financiación de los costes del sistema eléctrico previstos en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, referidos al fomento de renovables.

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

diciembre de 2021, ante la continuada subida de precios y la previsión de que estos se mantengan en el tiempo, el Consejo de Ministros aprobó el Real Decreto-ley 29/2021<sup>135</sup> por el cual el gobierno prorroga las medidas anteriores, y en concreto las medidas fiscales y las medidas de ampliación del incremento en el descuento aplicable del bono social.

Así, a partir de esta breve exposición, podemos afirmar, por una parte, que la construcción del problema de la pobreza energética en la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética a través del establecimiento de una definición oficial sólo reconoce dos elementos como “causas” del fenómeno. Esta decisión de política pública, en línea con lo argumentado por Rein & Schon (1977), tiene consecuencias directas en las medidas planteadas en la ENPE, en tanto, como apuntan los autores, la definición del problema será determinante para la definición de las soluciones posibles. Ahora bien, los sucesos acontecidos desde entonces – y en especial la crisis energética y política causada por el aumento de los precios de la electricidad en el último año – han puesto en cuestión esta definición del problema, apelando al carácter dinámico del proceso de co-construcción del problema de política pública (Barbehön et al., 2015).

Otra cuestión relevante conectada con la forma de construcción del problema de política pública tiene que ver con el carácter de las políticas desarrolladas para combatir la pobreza y vulnerabilidad energética. En este sentido, tal como hemos apuntado en esta sección, las políticas desarrolladas han sido limitadas y, mayormente, medidas de subsidio. Tal como hemos apuntado, las medidas nacionales para abordar la pobreza y vulnerabilidad energética se han desarrollado, en parte, por el impulso europeo para la regulación de esta materia. Así, la cuestión de la protección de los consumidores vulnerables en la regulación del sistema eléctrico aparece en la normativa europea sectorial cuando aún muchos países no lo habían previsto internamente. Tal como apunta Haber (2018), a través de su análisis de la regulación social en el ámbito de la energía, la regulación social ha aumentado – por ejemplo, con la introducción de la previsión de medidas de protección de consumidores vulnerables – pero esta regulación social ha sido de un tipo muy específico y restrictivo. En este punto resulta de interés identificar las medidas previstas en este sector no como políticas sociales – vinculadas al estado de bienestar – pero como mecanismos de regulación social con unos objetivos de contención de los efectos negativos (externalidades) y la mejora de la eficiencia del mercado (Majone, 1997). Así, Haber (2018) argumenta que la introducción de la pobreza energética en la regulación social europea tiene como objetivo último no tanto la contención de los efectos del mercado sino la consolidación de la liberalización del sector eléctrico.

Por otro lado, respecto al carácter de las políticas propuestas (e impuestas, en cierta medida) es de interés apuntar el doble objetivo de este tipo de mecanismos (que ya han sido aplicados con anterioridad en otros sectores de regulación europea, como el sector de las telecomunicaciones). Haber apunta como la Comisión Europea, a través de la inclusión de medidas de protección

---

<sup>135</sup> Real Decreto-ley 29/2021, de 21 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito energético para el fomento de la movilidad eléctrica, el autoconsumo y el despliegue de energías renovables.

social en la regulación del mercado de electricidad no sólo busca forzar a los Estados Miembros a prever e implementar ciertas medidas, pero también delimita estrictamente las posibles políticas a aplicar en los límites de las reglas de mercado y competencia europeas (Clifton, 2014; Haber, 2018).

Desde una visión crítica, la imposición de medidas de protección de un determinado tipo tiene dos lecturas relevantes. Por un lado, nos muestra que las políticas pensadas desde el ámbito europeo parten de una visión (y construcción) de la pobreza energética como problema de política pública muy determinado, como externalidad del funcionamiento del mercado, y, por lo tanto, propone y limita las medidas a aplicar estrictamente a estas relaciones comerciales. Por el otro lado, vemos que a través de técnicas de transferencia de políticas públicas (Dolowitz & Marsh, 2000), no sólo se trasladan políticas concretas, pero también la presión para la homogeneización hacia un modelo de estado de bienestar liberal, caracterizado por medidas sociales limitadas y de tipo asistencial (Haber, 2018).

En este sentido, estas críticas conectan con las reflexiones de otros autores como Porta Pego (2020) que analiza cómo la configuración de las medidas contra la pobreza energética en España – en línea con lo anterior – se alinean con un modelo de estado garante o regulatorio (no con el estado prestacional clásico). Este giro, de acuerdo con la autora, más allá de los problemas relativos a la concepción y alcance que debe tener la intervención estatal en el marco del estado social, comporta graves consecuencias en relación a los derechos y garantías procedimentales de los ciudadanos en su protección en el acceso a la energía (Porta Pego, 2020).

### **2.3 Precariedad energética más allá de la pobreza energética**

Por último, en este apartado trataremos de situar algunos de los debates contemporáneos que van más allá de la visión oficial – y limitada – de la pobreza energética por causas económicas como principal fenómeno que dificulta el acceso a la energía en la sociedad española contemporánea.

Como hemos visto, tanto a lo largo del primer capítulo de esta tesis como en las secciones previas de este capítulo, el fenómeno de pobreza y vulnerabilidad energética se ha tendido a relacionar con causas económicas de forma casi exclusiva. Esto es, las medidas contra la pobreza energética – tanto a nivel estatal como en el caso de Catalunya – se orientan a plantear soluciones vinculadas a los problemas de impago de facturas de suministros, pero no se incluyen otras situaciones de dificultad de acceso a la energía. Para ahondar en este último punto, a continuación, introducimos un conjunto de casos de dificultad o ausencia de acceso al suministro eléctrico por causas no vinculadas a problemas de asequibilidad o causas económicas. Así, en este punto, retomamos los conceptos introducidos en el primer capítulo, sobre precariedad y exclusión energética, y los ponemos en relación con el modelo de política pública aplicado al ámbito de la pobreza energética.

Estos debates que se esbozan sucintamente aquí se retoman más adelante en esta tesis para discutir los resultados obtenidos en la investigación cualitativa, y en concreto para ver cómo la construcción del problema de política pública en torno a la precariedad y exclusión energética supera en complejidad e impacto el problema de la pobreza energética.

### 2.3.1 Problemas de acceso a la energía por motivos de calidad del suministro energético

El primer conjunto de casos que queremos introducir se relaciona con el problema de la precariedad energética vinculada a la calidad y el acceso al suministro energético. Como veremos, este tipo de situaciones existen en nuestra sociedad, y en los últimos años han aumentado en número e impacto. En esta sección pretendemos introducir un debate que se desarrollará en mayor detalle en el Capítulo 6 y Capítulo 7 de esta tesis doctoral. Por el momento, introducimos la temática para retomarla a través del análisis de resultados.

Los problemas de acceso al suministro eléctrico por problemas de calidad del suministro tienen que ver con las dificultades de unidades familiares, y a menudo, comunidades – en forma de barrios o municipios – que tienen dificultades de acceso o ausencia de suministro eléctrico, normalmente debido a interrupciones reiteradas, sistemáticas y/o de larga duración, por motivos no vinculados al pago de suministros. Podemos encontrar ejemplos de este tipo en barrios que sufren interrupciones sistemáticas y reiteradas de cortes de suministro, como pueden ser los barrios de Sant Roc en Badalona, el barrio norte de Granada o el barrio de la Chanca en Almería<sup>136</sup>.

Este tipo de situaciones no son registradas a través de los actuales mecanismos de medición del fenómeno de pobreza energética en España. Si bien este tipo de casos pueden ser detectados a través de indicadores de tipo consensual como la percepción de temperatura inadecuada en el hogar y, parcialmente, por el indicador de pobreza energética escondida que registraría bajos consumos, el resto de los indicadores captan problemas o dificultades de asequibilidad energética. En este sentido, la literatura sobre pobreza energética a nivel global – más allá de las formulaciones de los países occidentales- nos puede brindar herramientas para incorporar criterios que permitan captar este tipo de fenómenos y, por ende, tenerlos en cuenta en la elaboración de políticas públicas. Por ejemplo, se han propuesto indicadores globales de pobreza energética – como el *Multi-tier Matrix* (Bhatia & Angelou, 2015)- que han tratado de incorporar aspectos más allá de la asequibilidad en el acceso a la energía, como aspectos de calidad del suministro: disponibilidad, confiabilidad o seguridad.

---

<sup>136</sup> A partir de un trabajo inicial exploratorio a través de los medios de comunicación y las noticias de prensa vinculadas a este tipo de casos de cortes de suministro eléctrico y sistemático, la autora ha identificado al menos 20 barrios/poblaciones afectadas: Font de la Pólvara, Culubret i Sant Joan, Sant Roc, Raval, Barceloneta, Trinitat Nova, Nou Barris, Torre Baró, Distrito Norte de Granada, La Chanca, El Puche, El Quemadero, Polígono Sur, Cerro del Águila, Torreblanca, El Tardón, San José del Viso, Blanes y San Juan. Para acceder a la localización de estos barrios y las fuentes de información para su identificación, puede accederse al siguiente mapa elaborado por la autora: <https://maphub.net/anaisvb/mapa-cortes>.



A) REGULACIÓN DE LA CALIDAD DEL SUMINISTRO EN ESPAÑA Y CATALUNYA

La regulación sobre calidad del suministro eléctrico en España es una regulación compleja y multinivel, que agrupa normativa estatal y autonómica. En este apartado expondremos las principales previsiones en relación con la calidad del suministro, sin entrar en el detalle específico.

La principal normativa de referencia estatal sobre calidad del suministro eléctrica se encuentra en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (LSE) y, en desarrollo de esta ley, el Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica. Si bien los factores que pueden incidir en la calidad del suministro son diversos, la regulación relativa a la calidad se refiere fundamentalmente a la actividad de distribución eléctrica.

En primer lugar, definimos la calidad del suministro “el conjunto de características, técnicas y de atención y relación con los consumidores y, en su caso, productores, exigibles al suministro de electricidad de las empresas que realicen actividades destinadas al suministro eléctrico” (art. 51 LSE). Esta norma, a su vez, distingue dos tipos de características de calidad (art. 51 LSE):

- Características técnicas de calidad, relativas a la continuidad, calidad y e interrupciones en el suministro. Entre estas características, debemos distinguir entre (art. 99 RD 1955/2000):
  - Calidad del suministro, relacionada con el número y duración de interrupciones del suministro.
  - Calidad del producto, relativa a las características de la onda de tensión.
- Características comerciales, relativas a la atención al consumidor, incluyendo las actuaciones de información, asesoramiento, estudios de acceso, conexión, medida, contratación, facturación, comunicación y reclamación.

De forma sucinta, los principales indicadores con relación a las características técnicas de calidad son indicadores relativos al número y duración de las interrupciones de suministro, tanto de forma individual como colectiva, a nivel de zona geográfica. La Administración General es la encargada de determinar estos índices objetivos de calidad del servicio, y estos serán tenidos en cuenta – a modo de incentivo y/o penalización - en el método de cálculo de la retribución de la actividad de distribución (art. 51 LSE).

Los indicadores de calidad, a su vez, podrán tener distintas extensiones en función de si hablamos de calidad individual con relación a cada uno de los consumidores, o bien calidad zonal, que se referirá a los indicadores de calidad en una zona geográfica determinada, atendida por una misma empresa de distribución. A los efectos de la aplicación de los indicadores de calidad, a su vez, se prevé la siguiente clasificación de zonas (art. 99 RD 1955/2000): zonas urbanas, zonas semiurbanas, zonas rurales concentradas y zonas rurales dispersas.

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

A nivel individual, el distribuidor debe asegurar que el número y tiempo de interrupciones imprevistas (de más de tres minutos) no superen unos límites en función del tipo de zona en que se encuentre el punto de suministro (art. 104.2 RD 1955/2000). Como resultado del incumplimiento de la calidad de servicio individual, los usuarios podrán solicitar un descuento en la facturación del primer trimestre del año siguiente<sup>137</sup>.

Los principales indicadores de calidad zonal relativos al número y duración de interrupciones serán los indicadores NIEPI (número de interrupciones equivalente de la potencia instalada en media tensión) y TIEPI (tiempo de interrupción equivalente de la potencia instalada en media tensión). En función de la duración del corte de suministro (si es superior a 3 minutos) hablaremos de interrupciones largas o microcortes. Por otro lado, las interrupciones podrán ser imprevistas o programadas. Las interrupciones programadas son las interrupciones previstas y necesarias para la gestión de la red<sup>138</sup>. Las interrupciones imprevistas pueden ser aquellas causadas por el propio funcionamiento de la red de distribución, o bien, aquellas interrupciones causadas por tercero o fuerza mayor.

En el caso de incumplimiento de los estándares de calidad zonal, las empresas distribuidoras podrán declarar la existencia de zonas con dificultades temporales para el mantenimiento de la calidad, con relación a las cuales deberán presentar un programa de actuación y de mejora que permita la corrección de esas dificultades. Si posteriormente a la aplicación del plan, los problemas continúan y se siguen superando los límites normativos, la Administración podrá obligar a la distribuidora a presentar un nuevo plan de mejora de calidad del suministro en el plazo de 6 meses. En este último caso, la no elaboración o no ejecución del plan de mejora podrá ser considerado infracción (art. 197 RD 1955/2000 y art. 61 de la LSE).

En el caso de Catalunya, además, existe regulación autonómica sobre la calidad de suministro: la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, de garantía y calidad del suministro eléctrico. Esta ley regula, en base a la normativa básica estatal, la garantía y la calidad del suministro de energía eléctrica en Cataluña. En el apartado posterior sobre competencias sobre la actividad de distribución, veremos cómo se distribuyen estas y el papel de la normativa autonómica.

---

<sup>137</sup> El método de cálculo de los descuentos aplicables por incumplimiento de la calidad de servicio individual se regula en el art. 105 RD 1955/2000. En el caso del descuento por el número de horas de interrupción, el descuento se calculará según la diferencia entre el número de horas de interrupción del consumidor y el número de horas de interrupción reglamentariamente fijado, valorado en cinco veces el precio del kWh correspondiente a su tarifa contratada, con un tope máximo del 10 por 100 de su facturación anual. En el caso de solicitud de descuento por el número de interrupciones, el descuento en la facturación anual del consumidor será equivalente al consumo de su potencia media anual facturada, por el número de horas de interrupción valoradas al precio del kWh correspondiente a su tarifa contratada por la diferencia entre el número real de interrupciones, menos el fijado reglamentariamente, dividida por ocho, con un tope máximo del 10 por 100 de su facturación anual.

<sup>138</sup> Para que una interrupción se considere programada, las empresas distribuidoras deberán solicitar la autorización del organismo competente con una antelación mínima de setenta y dos horas, y comunicar estas interrupciones a los consumidores afectados con una antelación mínima de 24 horas.

B) LAS INTERRUPCIONES IMPREVISTAS CAUSADAS POR TERCERAS PERSONAS

A este respecto, cabe hacer un inciso respecto a los casos de barrios y comunidades afectados por cortes de suministro continuados que hemos mencionado anteriormente. En los casos analizados en esta tesis doctoral, pero también en muchos otros de los barrios listados que se encuentran afectados por cortes de suministro continuados y sistemáticos, la causa recurrente aducida por la empresa distribuidora es que estos cortes de suministros no son su responsabilidad, sino que son causados por actos de terceros. En este sentido, se indica que los cortes de suministro en estos barrios estarían causados por sobrecargas del sistema debido a dos motivos. Por un lado, a causa de los enganches ilegales y las conexiones irregulares al suministro eléctrico y; por otro lado, una demanda extraordinaria de potencia por parte de estas conexiones irregulares que estaría vinculada con la existencia de plantaciones de marihuana.

El art. 105 del RD 1955/2000 establece:

“No se considerarán incumplimientos de calidad los provocados por causa de fuerza mayor o las acciones de terceros, siempre que la empresa distribuidora lo demuestre ante la Administración competente. En cualquier caso, no se considerarán como casos de fuerza mayor los que resulten de la inadecuación de las instalaciones eléctricas al fin que han de servir, la falta de previsión en la explotación de las redes eléctricas o aquellos derivados del funcionamiento mismo de las empresas eléctricas (...) Asimismo, no podrán ser alegados como causa de fuerza mayor los fenómenos atmosféricos que se consideren habituales o normales en cada zona geográfica, de acuerdo con los datos estadísticos de que se disponga”

Esta previsión puede ser desarrollada y complementada mediante regulación autonómica, en caso de que exista normativa sectorial autonómica. En el caso de Catalunya existe la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, de garantía y calidad del suministro eléctrico, que regula en mayor detalle estas interrupciones imprevistas, y establece que las terceras personas serán aquellas que causen incidencias en motivo de obras u otras actividades ajenas al servicio eléctrico (art. 9 Ley 18/2008).

No existe jurisprudencia al respecto, si bien existen algunas sentencias que arrojan interpretaciones sobre estos preceptos y las situaciones de interrupciones de suministro en las que la empresa distribuidora alega ausencia de responsabilidad, dada la existencia de enganches ilegales y sobrecargas por un consumo excesivo por plantaciones ilegales de marihuana.

Una sentencia relevante para analizar es la Sentencia 29/2020 del Juzgado Contencioso-Administrativo 1 de Girona, en relación con la sanción impuesta por la Dirección General de Energía de la Generalitat de Catalunya contra la distribuidora e-Distribución Redes Digitales SLU. El hecho sancionado fue el retraso en el restablecimiento de los suministros interrumpidos en el barrio del Culubret el 21 de agosto de 2018, que dejó sin suministro a todo el barrio desde las 22:25h hasta las 13:07h del día siguiente. La empresa distribuidora, alega ausencia de responsabilidad ante estos cortes de suministro, argumentando que fueron causados por la

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

actuación de terceros y que estos se vinculan a una situación que afecta al orden público. En resumen, la empresa de distribución argumenta que existe una alteración de orden público – enganches ilegales y cultivos de marihuana – que afectan la posibilidad de funcionamiento normal del suministro eléctrico y su recuperación en plazo. En otras palabras, la distribuidora justifica que las incidencias denunciadas son causadas por terceras personas dada la situación de fraude generalizado en la zona afecta.

Al respecto, la sentencia establece los siguientes extremos que serán de gran relevancia para valorar las situaciones de corte de suministro en este tipo de situaciones, y que recuperaremos en el último capítulo de esta tesis:

- a. Las situaciones de fraude eléctrico no pueden ser consideradas incidencias causadas por terceros por dos motivos. En primer lugar, porque no se trata de realización de obras o actividades ajenas que puedan afectar al servicio y, en segundo lugar, porque el fraude eléctrico no puede ser considerado actividad ajena al servicio eléctrico (ya que la defraudación, justamente, se define como la utilización del servicio de forma indebida).
- b. Las situaciones de fraude eléctrico no pueden ser consideradas supuestos de fuerza mayor, en tanto no se trata de un acontecimiento imprevisible, ya que la situación es conocida por la distribuidora. Tampoco se trata de una situación inevitable, en tanto existen medidas a desarrollar para combatir el fraude.

Por otro lado, el Auto número 51/2021 del Juzgado de Instrucción núm. 42 de Madrid, en un auto de sobreseimiento, descartaba la responsabilidad de la empresa distribuidora de zona - UFD Distribución Electricidad S.A. del Grupo Naturgy – por un delito de coacciones. En este caso, la Asociación Cultural Tavadol de la Cañada Real formuló una denuncia por los cortes de electricidad en los sectores 5 y 6 desde octubre de 2020 y que en el sector 6 aún persistía<sup>139</sup>. En este caso, el Tribunal dictaminó que la falta de suministro en estos sectores no podía ser imputable a la empresa distribuidora en tanto considera que están causados por los enganches ilegales a la red eléctrica en la zona. Cabe decir que, en el caso de la Cañada Real, a diferencia del caso del barrio Culubret mencionado en la anterior sentencia, la mayoría de las viviendas recibían el suministro de forma irregular, estando sólo legalizados cinco puntos de suministro de baja tensión en los dos sectores. Esto implica que, a diferencia del caso anterior, la empresa de distribución – a priori – no tenía responsabilidad de restauración del servicio en un plazo específico respecto a viviendas en las que no consta un punto de suministro legalizado.

---

<sup>139</sup> El caso de la Cañada Real es un caso distinto a los barrios anteriormente mencionados en los que se dan cortes de suministro de forma sistemática. En el caso de la Cañada Real no sólo intervienen factores de calidad de suministro, sino también una dificultad de acceso a la formalización de contratos de suministro dada la situación de irregularidad urbanística en la que se encuentran la mayoría de las viviendas y edificaciones de la zona. Para un mayor desarrollo de este caso concreto ver la sección dedicada a esta temática de este capítulo.

C) COMPETENCIAS SOBRE EL CONTROL EN EL SUMINISTRO DE LA ENERGÍA EN CATALUNYA Y ESPAÑA

En relación con la distribución de competencias sobre el control de la actividad de suministro de la energía, estas se distribuyen a nivel estatal y autonómico. De entrada, el art. 3 de la Ley 24/2013 establece las competencias de la Administración General del Estado, y en concreto le atribuye la competencia de regulación básica de las actividades destinadas al suministro de energía eléctrica.

De acuerdo con la normativa de referencia, serán competencias de la Administración General del Estado:

- El establecimiento de los requisitos de calidad y seguridad de la actividad de distribución.
- Impartir las instrucciones relativas a la ampliación, mejora y adaptación de redes e instalaciones eléctricas.
- Inspeccionar y sancionar a los sujetos que realicen la actividad de distribución y sus instalaciones.

Por otro lado, se establece que el Gobierno estatal podrá adoptar las medidas necesarias para garantizar el suministro de energía eléctrica cuando exista un incumplimiento de las obligaciones de la empresa de distribución que pueda afectar la continuidad y seguridad del suministro eléctrico. En concreto, en el art. 7.6 de la Ley 24/2013 se establece que el Gobierno podrá acordar la intervención de la correspondiente empresa de acuerdo con lo previsto en el artículo 128.2 de la Constitución, en los casos en que exista una gestión irregular de la actividad que sea imputable a la empresa y pueda dar lugar a la paralización del suministro, o bien exista una grave y reiterada falta de mantenimiento de las instalaciones que ponga en peligro la seguridad de los usuarios.

A nivel autonómico, y en concreto, en el caso de Catalunya, las competencias autonómicas en materia de energía, y en concreto, de control sobre la actividad de distribución, se regulan en los art. 123 y 133 del Estatuto de Autonomía de Catalunya; la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, de garantía y calidad del suministro eléctrico; y el Decreto 19/2008, de 29 de enero, por el que se regula la competencia sancionadora en materia de energía y minas.

De acuerdo con esta normativa, las competencias autonómicas en relación con la actividad de distribución se resumen en las siguientes:

- Competencia de autorización administrativa de instalaciones de distribución;
- Competencia de supervisión y coordinación del cumplimiento de funciones de los gestores de redes de distribución en el territorio catalán (y establecimiento de las funciones en el caso de las distribuidoras del territorio con menos de 100.000 clientes);
- Competencia de instrucción a las empresas distribuidas en relación con la ampliación, mejora y adaptación de redes e instalaciones en el territorio catalán;
- Inspección y control del conjunto de instalaciones de la red de distribución, junto con la potestad de sanción.

Por otra parte, las comunidades autónomas deben ser informadas de los planes de inversiones anuales y plurianuales, y éstas deberán emitir un informe favorable para su aprobación respecto de las instalaciones previstas en su territorio cuya autorización sea de su competencia (art. 40 Ley 24/2013).

### 2.3.2 Problemas de acceso a suministros básicos por situaciones de irregularidad

Si bien no es el objeto de estudio de esta tesis doctoral, nos referimos también al conjunto de situaciones o problemáticas de acceso al suministro eléctrico por motivos relacionados con situaciones de irregularidad que, a mi entender, también deben tenerse en cuenta cuando hablamos de precariedad energética en términos amplios. En este conjunto de casos, hemos incluido dos tipos básicos: la falta de acceso al suministro de electricidad por motivos de irregularidad urbanística y los casos de falta de acceso por situaciones de irregularidad de los miembros de la unidad familiar. A continuación, describimos brevemente cada uno de los casos.

#### A) SITUACIONES DE IRREGULARIDAD URBANÍSTICA: EL CASO DE LA CAÑADA REAL

Este tipo de casos refieren a comunidades que no pueden acceder al suministro regular de energía eléctrica debido a que sus viviendas se sitúan en zonas sin acceso a la corriente eléctrica por motivos diversos, y en estos casos específicos por irregularidades urbanísticas y fenómenos de segregación espacial. Como ejemplo paradigmático de este tipo de situaciones, encontramos el caso de la Cañada Real en Madrid.

La Cañada Real es un asentamiento informal de 15km de longitud, situado sobre los 75 metros de la antigua vía pecuaria Cañada Real Galiana, entre los municipios de Coslada, Madrid, Rivas – Vaciamadrid y Getafe. El asentamiento informal está dividido en seis sectores, y agrupa viviendas de todo tipo, incluyendo chalés, viviendas unifamiliares y chabolas, pero también otro tipo de edificaciones como naves industriales, talleres o bares (Agüí, 2017). El asentamiento se originó en los años cincuenta a través del fenómeno de autoconstrucción de viviendas por parte de personas migrantes que provenían de zonas rurales, a la periferia de Madrid. El asentamiento creció con población de bajos recursos que no podía acceder a la vivienda en otros lugares de Madrid, y se consolidó una clara situación de segregación espacial (Observatorio Metropolitano, 2009). Hasta 2011, la gestión de las vías pecuarias estaba en manos de las comunidades autónomas, y en este caso, de la Comunidad de Madrid que consideraba el asentamiento ilegal. En 2011, a través de la ley autonómica Ley 2/2011, de 15 de marzo, de la Cañada Real Galiana, se procedió a la desafectación de la vía pecuaria, convirtiendo los terrenos de dominio público donde se sitúan los asentamientos, en bienes patrimoniales. A través de esta norma, por otro lado, las competencias administrativas pasaron a manos de los municipios.

En lo que respecta al acceso al suministro eléctrico por parte de los residentes del asentamiento se ve directamente condicionado por el carácter ilegal e informal del asentamiento, que no siendo considerado terreno urbano, no reúne las condiciones mínimas de urbanización y a acceso a servicios básicos. Tal como muestra la investigación de Morado Castresana (2016) las

instalaciones de electricidad y agua se realizaban a través de “pinchadas” de la red pública debido a la imposibilidad de los vecinos para acceder a la contratación de suministros básicos.

En este sentido, en diciembre de 2020 un conjunto de Relatores Especiales<sup>140</sup> de Naciones Unidas publicaron una comunicación respecto la situación extrema en la Cañada Real. La comunicación explica que –desde principios de octubre de 2020 – los sectores 5 y 6 empezaron a sufrir cortes de suministros, y posteriormente se suspendió el suministro de luz. En concreto, de acuerdo con los datos en el momento de escribir estas líneas, el sector 6 lleva en situación de ausencia continuada de suministro durante 15 meses, con los graves impactos para la población residente que ello comporta.

En relación con las actuaciones públicas llevadas a cabo, hasta 2017 ni siquiera existía un censo sólido de la población residente en la Cañada Real que permitiera programar una intervención. A inicios del 2017 se presentó el “Censo Social de la Cañada Real Galiana”, estudio desarrollado por la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid, que permitió el posterior Pacto Regional por la Cañada Real Galiana – también de 2017 – en el que se establece un programa de actuación e intervención sobre el territorio, incluyendo un plan de realojos para el sector 6.

El Pacto Regional por la Cañada Real fue firmado en mayo de 2017, y en él se pactaron la renovación urbana de la Cañada Real a través de la regularización patrimonial y urbanística en los sectores que fueran a ser consolidados, y por otra parte los mecanismos de realojo para los residentes del resto de sectores. En este mismo pacto se prevé que mientras dure este proceso, los residentes deberán tener acceso a los suministros básicos, y en concreto, se especifica la rehabilitación del suministro de luz. En línea con lo anterior, y dado que el sector 6 fue declarado incompatible con los usos residenciales, en 2018 se aprobó un Convenio de colaboración<sup>141</sup> para el realojo de 150 familias residentes en ese sector.

Tal como indica la comunicación de los Relatores especiales de Naciones Unidas, si bien existe el Pacto Regional desde el 2017, este no se ha aplicado ni se ha desarrollado. Por otra parte, los mismos relatores denuncian las actitudes de estigmatización y discriminación por parte del propio gobierno autonómico, a través de declaraciones públicas de su presidenta en las que se asociaba directamente los cortes de suministro eléctrico con el cultivo de drogas, la delincuencia y los impagos de facturas de electricidad en la zona afectada.

---

<sup>140</sup> Comunicación de 18 de diciembre de 2020, del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado; del Relator Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad; del Relator Especial sobre el derecho a la educación; del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación; de la Relatora Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental; del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes; del Relator Especial sobre cuestiones de las minorías; del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos; y del Relator Especial sobre los derechos humanos al agua potable y el saneamiento.

<sup>141</sup> Convenio de colaboración de 11 de mayo de 2018, entre la Comunidad de Madrid, a través de la agencia de vivienda social de la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Madrid, para el realojamiento y la integración social de las familias de la Cañada Real Galiana, Sector 6, tramo entre la incineradora de Valdemingómez y el final del término municipal de Madrid con Getafe.

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

Desde un punto de vista más técnico, una reciente resolución<sup>142</sup> del Defensor del Pueblo, en relación a la situación de emergencia de la Cañada Real, indica que el principal escollo es que los residentes no pueden acceder a la contratación legal de suministros. De acuerdo con esta resolución, ante la demanda de una solución por parte de los residentes y de numerosas organizaciones civiles y de defensa de los derechos humanos, la Consejería de Consejería de Economía, Empleo y Competitividad de la Comunidad de Madrid que aludió la normativa vigente de la Ley del Suelo, sobre contratación de los servicios por las empresas suministradoras, el cual, en la redacción vigente<sup>143</sup> en la fecha de la contestación establecía la necesidad de una licencia, que las viviendas informales del asentamiento no podían obtener. El mismo Defensor del Pueblo indica que en 2020 este precepto fue derogado y sustituido por un requisito, más flexible<sup>144</sup>, de un título habilitante que, como indica el Defensor, puede ser generado de forma ad hoc por la propia Administración ante la situación excepcional de la Cañada Real.

En conclusión, vemos que el caso de la Cañada Real es un ejemplo de precariedad energética que no puede ser incluida en los casos típicos de pobreza energética y que, por las específicas circunstancias del caso, no pueden beneficiarse – a priori – de ninguna de las medidas establecidas en la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética. Por otro lado, un elemento fundamental es que este tipo de casos no encajan con la definición de pobreza energética oficial, por un lado, y deviene una realidad social que no puede ser capturada por los indicadores oficiales de pobreza energética que, al fin y al cabo, son los indicadores que guían tanto el diseño de las políticas públicas en el ámbito del acceso a la energía como la evaluación de su implementación e impacto.

### B) SITUACIONES DE OCUPACIONES IRREGULARES Y ACCESO A SUMINISTROS BÁSICOS

Otro conjunto de casos de dificultad de acceso a los suministros básicos son los casos de unidades familiares que – a causa de situación de exclusión residencial – habitan viviendas de forma irregular sin título habilitante.

Desde el 2015 los casos de ocupaciones irregulares de inmuebles en Catalunya han aumentado un 90%, de acuerdo con los datos ofrecidos por los Mossos d'Esquadra (ver Gráfico 5).

---

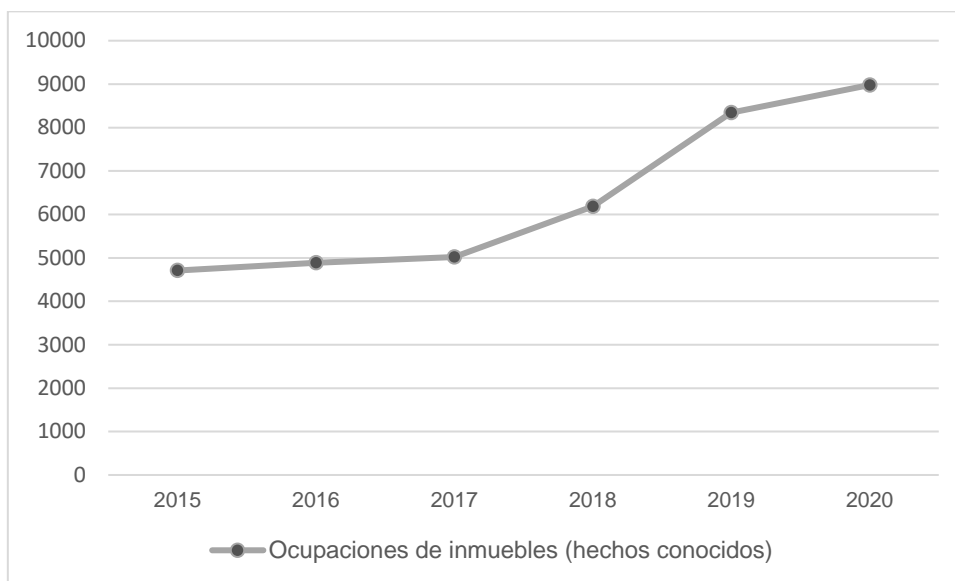
<sup>142</sup> Resolución del Defensor del Pueblo “Suministro eléctrico de emergencia al Sector 6 de la Cañada Real (Madrid)” accesible a través de: <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/suministro-electrico-de-emergencia-al-sector-6-de-la-canada-real/> (último acceso: 12 de febrero de 2022).

<sup>143</sup> Se refiere al art. 160 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid, que establecía: “Las empresas suministradoras de energía eléctrica exigirán, para la contratación provisional, la licencia municipal para la ejecución de las obras, y para la contratación definitiva, la licencia municipal de primera ocupación”.

<sup>144</sup> La nueva Ley 1/2020, de 8 de octubre, por la que se modifica la Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la comunidad de Madrid, para el impulso y reactivación de la actividad urbanística, establece en su art. 162.1: “Las empresas suministradoras de energía eléctrica agua gas y telefonía exigirán para la Las empresas suministradoras de energía eléctrica, agua, gas y telefonía exigirán para la contratación provisional de los respectivos servicios la acreditación del título habilitante urbanístico de conformidad con lo establecido en la presente Ley”.



Gráfico 5 Ocupaciones de inmuebles (hechos conocidos) 2015 - 2020



Font: Datos delincuenciales de los Mossos d'Esquadra. Elaboración propia.

Los delitos de usurpación se encuentran tipificados en el art. 245 del Código Penal. De acuerdo con la jurisprudencia, se trata de delitos patrimoniales en que el bien jurídico protegido es el patrimonio inmobiliario y para la lesión del bien jurídico se requiere un perjuicio al titular del patrimonio afectado (STS 5169/2014). Se contemplan dos tipos de delito, el delito de ocupación de inmueble con violencia e intimidación (245.1 CP) y el delito de ocupación pacífica del inmueble (245.2 CP) que será el más habitual. Por otro lado, pueden distinguirse dos tipos de ocupaciones en función de la motivación: ocupaciones por motivos de necesidad y por motivos ideológicos (Mirapeix Lacasa, 2018). A estos tipos, desde la práctica de las administraciones públicas, y en concreto desde las administraciones locales que lidian en el día a día con este fenómeno, también se diferencian las ocupaciones de tipo delictual. Estas últimas son aquellas en las que se ocupan inmuebles con el único objetivo de desarrollar actividades delictivas en el inmueble. En este apartado nos referimos a las ocupaciones irregulares causadas por una situación de emergencia social y a falta de una alternativa habitacional.

De forma general, el acceso a suministros básicos por parte de personas que habitan una vivienda sin un título habilitante es dificultoso. No existe una normativa específica sobre el tipo de documentación que las empresas suministradoras deben requerir en el proceso de alta del suministro, por lo que podrá variar ligeramente de una comercializadora a otra, pero las empresas suministradoras requieren de un título habilitante, ya sea un título de propiedad o un contrato de alquiler vigente. Esto implica que las unidades familiares que por motivos de necesidad se ven obligadas a ocupar una vivienda no pueden acceder de forma legal a contratar los suministros básicos, viéndose obligados a "pincharlos", esto es, acceder de forma ilegal a través de la manipulación de las instalaciones.

De forma pionera, durante la segunda década de los 2000, algunos ayuntamientos y organizaciones pusieron en marcha medidas para paliar esta situación. Las primeras iniciativas

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

fueron orientadas a facilitar el acceso al suministro de agua potable en las viviendas ocupadas irregularmente. El motivo de que las primeras medidas se centraran en el suministro de agua se debe a que el abastecimiento de agua, a diferencia de la electricidad, es considerado un servicio básico de competencia local. Esto implica que las empresas de abastecimiento de agua a nivel local suelen ser públicas o ser muy cercanas a la administración local, como empresas cesionarias de la gestión de un servicio público. Como ejemplos de estas primeras medidas encontramos el establecimiento de contadores solidarios en la ciudad de Blanes en 2013<sup>145</sup>. En 2013 el Ayuntamiento de Blanes y la asociación Cáritas firmaron un acuerdo para facilitar el suministro de agua a unidades familiares en situación de vulnerabilidad social o riesgo de exclusión. La medida consiste en la instalación de contadores solidarios a nombre de la asociación Cáritas, pero las facturas son sufragadas por el Ayuntamiento, de forma parcial o total, a través de partidas sociales. Para su solicitud, las personas o unidades familiares deben dirigirse a Servicios Sociales del ayuntamiento que realiza una valoración individualizada de cada caso. En el caso de viviendas ocupadas irregularmente, una de las condiciones es que el titular de la vivienda sea una persona jurídica (en muchos casos se trata de entidades bancarias o bien fondos de inversión).

A partir de esta experiencia, otros acuerdos y convenios han sido aprobados en distintos municipios del territorio catalán. A nivel metropolitano, en 2018, mediante un Decreto de Vicepresidencia de Medio Ambiente del Área Metropolitana de Barcelona 2018/184, se autorizó a Aigües de Barcelona, Empresa Metropolitana de Gestió del Cicle Integral de l'Aigua, S.A., en el marco de la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, a facilitar el suministro de agua y la instalación del correspondiente contador con carácter provisional y excepcional a las personas y unidades familiares en situación de riesgo de exclusión residencial. En esta misma línea destacan el protocolo del Ayuntamiento de Mataró y la empresa Aigües de Mataró, SA, SPM de 2016, para la contratación provisional del suministro de agua en situaciones de exclusión residencial, o la reciente instrucción de instalación de contadores provisionales de agua en precario del Ayuntamiento de Manresa<sup>146</sup>.

Si bien existieron avances en relación con el suministro de agua, esto fue más difícil en el caso del suministro eléctrico, en tanto dependía de la voluntad de acuerdo de las empresas comercializadoras. En marzo de 2021, finalmente se aprobó el primer convenio entre Generalitat de Catalunya y la empresa comercializadora Endesa sobre la concertación de medidas de apoyo a las unidades familiares en situación de pobreza energética relacionada con el suministro de

---

<sup>145</sup> Noticia del Ayuntamiento de Blanes: "Comptadors Solidaris d'aigua una iniciativa pionera a Catalunya", acceso a través de : <https://www.blanes.cat/docweb/2013-12-02-comptadorsolidarisaiqua> (último acceso: 13 de febrero de 2022).

<sup>146</sup> Resolución de 10 de diciembre para la aprobación de la "Instrucció d'instal·lació de comptadors provisionals socials d'aigua a precari", publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona el 20 de diciembre de 2021.

gas, electricidad y eficiencia energética<sup>147</sup>. En este convenio, en la cláusula 2.2.3.f) se establece el compromiso de la compañía a garantizar el derecho de acceso de urgencia al suministro básico de electricidad a través de la instalación de un contador provisional, a las personas o unidades familiares que estén ocupando irregularmente una vivienda y se encuentren en situación de exclusión residencial. A través de esta modalidad, las unidades familiares pueden acceder a un contrato temporal sujeto a la situación de emergencia, con una duración de un año y que, necesariamente, deberá estar sujeto al PVPC y una potencia máxima de 3kw.

Entre los requisitos para la instalación de estos contadores, se establece que la persona solicitante deberá estar empadronada en la vivienda, deberá presentar un certificado firmado por la persona responsable de servicios sociales que determine que se encuentra en situación de exclusión residencial y el Boletín de Reconocimiento de la Instalación eléctrica (BRIE).

Si bien el convenio fue firmado en marzo de 2021, después de un año sólo se han formalizado e instalado catorce contadores sociales de electricidad en toda Catalunya, y ninguno de ellos se encuentra en el área metropolitana de Barcelona<sup>148</sup>. Entre las dificultades por las que la iniciativa prevista en el convenio no se ha implementado en mayor medida destaca, por una parte, las dificultades desde los Servicios sociales locales para la certificación requerida de situación de exclusión residencial de las familias, dada la inseguridad jurídica para el trabajador social firmante. Por otro lado, uno de los requisitos para la solicitud de este tipo de contador social es el certificado de empadronamiento en la vivienda. Tal como se ha denunciado en repetidas ocasiones tanto por parte de asociaciones civiles y movimientos sociales (PAH, 2020), o el *Fòrum de Síndics, Síndiques, Defensors i Defensores Locals de Catalunya* (Ponce Solé & Orio Sallent, 2019), a pesar de la obligación de los ayuntamientos a empadronar a todas las personas residentes del municipio (con o sin título habilitante), muchos de ellas no realizan estos empadronamientos. La negación del empadronamiento, entre otros impactos, genera que estas personas no puedan acceder al proceso de obtención de un contador provisional de electricidad y, por lo tanto, vean negado su acceso a un suministro básico.

---

<sup>147</sup> Resolució TSF/946/2021, de 3 d'abril, per la qual es fa públic un conveni de cooperació entre el Departament de Treball, Afers Socials i Famílies, el Departament d'Empresa i Coneixement i la companyia subministradora Endesa sobre concertació de mesures de suport a unitats familiars en situació de pobresa energètica relacionada amb subministraments de gas, electricitat i l'eficiència energètica

<sup>148</sup> Planta Baixa (11/02/2022) Fracàs dels comptadors socials: només 14 famílies tenen un a Catalunya. Acceso a través de: <https://www.ccma.cat/tv3/alcanta/planta-baixa/fracas-dels-comptadors-socials-nomes-14-families-tenen-un-a-catalunya/video/6143595/> (último acceso: 18 de mayo de 2022).

## Chapter 4

# Methods

### 1 Methodological approach

A first step in building a methodological framework is situating the reader in the ontological and epistemological position of the research. This thesis is built on a constructivist perspective, which claims the social reality is multiple and is constructed by a diversity of interdependent actors. This constructivist vision emphasizes to understanding the complexity of the research object (a particular reality) and to questioning the researcher's objective position. When thinking and describing reality, scholars and researchers are also constructing it. Therefore, the research intervention is also part of the building process of a particular phenomenon and situation. Hammersley & Atkinson (2007) use the term 'subtle realism' to describe an ontological position where the researchers are also social actors. Hence, although the social reality or the phenomenon exists beyond the researcher's intervention, they have a significant role in creating and building the data used in the research.

The second idea to incorporate in this introduction to the methods is the epistemological position of the researcher. In this regard, I define myself as an interpretivist researcher. Using Schütz's definition, an interpretivist vision would mean that "social reality has a specific meaning and relevance structure for the beings living, acting, and thinking within it" (1962, p. 59). On the one hand, this position emphasizes the significance of the social action and, on the other hand, the subjective perspective of the social actor themselves.

I take the concept of situated knowledge proposed by Haraway (1988) as a basepoint reference that feminist epistemology scholarship has widely developed. The idea of situated knowledge questions the possibility of a neutral position or objectivity in science. According to Haraway, all knowledge comes from a located and particular individual, resulting from a historical, cultural, and political process, thereby preventing impartiality or neutrality of knowledge. In this vein, Harding (2016) argues that attaining objectivity is only possible when we recognize the basepoint of the researcher and that all research is created and enunciated from a particular perspective, though this is not in conflict with the rigor and methods of transparency that science requires.

## 1.1 Research Questions and Research objectives

As just stated, creating research questions has been iterative and non-linear. During the fieldwork as well as the whole research process, nuances in the initial research position and additional research questions emerged:

- **How can energy vulnerable populations be characterized from a multi-dimensional perspective?**
  - What is the profile of the energy vulnerable population in Spain?
  - What population profiles are not included in the current Spanish official definition of energy poverty?
  - Does the energy vulnerable profile include all situations of emergent energy precarity?
  
- **How are the phenomena of energy exclusion and energy precarity constructed as policy problems?**
  - How does the energy precarity concept widen the traditional conception of energy poverty and energy vulnerability?
  - In which form are systematic and recurrent energy disconnections considered a form of energy exclusion?
  - How do relevant actors in energy precarity and energy exclusion situations frame and narrate the phenomenon as a policy problem?
  - Does the current energy poverty official definition include relevant energy precarity, and more particularly, energy exclusion situations?

From these research questions, I build the following research objectives to be tackled through a particular research design that I develop in the sections below. The general objective (GO) of this thesis research **is to explore the construction process of the phenomena of energy precarity and energy exclusion as policy problems and to differentiate them from the energy vulnerability phenomenon.**

In order to pursue this general objective, the following specific objectives (SOs) guided the research process:

- SO1: To characterize energy vulnerability from a multi-dimensional perspective.
- SO3: To understand energy precarity and energy exclusion situations from a multi-dimensional perspective.
- SO4: To explain the construction process of the energy exclusion phenomenon as a policy problem through three specific case studies.
- SO5: To interconnect and relate energy precarity and energy exclusion as policy problems with the current official policy definitions of energy poverty in Spain.

## 1.2 Understanding energy precarity as a multi-dimensional phenomenon: a multimethods approximation

To date, various methods have been developed and introduced to measure energy vulnerability and energy poverty: from purely quantitative studies (Aristondo & Onaindia, 2018; Martín-Consuegra et al., 2019) to qualitative approaches, such as ethnography (Bartiaux et al., 2019) or other qualitative methods (Grossmann, Jiglau, et al., 2021; Middlemiss & Gillard, 2015; Pellicer-Sifres, 2018b).

This doctoral research uses a multimethods approach combining quantitative and qualitative analysis to strengthen the results. In this process, I combine diverse methodological approaches with the objectives to gather different types of information that would provide a diversity of angles on the same broad research topic. As stated, the research question seeks to widen the traditional conceptualization of energy poverty and vulnerability and to explore how energy precarity is understood and constructed as a policy problem by different agents. To do so, I developed a mix of specific research objectives that will be addressed using a combination of research methods approaches.

According to Pat Bazeley, cited by Johnson et al., a “multimethod research is when different approaches or methods are used in parallel or sequence but are not integrated until inferences are being made” (Johnson et al., 2007, p. 119). Although multimethod and mixed methods research are usually referred to in a global manner, it is relevant to point out the differences between the two approaches to avoid methodological confusions (Anguera et al., 2018).

Anguera et al. (2018) underline the two main characteristics of a multimethod approach (compared to mixed methods). Firstly, multimethod research “address various research questions related to a broader research goal (...) each of these questions need to be answered using a specific methodology” (Anguera et al., 2018, p. 2765). In other words, from a multimethod perspective, integration is not required (Clark & Ivankova, 2018) since the different methods are included to explore different research goals. Secondly, a multimethod approach should combine different methods in a variety of ways. So the definition core of multimethods research is combining two or more methods or styles in one research program (but not for the same research objective), so the possible combinations are broader than from a mixed methods approach (Hunter & Brewer, 2015).

There is a debate in multimethods and mixed methods literature on the predominance of one method. Although methodological orthodoxy has seen qualitative methods in a secondary role (Hesse-Biber, Rodriguez, & Frost, 2015), qualitative research takes the leading position in this research. In this case, secondary data analysis is included in the multimethod design to provide context and background for the qualitative study.

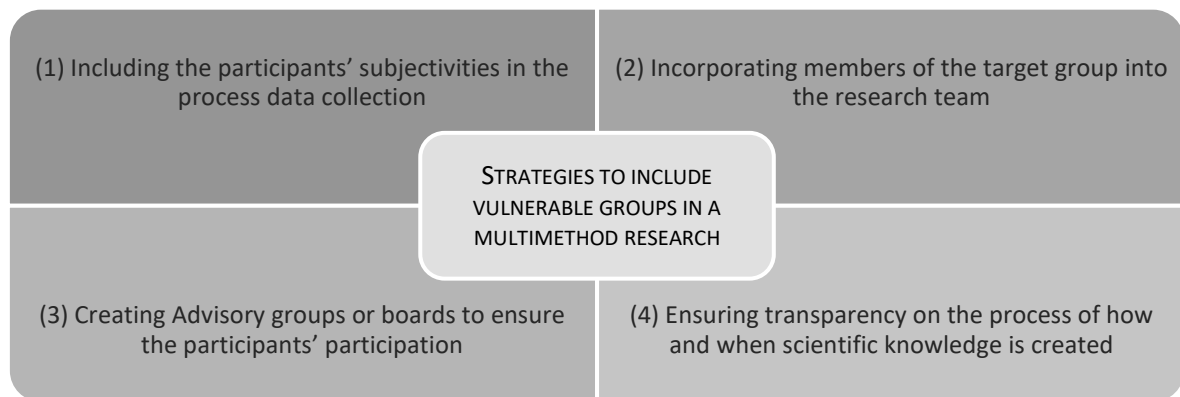
Regarding the research sequence, I started by exploring the context of energy vulnerability in Spain and the policies in place to tackle this problem. From this point of view, analyzing the

population targeted by the current policies and characterizing them through statistical data helped me delimitate the object of study for the second part of the research, the qualitative part. This second part incorporates the knowledge obtained in the first part of the research to compare the populations I analyzed with the characterization of energy vulnerable populations in Spain according to the official indicators.

Nevertheless, as described, energy precarity and energy vulnerability are multi-dimensional and complex phenomena. Notably, energy precarity is still a contested policy problem and conflict exists regarding its definition and delimitation. As seen in Chapter 3, although conflict is not unusual in policy, it adds complexity to social spaces that are already strained. Mertens points out how multimethods and mixed-methods approaches can be helpful to engage with an interdisciplinary and transdisciplinary understanding of contemporary *wicked problems* (Mertens, 2015).

Mixed methods and multimethods have played a unique role in investigations involving at-risk populations "at the margins." They helped promote a decolonization research process by defeating the perspective of "researching on towards researching with" (Gómez, 2014). Gómez underlines the relevance of combining methods in addressing the needs of marginalized groups, as well as for "researchers who accept that research has a role to play in supporting transformative social change" (Gómez, 2014). With that purpose, the author identifies four strategies to include vulnerable groups in the research process in a transformative way (Figure 1):

Figure 1 Strategies to include vulnerable groups in the research process



Source: Elaborated by the author. Based on Gómez (2014).

For this research, I use two of the listed strategies by Gómez (2014). Firstly, I will include the participants' subjectivities in the data collection process and a tool to revise the findings and their interpretation by the researcher. Secondly, through a shared reflection of the research methods and processes with the populations involved in the investigation, I seek to ensure transparency in the process of knowledge creation.

Finally, I employ a transformative design following Mertens (2012, 2021). Transformative designs are aimed to advance the needs of underrepresented populations. Examples of this type of

research design can be found in feminist, racial, or disability theory. From this design choice, all decisions about interaction, priority, timing, mixing, and the specificities of the multimethods approach are made within the context of the transformative framework. Donna M. Mertens (2021), in her recent publication, underlines the role of the researcher in the transformative paradigm, adopting a *change agent* role (Hall, 2020), and the need for researchers to consciously act to address inequalities (since not acting would mean being complicit to the oppressive status quo). I try to integrate my experience as a social activist in all research stages in this line of thought. Being part of social movements involved in the research object of study contributes to better understanding the nuances among the actors in the conflict. It has also allowed me to build trust with the affected communities.

### **1.3 Ethical issues and data management plan**

This section specifies the steps and processes I followed to manage the data created and analyzed during this research. This data management plan has pursued the general premise "As open as possible, as closed as necessary" based on the four FAIR principles: Findability, Accessibility, Interoperability, and Reusability (Wilkinson et al., 2016).

#### **1.3.1 Research data: sources, data storage, and security**

The data used in this research comes from two main sources: secondary and primary data. I do not develop here the precedence and characteristics of the data (since I detail it in the relevant sections below in this same chapter).

Concerning the nature of the data used in this research, we can distinguish:

- Survey data is organized in particular datasets provided by external organizations. The initial organization has already processed the data provided by external organizations. For this research, the data received have already been anonymized. The description of each of the external datasets analyzed is detailed in Section 2 of this chapter.
- In the form of text and audio documents, qualitative data obtained through different research data collection strategies such as in-depth personal interviews, participant observation techniques, and policy and press documents relevant to the research. In addition, all the qualitative data have been standardized as text in order to facilitate the qualitative analysis. The detailed data is itemized in Section 3 of this chapter.

All the data generated during this research will be processed and analyzed through the following Data analysis software: RStudio for statistical and quantitative data analysis; Atlas.ti for qualitative data analysis; and QGis for spatial data visualization. All the data have been stored and secured using the University of Girona servers. Security copies have been made periodically.



### 1.3.2 Ethical issues, restrictions, and personal data protection

All interviewees were informed of the research objectives, the recording method of the interview (in the cases that the interview has been recorded), and the data management principles of the research. In addition, all participants were apprised that all personal data would be eliminated and that the interview transcriptions would not be public. Finally, all of them gave their written or recorded consent. Some information has been collected from the self-experience of the researcher as an activist, as an observant participant in meetings, assemblies, or another activist-related activity. In these particular cases, none of the meetings were recorded, and all the information gathered from them was in the form of notes by the researcher.

Regarding the data obtained during the investigation, sensitive or personal data (subject to the Spanish Personal Data Protection Law<sup>149</sup>) has been anonymized to guarantee the protection of the research participants' identity. This anonymizing treatment consists of assigning each participant a numerical identification code and eliminating the file that contained the identification data of the person and the corresponding assigned numerical code. In addition to the anonymization treatment, to preserve the participants' identities and, in particular, the identities of the residents, the transcriptions of the interviews are not public. Details of the methodology used for the anonymization can be found in section 3.2.

By following this method, I obtained anonymized or irreversibly dissociated data, that is, data that cannot be associated with an identified or identifiable person. The anonymization has been achieved by eliminating all information that identifies the subject or because said association requires an unreasonable effort, understood as the use of a disproportionate amount of time, expenses, and work. As a result of this anonymization process, the data protection measures provided for in current regulations are not applied.

## **2 Landscape of the energy vulnerable population: a quantitative approach**

### **2.1 Descriptive Statistics for energy vulnerability characterization**

For the quantitative module of the research, I used a secondary data analysis approach. Secondary data analysis fundamentally consists in using data previously collected by others and using it to create new knowledge (Levin & Hyman, 1973). For our research, I will use the following definition of secondary data analysis:

Secondary analysis refers to the analysis of previously collected data, available and organized in a systematic way with respect to an individual or aggregate unit of analysis, from one or more data sources, to answer a research question defined

---

<sup>149</sup> The Spanish Data Protection and Digital Rights Act 3/2018.

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

independently of purposes for which the data were originally collected (Biolcati-Rinaldi & Vezzoni, 2012, p. 16).

Among the advantages of using a secondary data analysis approach, I highlight time and resource saving (Corbetta, 2006; Donnellan & Lucas, 2013), particularly in a single researcher's thesis dissertation. In addition, using secondary data in a multimethod approach allows the researcher to further the necessarily limited scope of the investigation, incorporating and using data already collected and ready for the analysis. Another benefit of using secondary data is that it 'forces' researchers to be open and transparent about their methods since they will be highly replicable because data are (usually) public (Donnellan & Lucas, 2013).

The third advantage of using a secondary data approach is directly connected with policy studies. Young and Ryu (2000) state that policy studies generally influence policy and policymakers. Using existing reliable and well-constructed government and non-government data sources might be preferred over unique data sets generated by single researchers or small research teams (Young & Ryu, 2000).

Despite these advantages, there are also limitations of using secondary data. The main one is also one of the significant benefits: the data collection has already been carried out. That means there are several issues to be aware of: the first is that the initial research questions that guided the data collection will not be the same as the secondary analysis, and it may be difficult to fit the available data with the actual research question. The second issue is that all the data collection information and dataset tidying process is sometimes unknown to the secondary researcher (Donnellan & Lucas, 2013). Despite these disadvantages, a secondary data analysis perspective can considerably improve the research by providing a factual context to situate the qualitatively analyzed cases.

In order to conduct the statistical analysis, I primarily opted for the R language (R Core Team, 2020). All the code and functions applied in the analysis process are detailed in the Annex 2 of this dissertation.

### 2.2 Data selection: the EINSFOESSA 2021 Survey

The database used for the secondary data analysis is the EINSFOESSA 2021 survey dataset. This survey was designed to quantify and analyze the living conditions and situations of social exclusion in Spain. The results of the primary research for which the survey was designed in the first place can be found in the "Evolución de la cohesión social y consecuencias de la COVID-19 en España" [in English: Social cohesion evolution and COVID-19 consequences in Spain] (Ayala Cañón et al., 2022).

The universe of the survey is all Spanish households (excluding the autonomous cities of Ceuta and Melilla). Since the objective of the survey was to analyze the living conditions in all households, particularly in potentially vulnerable households, the sampling process involved,

firstly, clustering census sections and, secondly, random routing. The clustering of the census sections was not proportional to the general population but to the estimated population in social exclusion or poverty risk to ensure the presence of vulnerable households. This disproportionality was later corrected by weighting (Ayala Cañón et al., 2022). Two questionnaires were used in the process for the households' selection. The first was a filtering questionnaire to detect early signs of social exclusion. The second questionnaire was the complete one, and it was only applied to the households that fulfilled specific criteria detected in the first questionnaire. It also was applied to a fraction of the households that did not qualify in the first one (to get a representative sample of the general and vulnerable populations). This process aimed to ensure the inclusion of a representative number of households with early signs of social exclusion in the final sample (Ayala Cañón et al., 2022).

The EINSFOESSA survey uses the household as the analysis unit, but it collects information of each of the members of the households, getting a double sample: households and population. The universe for the population is 47.326.687 people, and for the households, 18.472.800<sup>150</sup>. The final sample of the EINSFOESSA survey was 7.013 households and 18.546 people, with an error margin of  $\pm 1,2\%$  for the population sample and  $\pm 0,7\%$  for the household sample. The survey data was collected through personal interviews with trained personnel using a structured and pre-coded questionnaire. In addition, in certain autonomous communities, including Catalonia, a specific sample of 600 surveys was collected to ensure the representativeness of the survey for these territories (Ayala Cañón et al., 2022). The fieldwork for the survey process was performed between 11<sup>th</sup> March and 31<sup>st</sup> May of 2021. All the information related to economics in the survey refers to the period of 2020.

The original survey was composed of ten different sections representing a variety of variables and topics. In particular, the 2021 edition of the EINSFOESSA survey was specifically designed to collect data on the impacts and consequences of the COVID-19 pandemic on the Spanish society. The following table (Table 1) provides a summary of the main sections of the original survey.

Table 1 Sections of the EINSFOESSA 2021 Survey

Section	Main topic	Questions
<b>(A) Basic household and household members data</b>	Basic sociodemographic data	A1-A11
<b>(B) Education</b>	Set of questions related to the education level of the members of the household.	B12-B23
<b>(C) Health, Autonomy and specific inclusion needs</b>	Set of questions related to the health condition, disabilities, autonomy level, and other specific needs of the members of the household.	C24-C52
<b>(D) Employment</b>	Set of questions related to the working conditions of all household members over the age of 16	D53-D69

<sup>150</sup> According to the official data from the Spanish Statistics National Institute.

**VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA  
EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA**

<b>(E) Economy</b>	Set of questions on economic activity, subsidies, pensions, and income and expenses of all households and household members.	E70-E95
<b>(F) Housing and environment</b>	Set of questions on housing, building, and other environmental conditions.	F96-F103
<b>(G) Social Services</b>	Set of questions on experiences with Social Services	G104-G116
<b>(H) Family background</b>	Set of questions on family background and conditions only applicable to interviewees between 25 and 59 years old.	H117-H130
<b>(I) Current Situation</b>	Set of miscellaneous questions related to social and political relations, personal situation, religion, and community status.	I131
<b>Other questions to be filled by the interviewer</b>	Set of questions to be answered by the interviewer.	U1-U5

Source: elaborated by the author.

One of the reasons to include the EINSFOESSA dataset in our secondary data analysis process is that it provides an extensive dataset focused on the living conditions of socially excluded households that allows us to analyze the extent of the energy vulnerability problem in Spain.

For the data comparisons between 2018 and 2021, I incorporated data from the EINSFOESSA 2018 survey. Since it was not the primary dataset for the analysis, I refer to Fernández Maíllo (2019) for the specific methodological details of the 2018 edition survey process.

### **2.3 Energy vulnerability characterization of socially vulnerable populations**

As stated at the beginning of this chapter, the quantitative approach of this thesis has a descriptive objective, and it is limited to the characterization of different populations of interest in the research. The quantitative results of the data analysis provide a panoramic view of the population in a situation of energy vulnerability, considering the graded perspective a vulnerability indicator might provide.

The selection of energy poverty indicators to apply to the available secondary data was conducted considering two factors: the suitability of the survey data and the comparability of the indicators to other populations. For that purpose, I prioritized the indicators used by the European Energy Poverty Observatory and the Spanish National Strategy against Energy Poverty (Ministerio para la Transición Ecológica, 2019).

The European Energy Poverty Observatory (EPOV) recently published a Methodology Guidebook (Thema & Vondung, 2020) that has been extremely useful for selecting and building the indicators used in this research. This guidebook includes the methodological justification and details of the building process of the primary and secondary indicators of the EPOV that, at the same time, have become a reference for many countries, including Spain. However, as stated in the first

chapter of this thesis, the selection of indicators and energy poverty and vulnerability measurement is not neutral. On the contrary, it significantly impacts the diagnosis and posterior policy intervention.

Considering energy poverty and energy vulnerability as culturally sensitive and multi-dimensional concepts, they cannot be measured and captured by a single indicator (Thema & Vondung, 2020). For that reason, many authors and institutions have opted for a multi-indicator approach (Castaño-Rosa et al., 2019; Simcock et al., 2016), including the EPOV. Without going into detail<sup>151</sup>, the EPOV uses multiple indicators divided into two categories: primary and secondary indicators. The EPOV identifies four primary indicators (two consensual-based indicators and two expenditure-based indicators) and a range of 19 secondary indicators<sup>152</sup>. I will use the EPOV primary indicators as the main energy vulnerability metrics for this research, incorporating some of the secondary indicators according to the available data.

In addition to the indicators' framework provided by the EPOV, I will also incorporate the selection of indicators and characterization variables found in the Spanish National Strategy against Energy Poverty.

### 2.3.1 Energy Vulnerability using the EINSFOESSA 2021 Survey.

#### A) PRIMARY ENERGY POVERTY INDICATORS IN THE EINSOFESSA SURVEY

For the 2021 EINSFOESSA's survey, I calculated five primary indicators: three consensual-based indicators (the ability to keep the home adequately warm, the existence of arrears of utility bills and housing deficiencies) and two expenditure-based indicators (the total energy expenditure below half the reference median and the share of energy expenditure).

##### Ability to keep the home adequately warm

This indicator has been calculated using the EINSFOESSA's survey microdata from the share of households responding "no" to the question F.101, "*Is your household able to maintain home at an adequate temperature?*".

##### Arrears on utility bills

This indicator has been calculated using the EINSFOESSA's survey microdata from the share of households responding "yes" to the question F4 "*Have your household had any arrears, during 2020, in the payment of utilities bills (water, gas, heating, electricity)?*".

##### Low absolute energy expenditure (M/2 or HEP)

The low absolute energy expenditure indicator or M/2 has been calculated following the EPOV's methods guidelines (Thema & Vondung, 2020). It shows the share of the population with a total energy expenditure below half the national median.

---

<sup>151</sup> For further details on the variety of available metrics and indicators on energy poverty and energy vulnerability see the first chapter of this thesis dissertation.

<sup>152</sup> See Annex 3 for a complete overview of the EPOV primary and secondary indicators.

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

As Thema and Vondung (2020) point out, this indicator is helpful to detect energy underconsumption, but we need to be aware of some issues when interpreting it. They highlight that, even though it is crucial to detect underconsumption patterns, factors other than energy poverty or vulnerability can also explain this phenomenon. Among the alternative explanations for underconsumption, we may find households where energy costs are included in the rent or buildings with a higher energy efficiency level. Nevertheless, considering the Spanish national data on the efficiency level of buildings (IDAE, 2019), while efficiency may explain a few cases, it is not a factor that can affect the interpretation of the indicator.

The M/2 indicator has been calculated using the variable 'share of energy' created using question E82\_3 of the EINFOESSA Survey: "Electricity and Gas Consumption."

### Share of energy expenditure (2M)

The 2M or share of energy expenditure indicator gives us information about the energy expenditure share compared to equivalized disposable income above twice the national median. The indicator "aims to capture the burden that energy bills put on households relative to their disposable income, using the national median as a reference point. Accordingly, whether a household is considered energy poor depends on the relation between its energy expenditure and disposable income in comparison to how this relation looks like on the macro level" (Thema & Vondung, 2020, p. 16).

On the one hand, I calculated this indicator using the previous question on energy expenditure (E82\_3 in the EINFOESSA Survey) and the equivalized disposable income data calculated using the available data on the household income (variable 'ingresosfiablesUC' from the EINFOESSA Survey).

### B) CREATING A COMPOSITE MULTI-DIMENSIONAL INDICATOR

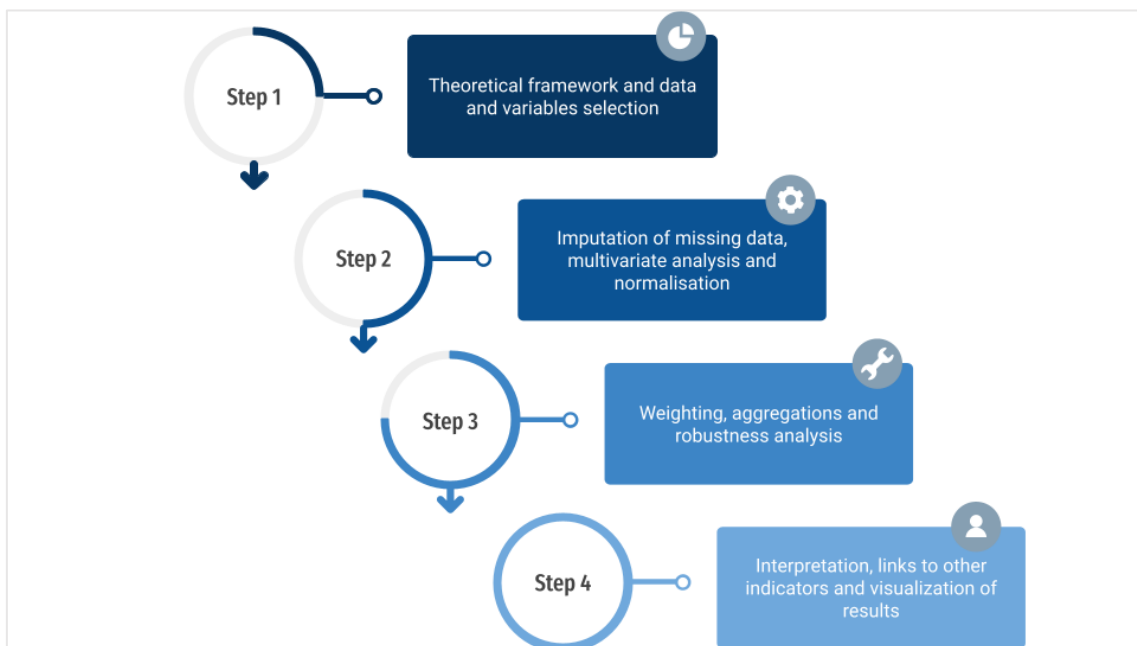
With the aim of analyzing the characteristics of the energy vulnerable population in Spain through the EINFOESSA survey, I formulated and created an energy poverty composite multi-dimensional indicator. This indicator is generated by combining only official and accepted energy poverty indicators. Although this research's objective is not to create an energy poverty indicator, I used it to ensure a more general vision of the phenomena.

A composite indicator can be defined as a combination of individual indicators compiled into a single index based on an underlying model (Nardo et al., 2005). Based on Nardo et al. (2005) and Saisana and Tarantola (2002), the most relevant advantages of composite indicators are their capacity to summarize complex and multi-dimensional phenomena, such as energy poverty. The second notable benefit is that composite indicators are straightforward to understand and interpret, thereby facilitating communication and enabling comparisons between complex dimensions. Among the potential disadvantages of composite indicators, I highlight that a flawed construction process or misinterpretation could confuse the message. As we simplify the information through a composite index, it is also opaque in relation to understanding the underlying methods used. Transparency in the construction process is essential to ensure that

decisions on the selection and weights of the indicators are clear to the reader and considered in the data interpretation process.

I followed the composite indicators construction process proposed by Nardo et al. (2005) in their reference manual "Handbook on constructing composite indicators: methodology and user guide." According to these authors, several steps and decisions must be taken when constructing a composite indicator. For explanatory purposes, I summarize them in the following figure:

Figure 2 Construction process of a composite indicator



Source: elaborated by the author.

As detailed in the methodological annex, I built the indicator following the proposal of Sokolowski et al. (2020) on their applied energy poverty index for Poland. This chapter will not provide deeper more detailed analysis of the methodological process, as it can be consulted in the methodological annex. However, I want to guide the reader through the significant decisions taken in creating the indicator.

#### Theoretical framework and variable selection

Several proposals composite indicators are proposed in the energy poverty scholarship. Many authors focused their efforts on building composite indexes that allow comparisons among different countries.

In particular, the composite fuel poverty indicator for the European Union proposed by Healy and Clinch (2002) or the analysis of the composite measure undertaken by Thomson and Snell (2013) can be mentioned. Furthermore, from a more global perspective, several composite indexes were created aiming to compare energy poverty among countries, such as the global energy poverty index applied to 125 countries (Che et al., 2021), a multi-dimensional index applied to only Latin-

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

American countries (Santillán et al., 2020) or the 'Multidimensional Energy Poverty Index' for 29 African countries (Nussbaumer et al., 2012b).

Nevertheless, the present research does not use an international comparative approach to analyze energy poverty and precarity. Instead, I focus on understanding and exploring the population characteristics of energy vulnerable and precarious people, so we need to take as a reference those studies centered on developing multi-dimensional indexes for only one population or country. Notable examples of this are the analysis of double energy vulnerability in England by Robinson and Mattioli (2020) or the multi-dimensional index for Portugal by Gouveia, Palma, & Simoes (2019).

To construct the indicator, I used the data from the EINSFOESSA survey since it provides enough data and available variables for one specific population to compare and build a composite index.

The indicators selected for our composite indicator are the four officially accepted indicators for energy poverty in Spain, as well as a fifth indicator on the house and edificatory conditions:

- Ability to keep home adequately warm.
- Arrears on utility bills
- Share of energy expenditure (2M)
- Low absolute energy expenditure (M/2 or HEP)

I opted for these four indicators for two main reasons. The first one is related to the fact that these are the only four official indicators recognized by the Spanish Government and underpinned by the European Energy Poverty Observatory. Official support for this group of indicators is vital since they serve as a reference for policy-making decisions.

The second reason is connected to the nature and characteristics of the selected indicators. They include two subjective and two objective indicators. As we will see below through the redundancy analysis, their different essence helps us capture the diverse dimensions of energy poverty.

Finally, I added a fifth indicator on the **condition of buildings**. This decision responds to the importance of energy efficiency and building quality in energy vulnerability. Although the relation between energy poverty and vulnerability to energy efficiency and building quality has been widely proven through research, official energy poverty indicators do not include this type of variable.

### Main methodological decisions: redundancy and weighting decisions

The procedure to build our indicator has been directly inspired by the multi-dimensional index created by Sokolowski et al. (2020) for the Polish case. However, as the authors highlight in their paper, their proposal may be applied and adapted to other national cases. Therefore, the multi-dimensional index used in this thesis is an adaptation of that, using indicators that are more convenient for the Spanish context.

In the form of indicators, the selected dimensions are dichotomous variables, meaning each observation can score positive or negative for each indicator. First, I calculated the redundancy of single dimensions (or indicators) of energy poverty in our dataset. For this purpose, I used the



specific measure of association proposed by Alkire et al. (2015) instead of the more classic correlation analyses (Cramer's V).

Alkire et al.'s approach improves the redundancy assessment since it shows "the matches between deprivations as a proportion of the minimum marginal deprivation rates" (Alkire et al., 2015, p. 230). Therefore, if two deprivation measures are not independent, it shows the joint distribution as the minimum of the headcount ratios. Furthermore, when using the minimum, it allows us to get a redundancy measure in which the maximum value is 1 (100%), so we obtain a number from 0 to 1 that indicates the proportion of people who are deprived in both variables, using the indicator with a lower marginal headcount ratio as a reference.

After calculating the redundancies among the selected variables, I obtained Table 2:

Table 2 Redundancies among the selected variables

	Inadequate temperature at home	Arrears on utility bills	Share of energy expenditure (2M)	Low absolute energy expenditure (HEP)	Building Conditions
Inadequate temperature at home	1	0.37	0.26	0.20	0.25
Arrears on utility bills	0.37	1	0.31	0.13	0.24
Share of energy expenditure (2M)	0.26	0.31	1	0.02	0.16
Low absolute energy expenditure (HEP)	0.20	0.13	0.02	1	0.15
Building Conditions	0.25	0.24	0.16	0.15	1

As can be observed, higher redundancy levels are found between the two subjective indicators: the ability to keep an adequate temperature at home and the arrears on utility bills. In this case, the redundancy measure tells us that 37% of people affected by one indicator are also affected by the other one.

The second highest redundancy level is found between the variable for arrears on utility bills and the objective indicator on energy expenditure share. In this case, 31% of the population affected by the first indicator is also above the national median regarding energy expenditure share. Similar values can be noted between the 2M indicator and the subjective indicator on inadequate temperature at home (0.26). This similar redundancy measure is consistent because the redundancy level between the two subjective indicators is the highest among our selected variables. Nevertheless, all the redundancy measures mentioned are below a 50% threshold.

Finally, I finish this section by outlining the methods applied for the weighting and aggregation process. According to Nardo et al. (2005), "regardless of which method is used, weights are

**VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA  
EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA**

essentially value judgements." In this case, I opted for combining statistical methods and expert opinion, choosing the officially selected energy poverty indicators for Spain with the aim of reflecting the country's policy priorities. Therefore, after selecting the variables, I assigned different weights to each singular indicator using the redundancy measure as a reference.

Based on an equal weight allocation for each variable, I adjusted the final weight considering the redundancy level among them (see Table 3).

Table 3 Final weight of variables

<b>Indicator</b>	<b>Relative weight</b>
<b>Inadequate temperature at home</b>	0.150
<b>Arrears on utility bills</b>	0.150
<b>Share of energy expenditure (2M)</b>	0.275
<b>Low absolute energy expenditure (M/2 or HEP)</b>	0.275
<b>Building conditions</b>	0.150

### 2.3.2 Characterization of Energy Precarious Population using EINSFOESSA Survey Data

The main objective of this thesis's quantitative section is to better understand and characterize the energy vulnerable and energy precarious population in Spain. Since the official indicators for Spain are extracted from two different surveys, it is not easy to characterize the targeted population with extensive and accurate data. However, the EINSFOESSA 2021 Survey, as mentioned before, provides an opportunity to accurately characterize the Spanish energy vulnerable population since it includes, in one same representative sample, a variety of indicators on very different living standards perspectives.

This section presents the characterization variables chosen to perform this descriptive analysis. First, I distributed the chosen variables among dimensions that are useful to represent the various life quality perspectives that can affect and be affected by energy vulnerability and energy precariousness situations:

- Dimension 1: Family and household characteristics
- Dimension 2: Income and economic factors
- Dimension 3: Urban environment
- Dimension 4: Housing conditions and basic supplies
- Dimension 5: Health and Social Relations

In Table 4, I summarize the selected variables for each dimension. This section does not detail the calculations and methods to build some of the variables detailed in the Quantitative Methods Annex (Annex 2).

Table 4 Dimensions and Variables Summary

Dimension	Variable
<b>Dimension 1: Family and household characteristics</b>	1.1. Household size
	1.2. Households with a member over 65 years old
	1.3. Couples without children and with a member over 65 years old
	1.4. Single-parent households
	1.5. Households with a member with a recognized disability
	1.6. Minorities and vulnerable groups
<b>Dimension 2: Income and economic factors</b>	2.1. Income quintiles per consumption unit
	2.2. Working status of the head of the family
	2.3. Household member in unemployment
	2.4. Subjective perception of social class
<b>Dimension 3: Urban environment</b>	2.1. Neighborhood type
	2.2. Size of the Municipality
	2.3. Deteriorated urban environment
	2.4. Conflict level
<b>Dimension 4: Housing conditions and basic supplies</b>	3.1. Basic supplies default notice
	3.2. Need for building renovation
	3.3. Type of building renovation
	3.4. Heating
	3.5. Basic supplies and house equipment
	3.6. Type of ownership
	3.7. Type of housing
<b>Dimension 5: Health and Social Relations</b>	4.1. Health
	4.2. Food expenses reduction
	4.3. Poor diet
	4.4. Leisure expenses reduction
	4.5. Loss of social relationships

4.6. Economic subsidies from public institutions

4.7. Help requests to public or private institutions

### 2.3.3 Independence test for energy vulnerability variables

The previous sections described the selection, creation, and recodification of variables that are critical to understand the energy vulnerable population. To better comprehend the connection between energy vulnerability and energy precarity characteristics, I performed the **chi-square test of independence** to examine the contingency table formed by pairs of selected categorical variables. The test aims to evaluate the significant association between the categories of the selected variables by quantifying and summarizing the level of difference between the observed and expected values (according to the null hypothesis). Once I calculated the Chi-Square statistics, I compared it to the critical value (given the calculated degrees of freedom and a p-value of 0.05). If the comparison provides a Chi-Square statistic that was more significant than the critical value, we must conclude that the variables considered are not independent of each other.

Once I applied the independence test, if there was a significant relationship between the variables, I performed a Pearson residuals analysis that will provide information on the categories with more significant weight to explain the significant differences between expected and observed values.

### **3 An approximation to energy precarity as a policy problem: a qualitative approach**

In recent years, several qualitative studies have been published on energy poverty and energy vulnerability (Baudaux & Bartiaux, 2020; Grossmann, Jiglau, et al., 2021; Teschner et al., 2020). A relevant group has focused on the lived experience of energy vulnerable households and their daily struggle. These studies emanated from the necessity for a more comprehensive understanding of the lived experience of populations lacking adequate access to energy services (Middlemiss & Gillard, 2015).

Another group of scholars have focused on the discourses on energy poverty and energy vulnerability and how they can shape policy responses. In this line of work, more aligned with this research, I highlight Rafey and Sovacool's (2011) research analyzed competing discourses on energy development, concluding that energy poverty is a subjective or non-closed phenomenon that forms part of continuous discursive negotiation. Fungisai Chipango (2021), in a similar way, examined the competing discourses related to energy poverty causes in Zimbabwe. Through a narrative analysis of the simultaneous alternative explanations for energy poverty, the author shows how they shape and influence the possible solutions to address the problem. Finally, Koďousková and Lehotský (2021) use a frame analysis method to research how Czech bureaucrats frame the question of energy poverty and how a set of concurrent frames may complicate negotiating or agreeing on a common policy approach. Their research identifies two main frames from a broader ideological perspective for energy poverty: the individualistic and structural view.

Furthermore, the present research is based on activism research, first established by Hale (2008) and developed by activists such as Gutierrez and Lipman (2016). Both theory generation and analysis are anchored in social movement praxis and my involvement in it. This approach is characterized as active political and research work that enrich each other (Lipsitz, 2008). Recognizing that all knowledge is contextual (Haraway, 1988), this research is informed and deepened by the activist researchers' personal experiences, as defined by Chatterton, Fuller, and Routledge (2007).

#### **3.1 Policy analysis and policy problem definition**

The research design for the second part of this investigation is policy analysis from a qualitative perspective. In the following paragraphs, I untangle the research design, the particular data collection and analysis methods, and the justification for this methodological framework election.

The policy process model applied in this doctoral dissertation is based on the model proposed by Subirats et al. (2008), which is enriched with a critical policy approach (Barbehön et al., 2015).

While Subirats et al. (2008) consider some of the critiques against this perspective<sup>153</sup>, they defend a cyclic optic of the policy sequence process. In accordance with these authors' sequence model, this research focusses on the first phases of the process. However, as mentioned, there are strong criticisms against the linear and incremental sequencing model in policy studies. For example, Sabatier argues that distinguishing phases or steps in the policy process suggests that each step can be understood as a temporally and materially separate unit of analysis (1991). On the other hand, Barbehön et al. identify the problem definition as a basic discursive process to construct reality or a structuring practice identified within the more extensive policy process (2015, pp. 243-246). The authors also point out that traditional agenda-setting approaches center their attention on the topic selection process of the political agenda (Peters, 2006), usually using a rational choice approach but do not focus on problem definition as a socio-political practice.

This thesis uses a constructivist and interpretivist approximation to the public problem definition, understanding it as a social and political construction. This approach is materialized through a framing analysis to better understand how the policy problem is represented in the cases of energy precarity studied. The qualitative results are structured in three case studies in Chapter 6. Each case includes a description of the particular problem in the local context, the actors involved and their positions, and a sequence of the measures and interventions formulated in each case.

The qualitative research process followed four stages: (1) development of a theoretical framework to contextualize the object of study, as well as to guide the analysis; (2) data collection involving qualitative interviews, participant observation, and policy documents, press articles, and other documentary sources collection; (3) content analysis to identify key agents in each of the cases, time periods and existing conflicts; and (4) coding process of texts (including transcripts, field-notes for participant observation, policy documents and press articles) and identification of framing processes and frames.

### **3.2 Data collection and materials**

In the case of the in-depth interviews, most interviews were recorded and afterwards transcribed for analytical purposes. In some cases, participants preferred not to be registered. In these specific cases, detailed notes were taken just after the interviews to structure the information received and note exact quotes. These differences in the data collection process, according to participants' preferences, respond to the need to consider the particular contextual and personal factors of each interview situation, which influence data collection (Rutakumwa et al., 2020), as well as assuming a 'participant-centered approach' (Shaver, 2005). In addition, Rutakumwa et al.'s recent paper results notes that "the data quality between audio-recorded transcripts and

---

<sup>153</sup> For instance, the authors highlight that the sequencing model should not be restrictive but a fluid continuum of decisions (Subirats et al., 2008).

interview scripts written directly after the interview indicated that they were comparable in the detail captured" (2020, p. 577).

Following Yanow's reflections on methods for generating data, the authors highlight:

"From an interpretive perspective, by contrast, the evidentiary material that the researcher analyzes is constructed by participants in the event or setting being studied. To the extent that the researcher herself is seen as a participant, one might even speak of the co-construction or cogeneration of evidence" (Yanow, 2017, p. 409).

The qualitative material was collected between July 2019 and December 2021. The data collected during the fieldwork and, overall, throughout all the research process have been:

- In-depth personal and group interviews
- Field notes from participant observation in meetings, assemblies, demonstrations, and other activism activities.
- Press articles in which the case studies were relevant
- Policy documents and regulatory texts, both at the local and regional level
- Personal communications and phone communications (adequately documented)

The use of different types of qualitative data responds to the principle of **triangulation**. A traditional understanding of this principle is "seeking at least three ways of verifying or corroborating a particular event, description, or fact being reported by a study" (Yin, 2013, p. 81). Notwithstanding, in this research, I opted for a constructivist vision of triangulation that conceives it as a way to "increase understanding through producing new insights, not to confirm the existence of a single 'true' reality" (Grant, 2018, p. 102).

### 3.2.1 Qualitative in-depth interviews

Qualitative interviews are classically defined as "a face-to-face verbal exchange, in which one person, the interviewer, attempts to elicit information or expressions of opinion or belief from another person or persons" (Maccoby Maccoby, N., 1954, p. 449)<sup>154</sup>. In accordance with Fontana & Prokos (2007), the interviews in this research are unstructured interviews, defined as open-ended and in-depth interviews. It needs to be underscored that, even if this type of interviews are labelled as unstructured, it does not mean that the interviewing action is still structured to some degree (Fontana & Prokos, 2007, p. 40): there is a clear setting for the interview, the informants and respondents are clearly identified and the topic of the interview is explicit.

Two types of interviews have been performed in the research process: individual and group interviews. Individual interviews were applied to 18 interviewees and 30 respondents were part of group interviews. Although, as Fontana & Prokos point out, most researchers use the generic term "focus group"<sup>155</sup> for all group interviews, there can be significant variation among them. In

---

<sup>154</sup> Nevertheless, as Brinkmann (2018) points out, that definition should be updated since nowadays interviews can be conducted online or by phone, without losing their value or character.

<sup>155</sup> Morgan defines focus group as "a research technique that collects data through group interaction on a topic determined by the researcher" (Morgan, 1996, p. 130)

**VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA  
EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA**

this case, according to Frey & Fontana (1991), the group interviews applied have been natural and somewhat informal interviews with a moderately nondirective orientation. The use of group interviews compliment, adding detail on the context and social interactions, the rest of data collection techniques of the research.

In total, 48 people were interviewed during the process. The people included in the interviewing process were selected according to a snowball sampling method, including different profiles related to each case and seeking a balance among the profiles and types of actors involved. All people included in the sample have been anonymized using a particular code, except the institutional actors interviewed under this specific condition. According to the codes detailed in Table 6, the code was elaborated using the following structure (Table 5):

Table 5 Coding structure

<b>Code Structure</b>	XX	/	XX	/	XX
<b>Description</b>	Case code	/	Profile interviewees code	/	Number
<b>Example</b>	FP	/	C-A	/	1
	The example code shows that the interviewee is a resident of the Font de la Pólvora neighborhood.				

Table 6 Codes used in the anonymization process

Profile interviewees codes	
<i>Letter</i>	<i>Description</i>
<b>C-A</b>	Citizens resident in the neighborhoods that are part of the case studies or Activists of the neighborhood.
<b>P</b>	Political actors related to the case
<b>T</b>	Technical staff, policy makers and civil servants related to the case
Case codes	
<i>Letter</i>	<i>Description</i>
<b>FP</b>	Barri de Font de la Pólvora (Girona, Catalonia, Spain)
<b>CSJ</b>	Culubret and Sant Joan (Figueres, Catalonia, Spain)
<b>LM</b>	La Mina (Sant Adrià de Besòs, Catalonia, Spain)
<b>G</b>	Regional or State level actors related to all cases

Source: elaborated by the author.

The final sample of interviewees is detailed in Table 7, in which we detail their particular profile, and the type of interview administered.



Table 7 Final Sample of Interviewees

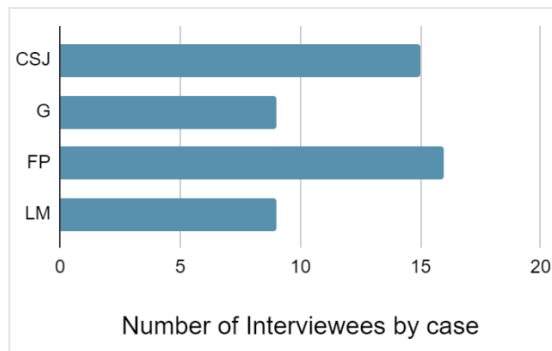
Case code	Profile Interviewee Code	Interviewees number	Type of Interview
CSJ	T	1	Individual
CSJ	T	2	Individual
G	T	3	Individual
FP	P	4	Individual
FP	P	5	Individual
CSJ	T	6	Individual
LM	T	7	Group interview
LM	T	8	Group interview
LM	C-A	9	Group interview
LM	C-A	10	Group interview
FP	P	11	Individual
CSJ	P	12	Group interview
CSJ	T	13	Group interview
LM	C-A	14	Individual
G	T	15	Individual
FP	P	16	Individual
G	T	17	Individual
G	T	18	Group interview
G	T	19	Group interview
FP	C-A	20	Group interview
FP	C-A	21	Group interview
FP	C-A	22	Group interview
CSJ	C-A	23	Group interview
CSJ	C-A	24	Group interview
CSJ	C-A	25	Group interview
CSJ	C-A	26	Group interview
FP	C-A	27	Group interview
FP	C-A	28	Group interview
FP	C-A	29	Group interview
FP	P	30	Group interview
FP	P	31	Group interview
FP	C-A	32	Group interview
FP	P	33	Group interview
FP	P	33	Group interview
CSJ	T	34	Individual
CSJ	P	35	Individual
FP	T	36	Individual
G	C-A	37	Individual
G	C-A	38	Individual
G	T	39	Individual

**VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA  
EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA**

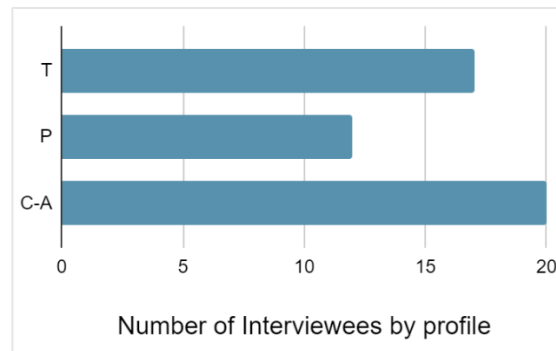
<b>G</b>	T	40	Individual
<b>CSJ</b>	C-A	41	Group interview
<b>CSJ</b>	C-A	42	Group interview
<b>CSJ</b>	C-A	43	Group interview
<b>CSJ</b>	C-A	44	Group interview
<b>LM</b>	T	45	Group interview
<b>LM</b>	T	46	Group interview
<b>LM</b>	P	47	Group interview
<b>LM</b>	P	48	Group interview

To summarize the profile of the interviewees, the following charts show the distribution of interviewees according to different factors. In the first Graph 1, we see that the number of interviewees for the La Mina Case is lower than in the other cases. The reason for this is that the La Mina precarity situation was the most concentrated in time, during a very specific period, which limited the number of agents involved. In regard to the profile of the interviewees (Graph 2), this ranges from 12 to 20 interviewees for each of the profiles detected (technical, political and citizenship), with the citizens and activists profile the most common.

Graph 1 Interviewees by case

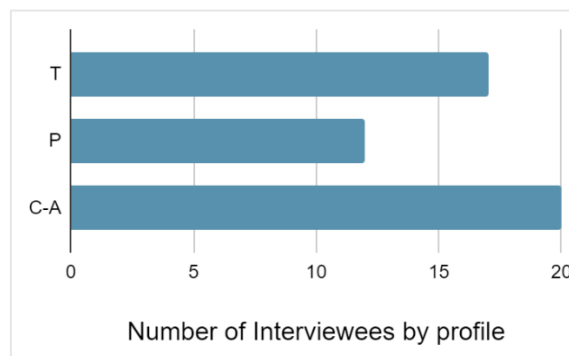


Graph 2 Interviewees by profile



Finally, Graph 3 shows how the interviewees are distributed by the type of interview performed. Group interviews were more numerous than individual ones.

Graph 3 Interviewees by profile



### 3.2.2 Observant participation

Observation has often been considered as the “foundation” of research methodology (Angrosino & Rosenberg, 2011). However, as stated before, this research uses an activism research approach (Chatterton et al., 2007; Gutierrez & Lipman, 2016; Hale, 2008). This condition entails a tension between participation and observation inherent in all observation research practices (Seim, 2021).

Regarding the observation technique as a tool for collecting research data, this investigation embraces the perspective of observant participation to understand the studied phenomenon instead of the classical participant observation approach. This type of perspective has been identified with different names in social science literature, such as “embodied ethnography” (Hancock, 2018) or “enactive ethnography” (Wacquant, 2015).

The main characteristics that differentiate these two approaches are the following:

- (a) the researcher has a more involved role in the field, which, in this case, is materialized in the previous and simultaneous participation as a social activist in social organizations related to the studied phenomenon; and
- (b) the possibility of delving deeper in the fieldwork through an “increased sensitivity to processes of embodiment” (Seim, 2021).

Nevertheless, some authors also point out limitations of observant participation compared to participant observation, for example, the difficulties to maintain a certain distance that helps to improve the analytical insights (Mears, 2013, p. 22).

I collected depictions from physical settings, activities, and interaction patterns among relevant actors through observant participation. It has been relevant also to better interpret meanings, beliefs, and emotions that are rarely captured through other data collection tools. As an activist researcher, I have been an active member of assemblies, meetings, demonstrations, and other activist-related spaces. The data collected through observant participation has been done so through fieldnotes and a fieldwork diary, in which annotations on the researcher’s experiences have been incorporated into the data analysis process.

### 3.2.3 Selection of news and press articles

In our case studies, the press and the media were relevant actors to establish and consolidate specific frames and narratives and to channel specific actors’ discourses. In order to capture the voice and narratives of “published opinion” that directly affects how public policy is conformed (Kennamer, 1994), I incorporated newspaper articles as text to be qualitatively analyzed in the research process. In order to do this, I used a method to select representative articles from local, regional, and national newspapers. These articles exemplify how the press has outlined and presented the phenomenon and what voices have been (or have not been) included.

**VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA  
EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA**

The process of selecting news stories has been structured as follows. First, I used *MyNews Hemeroteca* database to select the articles. *MyNews* is the most relevant electronic media library for Spanish written press. It has a digital archive with articles published since 1996, and it includes more than 190 newspapers with diverse scope (national, regional, and local, among others).

The first step involved conducting an engine search through Boolean operators to detect relevant articles. In order to do this, I selected some keywords, including the name of the neighborhoods and other elements related to the phenomenon, such as “talls de llum” (power outages) or “frau” (fraud). In this search, all media from the database has been included. In regard to the time scope for the search, I limited it from 2018 to 2021. This period has been decided according to the fieldwork calendar.

Finally, a relevance filter was set to prioritize the texts. In the case of newspaper articles for the two first cases (Font de la Pólvora and Culubret-Sant Joan), the relevance threshold was set at 30%, in the case of La Mina, due to the lower number of published articles on the studied phenomenon, the relevance filter was decreased to 15%.

After this first engine search, a manual filter of the 134 accessible results was applied. This involved hand-searching within the sample of news stories and excluding the texts that were not relevant to the research. After this process, a final sample of 109 newspaper articles was incorporated into the text analysis.

Table 8 News story selection process summary

<b>Boolean search</b>	<b>Period</b>	<b>Media included</b>	<b>Relevance filter</b>	<b>Total results</b>	<b>Accessible results</b>	<b>Selected texts</b>
<b>((“Font de la Pólvora” AND talls AND llum) AND frau)</b>	1-1-2018 to 31-12-2021	All	30%	66	54	47
<b>((Culubret AND talls AND llum AND frau “Sant Joan”))</b>	1-1-2018 to 31-12-2021	All	30%	57	53	49
<b>(Mina AND talls AND llum)</b>	1-1-2018 to 31-12-2021	All	15%	35	27	12
				<b>158</b>	<b>134</b>	<b>109</b>

The final sample of newspaper articles included in the research has the following characteristics. As shown in Table 8, while the number of texts for the cases of Font de la Pólvora and Culubret-Sant Joan is similar (between 42-46% of the articles selected), the news stories for La Mina represent 11,21% of the total. This difference may be explained because the case of energy precarity in La Mina was more specific in time (it did not last years, as happened in the other cases), and the public administrations intervened more quickly. The selected articles come from various newspapers and media, of which the most relevant is the newspaper ‘El Punt Avui’, a regional and local paper for the Girona area (see Table 9). Graph 4 shows the different tempos

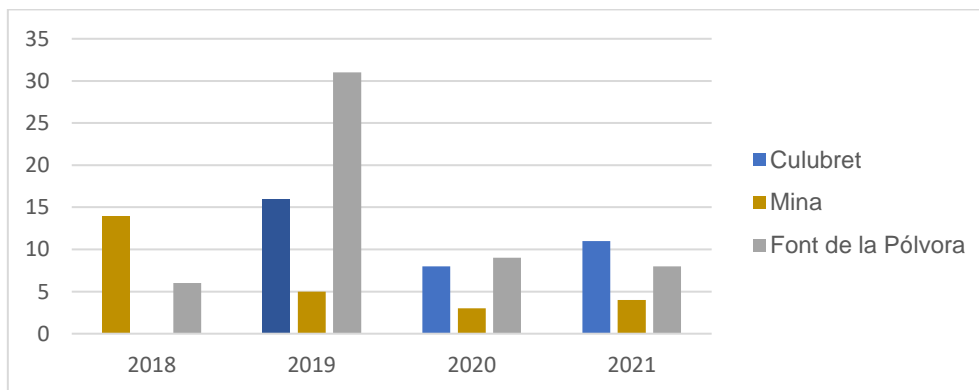
for the processes of each of the cases, including the publication year of the news articles included in the analysis.

Table 9 Newspapers and Media

Media	Mina	Font de la Pólvora	Culubret and Sant Joan	Total
Ara	3,4%	6,0%	3,4%	12,9%
Diari de Girona	0,0%	0,0%	2,6%	2,6%
Editorial de Periodistes SL	1,7%	0,9%	0,0%	2,6%
El Periódico	4,3%	0,9%	0,9%	6,0%
El Punt Avui	0,0%	32,8%	15,5%	48,3%
Empordà	0,0%	0,0%	0,9%	0,9%
Hora Nova	0,0%	0,9%	18,1%	19,0%
La Vanguardia	1,7%	5,2%	0,9%	7,8%
<b>Total</b>	<b>11,21%</b>	<b>46,55%</b>	<b>42,24%</b>	<b>100,00%</b>

Source: elaborated by the author

Graph 4 Publication year of the selected news for analysis



Source: elaborated by the author

### 3.2.4 Selection of policy and public documents

The final data source type included in the research process is policy and public documents. In this group, I distinguish two main types of documents. On the one hand, for each of the cases I included a selection of the minutes from the City Council Plenary Sessions that are relevant for the studied phenomenon. On the other hand, some policy documents, annual reports, and technical reports have been incorporated to enrich the analysis.

The selection process for the minutes of the City Council Plenary Sessions has been performed as follows. First of all, in order to filter the City Council Plenary Sessions Minutes sections from

**VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA  
EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA**

2018 to 2021 (originally 199 texts) I applied an automated search with R<sup>156</sup> that includes the following keywords:

- The name of the neighborhood
- The main problem of power disconnections (key words both in Catalan and Spanish)
- The name of the energy distribution operator in Catalonia (Endesa)

After this initial search, I manually revised the sections of each the selected minutes in their specific context to determine if they were relevant or not to be included in the analysis. After the second manual filter, I selected the minutes from 12 City Councils Plenary Sessions (see Table 10). For a complete overview of the search process, see Annex 4.

Table 10 City Councils Plenary Sessions Minutes

		Girona	Figueres	Sant Adrià de Besòs	Total
<b>Minutes from City Councils Plenary Sessions</b>	The initial number of Meeting Minutes	69	73	57	199
<b>Sections of the Minutes that include one or more of the keywords</b>	Barri ("Culubret", "Sant Joan", "Font de la Pólvora", "La Mina")	56	25	15	96
	talls de llum ("talls de llum")	88	0	3	91
	cortes de luz ("cortes de luz")	0	4	0	4
	Endesa ("Endesa")	67	67	33	167
<b>Minutes from City Councils Plenary Sessions</b>	Final selection of Meetings' minutes	8	3	1	12

Besides the Minutes from the City Councils Plenary Sessions, I also included other relevant policy documents for each case. Among the different types of documents analyzed, I specifically mention annual reports on social services of the cities in which the neighborhoods are located, technical reports and other technical documentation for each of the cases, internal documentation facilitated for the research, press and public releases from the public administrations, and other actors included in the research, social movements and social organizations assemblies and meetings' minutes.

---

<sup>156</sup> The automated search has been performed using the R packages "stringr" (Wickham, 2019), "rvest" (Wickham, 2021), "pdfsearch" (LeBeau, 2018) and "downloader" (Chang, 2015). For a complete description of the automated search process, see Annex 4.

### 3.2.5 Limitations in the data collection process

In section 3, I described all the data sources included in the analysis process, which employs a triangulation approach (Grant, 2018). Nevertheless, I encountered a number of restrictions and limitations in the research process that need to be mentioned.

The energy distribution company could not be interviewed for the primary data collection process through interviews and observant participation. Although several contacts were made to incorporate the direct voice of the company – as a very relevant actor – they did not accept an interview and, therefore, could not be incorporated in the final sample of interviewees. Although that presents a limitation in the data collection, the company's voice has been included through their public and media releases, the communications with the City Councils, and their press statements.

Concerning the data collection process using in-depth interviews, some limitations were encountered. The first is related to more global health and social COVID crisis restrictions. The fieldwork was conducted from 2018 to 2021, so when the pandemic started in March 2020, and with it the confinement and mobility limitations, the fieldwork was severely affected. It was impacted by the mobility restrictions and because in these particular neighborhoods fear of COVID was a significant concern and all activities and meetings were indefinitely suspended. That meant that some interviews had to be conducted online instead of face-to-face.

As reflected in the section on qualitative results, the second issue was the internal conflicts in the neighborhoods. Some neighbors, particularly from the neighborhood of Sant Joan, decided not to be part of the interview process, although we ensured the anonymization of the data. Even though the affected neighbors did not give an interview, they agreed to put in writing their reasons for not doing it. The main reason was connected to the existing social conflict in the neighborhood and the fear of being subjected to reprisals.

Finally, in the initial research plan, I planned to include data of the sanction procedures initiated by the regional government, Generalitat de Catalunya, against the leading electricity distribution company in the Catalan territory<sup>157</sup>. In March 2020, I requested this information to the Directorate-General for Energy of the Generalitat de Catalunya (the public administration with sanction and control competencies in energy in the region of Catalonia) through the right to access public information. After eight months, in October 2020, the request was substantiated, and access to the information was denied. The arguments given by the Directorate-General for Energy were that the information requested could harm the business and economic interests of the electricity company. Subsequently, I appealed the resolution to the *Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública* (GAIP, in English: Guarantee Committee for the Right to Access to Public

---

<sup>157</sup> As explained in Chapter 2, despite the existence of more than 300 electricity distribution companies in Spain, only five of them control more than 98% of the electricity distribution grid. The five main electricity distributors control the electricity grid by zones. In the case of Catalonia, the main electricity distribution company is e-Distribución, part of the Endesa Corporate Group. It is relevant to recall that the final consumer cannot choose the territorial allocation of electricity distribution companies.

Information). The appeal was accepted through Resolution 756/2020 of December 10<sup>th</sup> of 2020, which mandated the Directorate-General to provide the requested information. The arguments for accepting the appeal were the prevalence of the interest in the research and the lack of harm to the companies' interests since users are not able to choose the distribution company. According to the procedure, a third party (in this case, the electricity company) can also appeal when it is affected by a GAIP resolution. In this case, the electricity company – Endesa- appealed the resolution to avoid disseminating the requested information and asking for precautionary suspension until the trial date. The company request was accepted by the Superior Court of Justice of Catalonia in an interim judgment on May 4<sup>th</sup>, 2021. However, when writing these lines in March 2022, the trial is pending, and it has not been possible to access the requested information to date.

### **3.3 Analysis method: framing and narrative analysis**

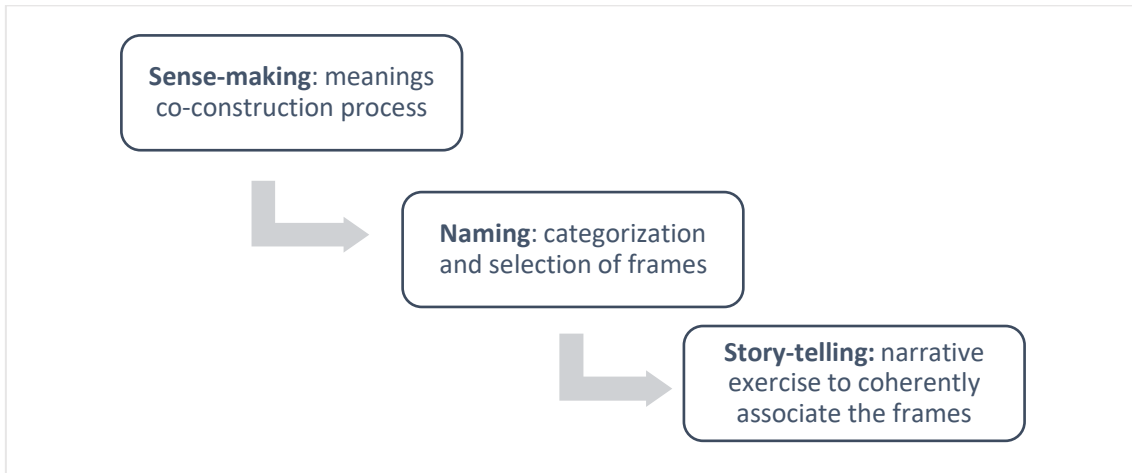
Finally, in this section I detail the analysis method applied to the qualitative module of the research. In Chapter 3 I provided a brief summary of the essential concepts for policy problems analysis in policy studies from a constructivist and interpretivist perspective. The analytical framework for this analysis partially draws on the policy narrative framework analysis proposed by Miedziński (2018) fully adapted to the purposes of this research, and a critical framing perspective, using van Hulst and Yanow's (2016) approach.

In particular, I will use the main elements of Miedziński (2018) for the storyline and narrative analysis of POLiFRAME, which constitutes the building structure for our narrative analysis, complemented with the critical framing perspective of van Hulst and Yanow (2016). In addition, this general analytical framework is complemented with special emphasis on the construction process of the targeted groups of actors in policy (Ingram & Schneider, 2017). This process encompasses two main analytical dimensions—critical policy framing analysis and narrative analysis—that will be methodologically disentangled below.

The cognitive mechanism to connect the two analytical dimensions includes three basic steps (see Figure 3): a sense-making process through holistic analysis of the text corpus extracted from the qualitative data; a naming and categorization process of the main policy frames; and a (re)construction process of the policy stories and narratives.



Figure 3 Analysis process



### 3.3.1 Critical policy framing analysis

The first step in our qualitative analysis was the identification of the main policy frames using a critical framing analysis perspective (van Hulst & Yanow, 2016).

Table 11 shows the framing matrix used to identify and code frames through all the corpus of data. They represent the prompts used for identifying and coding the text served as the basis to detect and name the different framing processes that were detected. The framing matrix was created based on the matrix from Jenkin, Signal, & Thomson et al. (2011), and Kwan (2009) for health policy frame analysis, but also incorporating specific prompts related to energy conceptions and policy approximations from an individual or systemic point of view.

An important limitation of classical framing approaches is that it is restricted by the deductive focus since the analysis begins using a set of predefined frames (Jenkin et al., 2011). To overcome the rigidity, the framing matrix has been used as a guide for each text incorporated into the data corpus, including interview transcriptions, direct field notes, and quotes from participant-observation (but not the researcher's analysis or comments on the situations) and documents. All the text corpus was examined for thematic content to identify the emerging frames for each critical topic.

According to van Hulst and Yanow, the main framing objects are the policy content, the actors' identities and interactions and the policy process itself (2016, pp. 11-14). For the critical policy framing analysis, I used the following guidelines to generate and identify the main policy frames:

- (a) The problem causes or roots, including the "no-causes" excluded in the actors' argumentation
- (b) Policy problem position and definition, particularly in regard to the conflict identification and policy problem construction process.
- (c) Actors implicated in the policy problem and affected groups
- (d) Potential policy solutions or scenarios of change
- (e) Core values in the policy problem construction process as well as future visions

**VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA  
EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA**

Table 11 Framing Prompts Matrix

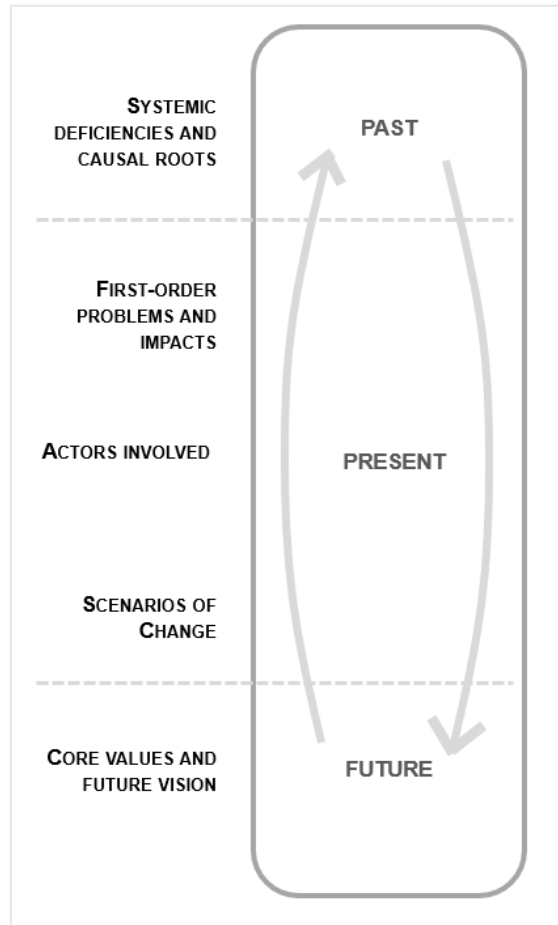
Dimension	Category	Framing prompts
<b>Position</b>	Overall description	<ul style="list-style-type: none"> <li>• How is the issue described?</li> <li>• What is the emphasis?</li> </ul>
	First-order problems	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Why is the issue a problem?</li> <li>• What type of problem (health, social, economic, moral) is it?</li> </ul>
	Affected groups	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Who is the issue a problem for?</li> <li>• Is it an individual, specific community or whole population problem?</li> <li>• Are age, gender, ethnicity &amp; socioeconomic dimensions mentioned?</li> <li>• Who is excluded from or not affected by the problem?</li> <li>• How are subjects (those with the problem) described?</li> </ul>
<b>Causal roots</b>	Main cause	<ul style="list-style-type: none"> <li>• What is identified as the main cause?</li> <li>• Is there any additional focus or emphasis in the discussion of causes?</li> <li>• Who/what is to blame for the problem?</li> </ul>
	Non-causes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• What are dismissed or explicitly identified as non-causes?</li> </ul>
<b>Scenarios of change</b>	Policy prescriptions	<ul style="list-style-type: none"> <li>• What solutions are proposed/emphasized?</li> <li>• What issues are included &amp; excluded?</li> <li>• Are the solutions targeted or universal?</li> <li>• Who is responsible?</li> </ul>
	Non-solutions	<ul style="list-style-type: none"> <li>• What solutions are opposed?</li> </ul>
<b>Core values and future vision</b>	Appeals to principle	<ul style="list-style-type: none"> <li>• What values or principles are evident in the problem representation?</li> </ul>
	Energy conceptions	<ul style="list-style-type: none"> <li>• How is energy conceptualized?</li> </ul>

### 3.3.1 Storylines and narrative policy analysis

For the storylines and narrative policy analysis, I used Miedziński's (2018) proposal as a reference, and aligned and complemented this with the analysis dimensions suggested by Lejano et al. (2013). The objective of (re) constructing the storylines is to build the previous framing products in coherent storylines and narratives, which are structured as a narrative timeline (Miedziński, 2018). Following this argument, the connections between the building blocks or

frame categories are situated in a timeline and understood as causal assumptions integrated into policy narratives. Therefore, a particular narrative or storyline “begin from the perceived historical roots of the policy problem and end with the future vision in which the problem is expected to be resolved” (Miedziński, 2018, p. 12).

Figure 4 Elements of storylines and policy narratives



Source: elaborated by the author based on Miedziński (2018)

To supplement this general analytical model, I incorporated some narrative analysis elements from Lejano et al. (2013). In particular, I emphasize the process of emplotment, understood as “how the story is constructed out of disparate events and actions into a sequence that has its own compelling logic that may be cause-and-effect, the working out of fate, the application of patterns of moral reasoning, or other schema” (Lejano et al., 2013, p. 60). The notion of emplotment lines up with the idea of storyline or timeline from Miedziński (2018).

Special attention will be placed on identifying the characterization or the process of character construction, that is to say, the actors’ identification as well as a simultaneous process of individuation and categorization (Lejano et al., 2013, p. 63). It is through this characterization operation that the social construction process of the policy targeted population is built (Ingram & Schneider, 2017).

A final element that needs to be considered is the context, as a hermeneutic element needed for the comprehension and interpretation of any text. Using Ricoeur's (1981) distinction, analyzing a story not only implies telling it but interpreting the narration in relation to the social and historical circumstances of the context (Lejano et al., 2013, p. 69).

The coding work and analysis were performed with qualitative analysis software. All the transcripts and texts were uploaded to the software Atlas.ti. Transcripts and documents were read and coded by the author using the framing matrix, and particularly the code prompts, to assist in the systematic coding process. Quotes from the interviewees have been included in Chapter 6 and Chapter 7 as representations of the detected frames. It needs to be noted that the quotes are diverse and some of them contain overlap between categories, which are not discrete.

### **3.4 Selection of case studies**

#### **3.4.1 Units of analysis: the neighborhoods**

The spatial unit of analysis chosen for this research is the neighborhood. We can define the neighborhood as the "localized network of everyday social relations and senses of identity that form among residents and businesses that constitute that network" (Anderson, 2017). Research on neighborhoods has increased in the last three decades and is now an important sociospatial concept for several disciplines, ranging from sociology to urban planning.

A first concept that needs to be underpinned is residential segregation, understood as "the tendency of households and individuals to group themselves through the urban space according to their social features" (Nel-lo, 2021, p. 19). The first studies focused on residential segregation are dated in the nineteenth century. Nevertheless, since these first developments, the topic has been researched from different schools of thought. For example, the Chicago School, from an ecological perspective, theorized the neighborhood as a unit of analysis in terms of methodology and a unit of social integration (Park, 1999; Park et al., 1925). Later, other intellectual trends questioned this vision, such as neo-marxist scholarship, represented by authors like D. Harvey (1973) or M. Castells (1974), or from the field of network analysis through authors such as J. Coleman (1988) or R.D. Putnam (1993)<sup>158</sup>.

In Spain, some studies have advanced this field of research significantly. Among them, I highlight the "*Atlas de vulnerabilidad Urbana en España*" promoted by the Spanish Ministry of Development (Ministro de Fomento, 2012), the research on residential segregation related to topics such as housing markets (Leal Maldonado, 2002), ethnic segregation (Sabater et al., 2013), and more recently, the crisis of 2008 (Blanco & Nel-lo, 2018).

As a relevant contribution that tried to overcome the limitations of the previous theoretical frameworks on residential segregation, I highlight the "neighborhood effect" theory that connects

---

<sup>158</sup> In this thesis I do not develop an historical and theoretical revision of the concept of neighborhood. We refer to Cano Hilla (2011), she develops an extensive and comprehensive literature revision on the concept of neighborhood.

spatial segregation to its social effects. The neighborhood effect refers to debates connected to the influence of living in a particular neighborhood on social opportunities and reproduction of social exclusion (Cano Hila, 2011). A simple definition of the effect could be that living in a vulnerable area is a factor that contributes to aggravating the social conditions of the residents (Nel-lo, 2021, p. 20), meaning there is a causal relationship between the two factors.

Notwithstanding, it is relevant to consider two of the main criticisms of these studies. According to Ruiz-Tagle, Labbé, Alvarez, Montes, & Aninat (2016), from a methodological point of view, neighborhood studies can suffer from selection bias and endogeneity problems related to a potential "ecological fallacy" (Johnston, 2009). In this sense, it is difficult to distinguish if the social conditions of the individuals from these segregated areas are caused because they live there, or they are pushed to live there because of these previous social problems.

It is important to frame this neighborhood effect out of an ecological perspective. In other words, residential segregation and poverty concentration in specific locations—neighborhoods—is not the result of a natural process but social consequences of more structural forces (Harvey, 1989). In addition, Institutions have a role in creating inequalities (Wacquant, 2010).

In addition, a geographical distinction needs to be made when we refer to research and studies on neighborhoods. In Europe, the evolution paths of neighborhoods and the research on marginalization processes have taken different routes than their American counterparts. While in America, it has been relevant to study ghettoization processes—based on Wirth's definition of the ghetto (Wirth, 1927)—, in Europe, we need to discuss social differentiation and concentration of inequities in specific—usually peripheral—locations in the city (Paugam, 2007; Wacquant, 2004, 2010).

The research analysis process is grounded on the phenomenon of energy precarity and energy exclusion reflected in three different cases that are identified and delimited using the neighborhood as the unit of analysis and that share a common political, social, and economic context. In this specific research, all collected data—including interviews, observations, policy documents, and press documents—can refer to any of the three cases and the shared context.

#### 3.4.1 Case studies selection criteria

Three cases have been selected because of what they can unveil about the problem or topic of research. Stake argues that a case is an instrument or a facilitator to provide insight on an issue (Stake, 2006). The criteria to select these three specific cases were the following:

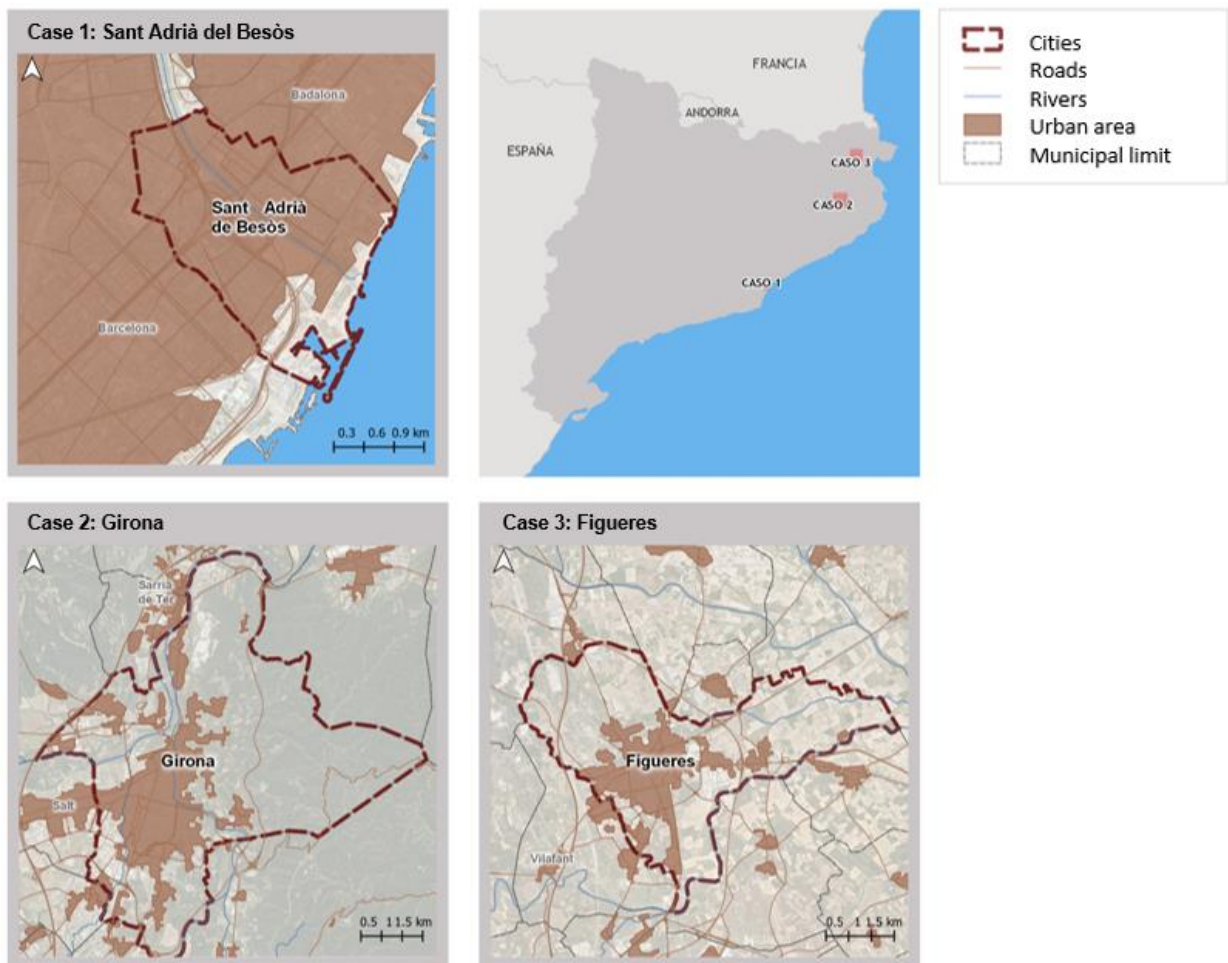
- (a) The three neighborhoods are peripheral areas that form part of medium-size cities in Catalonia. Other paradigmatic neighborhoods affected by energy precarity, and energy exclusion, were excluded for being part of larger cities, such as Barcelona, which due to their characteristics, have more political power than other municipalities. That power could mean they can provide for tailored solutions that are beyond the reach of most local authorities in the region.

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

- (b) The three selected neighborhoods were created and built as social housing in a similar period (in the mid XX Century) and they share housing and urban characteristics.
- (c) The three selected neighborhoods have a similar demographic and socioeconomic population profile (with a few exceptions) which facilitates the comparison of them.
- (d) In the three cases several public interventions and measures have been implemented, with different levels of success, to tackle the phenomenon of energy precarity. This fact ensures that the different actors involved in each of the cases have developed their own conception and discourse around the energy precarity problem.

The cases correspond to three Catalan neighborhoods located in medium-sized cities in Catalonia: Girona (pop: 103.369), Figueres (pop: 47.235), and Sant Adrià de Besòs (pop: 37.447). In the following maps (see Map 1), you can see the location of the three cities in which the selected neighborhoods are located. A detailed introduction to each of the selected neighborhoods is provided in Chapter 6 of this thesis.

Map 1 Cities included in the research



Source: elaborated by the author using data from ICGC and the Generalitat de Catalunya.



## Capítulo 5

# Vulnerabilidad energética en el contexto español

## Exploración cuantitativa

### 1 La situación de la pobreza y vulnerabilidad energética en España

#### 1.1 Poblaciones vulnerables y poblaciones vulneradas: una aproximación cuantitativa

En este capítulo, presentamos los principales resultados del análisis de los datos obtenidos por la Encuesta EINSFOESSA 2018 en relación con la pobreza y vulnerabilidad energética. La Encuesta recoge información del año 2017, año de recogida de los datos. El motivo para analizar los datos provenientes de esta encuesta en relación con la vulnerabilidad energética es que disponer de todos los datos sobre una misma muestra poblacional nos permite ir más allá en la exploración de perfiles de la población vulnerable de lo que nos permiten los datos oficiales de las encuestas de Presupuestos familiares (EPF) y Condiciones de Vida (ECV).

Asimismo, en nuestro análisis cuantitativo, además de explorar el perfil poblacional de la población en situación de vulnerabilidad energética, vamos allá, poniendo el foco en un colectivo específico – el pueblo gitano – que a menudo no es tenido en cuenta en los estudios de pobreza y vulnerabilidad energética, ni tampoco así en las estadísticas oficiales que acaban orientando las políticas públicas.

Tal como indican Sareen et al. (2020) la falta de datos e indicadores de pobreza energética puede generar una atención excesiva a los síntomas más reconocibles (o de los que se dispone más información) en relación al fenómeno de la pobreza y vulnerabilidad energética. Esta misma desviación de atención puede darse cuando hablamos de vulnerabilidad económica y colectivos específicos. A menudo, acabamos identificando y orientando políticas a grupos específicos o especialmente vulnerables cuando disponemos de información diferencial o significativa de los mismos. Esta dinámica – tanto a nivel de indicadores como de poblaciones - puede derivar en que ciertas dimensiones de injusticia energética o poblaciones afectadas queden ocultas ante la complejidad del propio fenómeno.



En esta introducción, y en la línea de lo apuntado en el primer capítulo de esta tesis doctoral, el concepto de vulnerabilidad se utiliza en dos sentidos y con las siguientes consideraciones. En primer lugar, utilizo el concepto de vulnerabilidad desde una visión crítica, como concepto operacional que permite abordar un fenómeno dinámico (a diferencia de la perspectiva más estática del concepto de pobreza energética). Por otro lado, quiero mantener cierta precaución conceptual con relación a la noción de vulnerabilidad y su tendencia a situar el foco sobre el sujeto que se encuentra en esta situación. Así, tal como señala Antonio Madrid, centramos únicamente en la identificación de personas o colectivos vulnerables no quiere decir que se estén abordando las causas estructurales políticas, jurídicas, económicas y sociales que generan esta vulneración (Madrid, 2014). En otras palabras, cuando hablamos de vulnerabilidad se puede tender a pensar en la vulnerabilidad como un “rasgo de la persona” y no de las estructuras que rodean, condicionan e impactan sobre las personas (Madrid, 2015). Así, el autor propone recuperar la palabra vulneración (por ejemplo, hablando de personas o colectivos vulnerados) y ponerla en relación con la idea de vulnerabilidad, en tanto, de esta manera, se resitúa el foco en la responsabilidad de los actores y estructuras que causan esta vulneración y se evita la trampa de responsabilizar a la persona de la vulneración de sus propios derechos (Madrid, 2015). Por lo tanto, en este capítulo, y al hablar de vulnerabilidad energética, deberemos tener estos elementos en cuenta, y ponerlos siempre en relación con esta dimensión sistémica y estructural de las situaciones de vulnerabilidad energética.

La investigación cuantitativa realizada en el marco de esta tesis doctoral, tal como se ha indicado en el capítulo metodológico, se ha limitado a la aplicación de métodos cuantitativos de estadística descriptiva que nos permiten obtener información valiosa para la orientación tanto del análisis y diagnóstico, como para la propuesta y diseño de políticas públicas.

## **1.2 Antecedentes de investigación sobre pobreza y vulnerabilidad energética en España**

En este punto, no nos detendremos a analizar las propuestas de indicadores de pobreza y vulnerabilidad energética hasta la fecha (temática que ya se ha abordado en el primer capítulo de esta tesis doctoral), sino que abordaremos aquellos estudios e informes de investigación que nos ayudan a definir un mapa de la situación en España. Para ello, hemos seleccionado un conjunto de autores y contribuciones científicas de este campo y de literatura gris centrada en el contexto español y, en particular, la región de Catalunya cuando esto ha sido posible.

En lo que respecta a la literatura gris, entre los informes más relevantes sobre el fenómeno de la pobreza energética en España se destacan los tres informes publicados por la Asociación de Ciencias Ambientales de España (Tirado Herrero (dir.), 2012; Tirado Herrero et al., 2014, 2018). Estos informes supusieron las primeras contribuciones de análisis de indicadores de pobreza energética en España, incluyendo análisis complementarios a nivel territorial.

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

Ya desde los primeros análisis del fenómeno, se puso en relieve las posibles contradicciones entre los indicadores basados en ingresos y gastos y los indicadores consensuales (Tirado Herrero (dir.), 2012) que denotaban distintas realidades en las diferentes zonas del territorio. Mientras en las zonas más frías los indicadores basados en el gasto energético indicaban mayor prevalencia de pobreza energética, los indicadores consensuales mostraban que las áreas del sur estaban también ampliamente afectadas. Esta contradicción, tal como ponen de relieve Sánchez-Guevara, Sanz-Fernández y Hernández (2014) esto puede deberse a las peores condiciones de la edificación en términos de eficiencia energética de las zonas del sur de la península.

Adicionalmente, en 2014, *Economics for Energy*<sup>159</sup> publicó su informe 'Pobreza Energética en España. Análisis económico y propuestas de actuación' (Romero et al., 2014) el cual presenta una detallada descripción y análisis econométrico del fenómeno, a partir de los datos secundarios de la Encuesta de Presupuestos Familiares, que a diferencia de los informes anteriores, indicaba una menor porción de la población afectada por la pobreza energética dado que se centraba únicamente en indicadores basados en ingresos y gastos.

En cuanto a las contribuciones académicas en la materia, denotamos el carácter pluridisciplinar del estudio sobre la pobreza energética que ha facilitado la disponibilidad de un amplio abanico de perspectivas analíticas. Artículos como el de Tirado Herrero y Jiménez Meneses (2016) van más allá del estudio de indicadores cuantitativos sobre el fenómeno, situando el fenómeno desde una perspectiva sociohistórica. Destacamos también la contribución de Pellicer-Sifres (2018a), quién, a partir de una aproximación cualitativa y etnográfica al caso de Valencia, nos propone una mirada distinta sobre el fenómeno de la pobreza y vulnerabilidad energética, a partir de las experiencias vividas por las personas afectadas. Pellicer-Sifres, basándose en un enfoque desde las capacidades (Day et al., 2016), identifica tres consecuencias básicas del fenómeno: la privación de capacidades, los consecuentes funcionamientos no deseables, y la limitación de la agencia (Pellicer-Sifres, 2018a). Otra aportación académica relevante viene de la mano de Raúl Castaño-Rosa quien, a través de su investigación doctoral, ha propuesto y desarrollado un índice multidimensional de pobreza energética que tiene como objetivo incluir tres factores fundamentales: la localización geográfica, ingresos del hogar y calidad de la vivienda (Castaño-Rosa et al., 2019).

En relación con el estudio de la pobreza y vulnerabilidad energética a nivel regional en el estado español, existen diversas contribuciones. Un primer estudio regional a destacar es el informe sobre el 'Alcance de la Pobreza Energética en la Comunidad Autónoma de Aragón' (Scarpellini et al., 2014) en el que, a partir de datos propios recogidos a través de encuestas generales y específicas, se proporciona un análisis detallado de la situación de la problemática en esta región. Este estudio es igualmente interesante porque, además del propio fenómeno, se estudian

---

<sup>159</sup> *Economics for Energy* es un centro de investigación privado, el cual está participado y financiado por Iberdrola y Naturgy, entre otras empresas e instituciones, tal como se puede comprobar en su página web institucional.

las políticas y medidas llevadas a cabo en el territorio. Además de estos, destacan otras contribuciones con aproximaciones cuantitativas y técnicas al fenómeno de la pobreza y vulnerabilidad energética en distintos territorios, como Madrid (Martín-Consuegra et al., 2019; Sánchez-Guevara et al., 2014; Sánchez-Guevara Sánchez et al., 2017) o la ciudad de Valencia (Institut Universitari de Recerca d'Enginyeria Energètica, 2016).

Para cerrar este apartado, nos centraremos en el caso catalán, en el que se contextualizan los estudios de caso de esta tesis doctoral. Catalunya fue una de las regiones con una sensibilización más temprana respecto al problema de la pobreza energética. Ya en 2013, el *Síndic de Greuges de Catalunya* publicó un primer informe sobre la materia titulado 'Informe sobre la pobreza energética a Catalunya' (Síndic de Greuges, 2013), que fue seguido de otros informes posteriores en la materia, en qué se profundizaban aspectos como el derecho de acceso a los suministros básicos (Síndic de Greuges, 2014) y, en concreto, el acceso al suministro eléctrico de calidad (Síndic de Greuges, 2019).

La importancia e impacto de esta problemática social en Catalunya se debe a múltiples factores, tal como apunta Sanz-Hernández (2019b), en su investigación sobre el rol y dinámicas de los actores en el surgimiento y consolidación de la pobreza energética como problemática social y de política pública, o Hyerim Yoon en su análisis del proceso de politización en el caso de la pobreza hídrica y energética en la ciudad de Barcelona (Yoon, 2017). Sanz-Hernández señala una evolución del posicionamiento y contribución de los actores implicados respecto a la temática de la pobreza energética, desde su surgimiento y primeras discusiones en 2012-13 hasta su consolidación en 2017 (2019b).

### 1.3 Datos oficiales de pobreza y vulnerabilidad energética

El gobierno español publicó, en 2019, la 'Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética' (Ministerio para la Transición Ecológica, 2019). En ella, por primera vez, identifica los que serán los indicadores de referencia para la cuantificación y evaluación de la pobreza energética en el estado español, así como las variables de caracterización de referencia que se incluirán en la publicación anual de datos oficiales. Esta estrategia fue planteada a partir de las exigencias que la normativa europea establecía para los estados miembros en materia de pobreza energética (tal como se ha detallado en el Capítulo 3 de esta tesis doctoral).

En relación con el análisis cuantitativo del fenómeno de pobreza y vulnerabilidad energética, será de interés apuntar qué indicadores selecciona la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética y que establece como indicadores de referencia. De acuerdo con la propia Estrategia, los indicadores seleccionados para la parametrización de la pobreza energética en España se corresponden con los indicadores oficiales del Observatorio Europeo contra la Pobreza Energética, y estos son:

**VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA  
EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA**

Tabla 10 Indicadores oficiales de Pobreza Energética en España del Ministerio para la Transición Ecológica

Indicador oficial	Definición	Fuente
Gasto desproporcionado	Porcentaje de hogares con un gasto energético (en relación con los ingresos de ese hogar) superior al doble de la mediana nacional.	Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF)
Pobreza energética escondida	Porcentaje de hogares con un gasto energético absoluto menor a la mitad de la mediana nacional.	Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF)
Incapacidad para mantener la vivienda a una temperatura adecuada	Porcentaje de la población que expresa no poder mantener su vivienda a una temperatura adecuada.	Encuesta de condiciones de vida (ECV)
Retraso en el pago de facturas	Porcentaje de población que expresa tener retrasos en el pago de facturas de los suministros de la vivienda.	Encuesta de condiciones de vida (ECV)

Fuente: Estrategia Nacional Contra la Pobreza Energética (Ministerio para la Transición Ecológica, 2019)

A partir de los datos disponibles en la última actualización de los indicadores oficiales de Pobreza energética, publicada en 2022 por el Ministerio de Transición Ecológica<sup>160</sup>, podemos comparar los datos de los últimos cinco años:

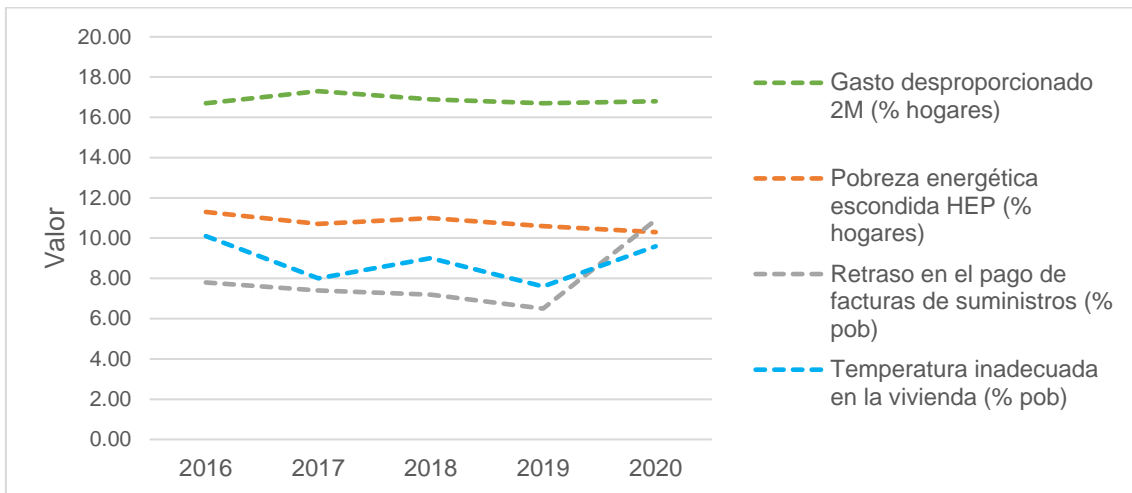
Tabla 11 Indicadores oficiales de Pobreza Energética para España

Indicador	2016	2017	2018	2019	2020
Gasto desproporcionado 2M (% hogares)	16,7	17,3	16,9	16,7	16,8
Pobreza energética escondida HEP (% hogares)	11,3	10,7	11	10,6	10,3
Retraso en el pago de facturas de suministros de la vivienda (% población)	7,8	7,4	7,2	6,5	10,9
Temperatura inadecuada en la vivienda (% población)	10,1	8	9	7,6	9,6

Fuente: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (enero 2022).

<sup>160</sup> En enero de 2022, el Ministerio de Transición ecológica presentó la actualización de los indicadores de pobreza energética para el 2020 que está disponible a través del siguiente enlace (último acceso en junio de 2022): [https://www.miteco.gob.es/es/prensa/211231\\_ndpsepublicanlosindicadoresdepobrezaenergeticacorrespondient esalano2020\\_tcm30-534765.pdf](https://www.miteco.gob.es/es/prensa/211231_ndpsepublicanlosindicadoresdepobrezaenergeticacorrespondient esalano2020_tcm30-534765.pdf)

Gráfico 6 Evolución de los Indicadores Oficiales de Pobreza Energética en España (2016-2019)



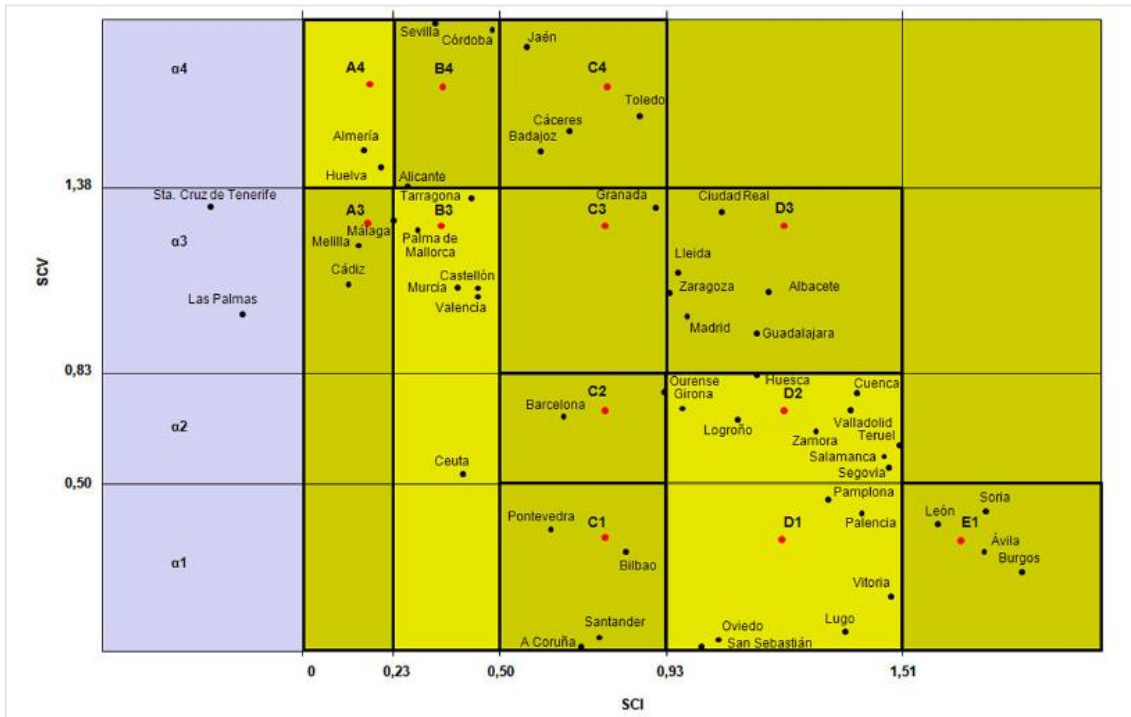
Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Transición Ecológica y el Reto Demográfico (2022).

Como veremos posteriormente, estos indicadores oficiales nos servirán como punto de referencia para nuestro análisis. Cabe destacar que algunos de los indicadores oficiales se han complementado cruzándolos con las zonas climáticas existentes en el territorio español. En este sentido, de acuerdo con el Código Técnico de Edificación (CTE)<sup>161</sup>, existen seis zonas climáticas en función de la severidad climática de invierno (representadas por seis letras) y cuatro zonas climáticas en función de la severidad climática en verano (representadas por cuatro números). La combinación de ambos tipos de zonas resulta en un mapa de 16 posibles zonas climáticas:

<sup>161</sup> La zonificación climática se establece en el Anejo B del 'Documento Básico HE. Ahorro de energía' del Código Técnico de Edificación. Este documento fue aprobado por el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo (BOE 28-marzo-2006) y posteriormente ha sido modificado en diversas ocasiones, siendo la última modificación la del Real Decreto 732/2019, de 20 de diciembre (BOE 27-diciembre-2019). La zonificación climática se establece para todo el territorio del estado en función de la provincia y su altitud respecto al nivel del mar.

**VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA**

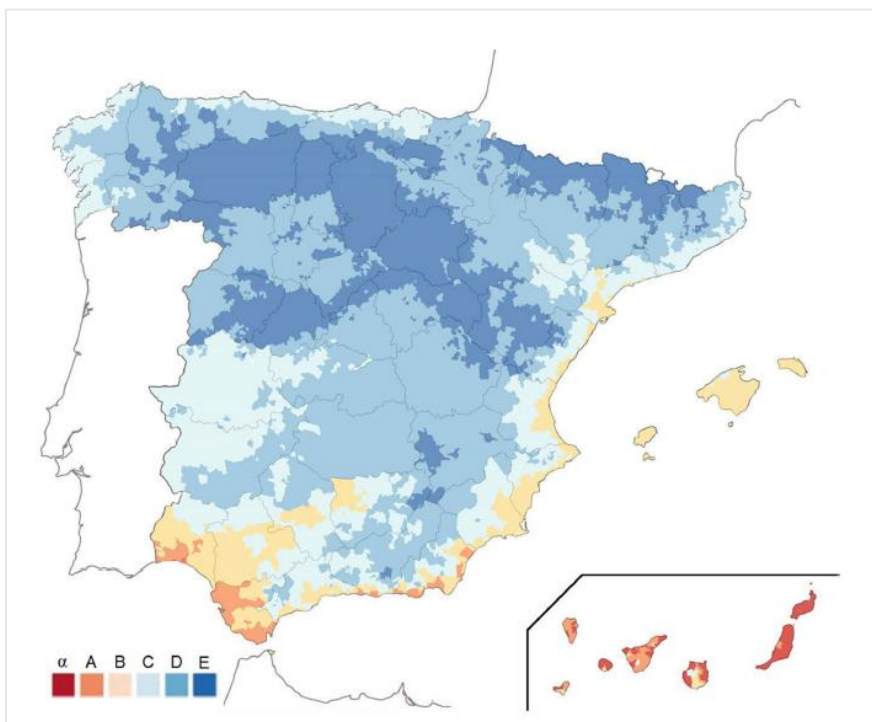
Ilustración 13 Posicionamiento de las capitales de provincia en la zonificación climática



Fuente: Larrumbide y Bedoya (2015).

Ahora bien, a nivel analítico, la Estrategia Nacional contra la Pobreza energética no analiza los indicadores de pobreza energética para cada una de las 16 zonas climáticas, sino que usa como referencia las seis zonas climáticas de acuerdo con el nivel de severidad invernal:

Mapa 1 Distribución de zonas climáticas de acuerdo con la severidad climática invernal



Fuente: Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética (2018)

Las zonas climáticas resultan de interés en dos sentidos. En primer lugar, nos ayudan a afinar la identificación y definición de la problemática, reconociendo las diferencias climáticas del territorio. En segundo lugar, la diferenciación climática nos ayuda a establecer gradaciones en la severidad climática tanto invernal como estival respecto a otros territorios y/o países, que contribuye a realizar mejores aproximaciones a la potencial demanda energética.

Tal como hemos notado en el capítulo metodológico, en esta tesis no hemos incluido la variable de zonas climáticas en nuestro análisis cuantitativo, si bien realizaremos un apunte respecto a la zona climática de los estudios de caso en la parte cualitativa de la investigación. Esto se debe a que nuestro objetivo en nuestro análisis cuantitativo es profundizar en la caracterización y perfil de la población vulnerable energéticamente, no en el impacto del fenómeno en función de la zona climática.

Por otro lado, cabe señalar que, a diferencia de otras propuestas de medición, como la de la Asociación de Ciencias Ambientales (Tirado Herrero et al., 2018), el gobierno no ha optado por (o incluido) la perspectiva de la vulnerabilidad energética en su estrategia, que permitiría la gradación del fenómeno a diferentes niveles, y una información más rica para el diseño de medidas preventivas, sino el uso de indicadores estáticos. Esto se entiende teniendo en cuenta que el gobierno ha optado por seleccionar los mismos indicadores utilizados por el Observatorio Europeo de la Pobreza Energética (EPOV) con la intención de asegurar la comparabilidad de estos.

Otra crítica posible al sistema de indicadores oficial es la que ya expusieron en su momento Sánchez-Guevara et al. (2014) en su estudio del fenómeno en la comunidad autónoma de Madrid. De acuerdo con estos autores, el uso de indicadores consensuales (incorporados generalmente porque son fácilmente comparables a través de las estadísticas paneuropeas) no proporciona resultados ajustados cuando el análisis se desarrolla a escala local ni tampoco cuando la pobreza energética se da en contextos de severidad climática estival (Sánchez-Guevara et al., 2014).

#### **1.4 Análisis previos de caracterización de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad energética**

En este apartado revisaremos la literatura e investigaciones previas sobre caracterización de la población en situación de vulnerabilidad y pobreza energética. Encontramos investigaciones que analizan los perfiles de población identificados como pobres o vulnerables energéticamente para mejorar las políticas públicas específicas, mientras que otras investigaciones utilizan este tipo de métodos con el objetivo de identificar las causas del fenómeno. En esta tesis, nos fijaremos en los elementos de caracterización que nos ayudan a identificar las situaciones de contexto y características de la población en situación de vulnerabilidad energética para una mejor intervención.

**VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA  
EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA**

La Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética (Ministerio para la Transición Ecológica, 2019) incluye en su propio diagnóstico una serie de variables de caracterización para complementar su análisis. Las variables de caracterización propuestas por la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética y que, en este trabajo, hemos incorporado para mejorar la comparabilidad, son:

Tabla 12 Variables de caracterización de la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética

<b>Variable de caracterización</b>	<b>Definición</b>
Tamaño del hogar	Número de miembros de la unidad de convivencia de 1 miembro a 5 o más miembros.
Quintil de renta por unidad de consumo	División de la renta de población en cinco grupos ordenados de menor a mayor renta.
Situación de actividad	Situación de pobreza energética en función de la situación de actividad de determinados colectivos.
Tipo de hogar	Distribución de los hogares en función duna serie de circunstancias o factores de vulnerabilidad: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hogares en los que habitan personas solas de 65 o más años.</li> <li>- Hogares de parejas sin hijos en las que al menos un miembro de la pareja tenga 65 años.</li> <li>- Hogares monoparentales, en los que convive un adulto con hijos.</li> </ul>
Calefacción en el hogar	Equipamiento de calefacción en la vivienda principal.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética (Ministerio para la Transición Ecológica, 2019).

De forma adicional, nos podemos fijar en la literatura académica para identificar otras variables de caracterización relevantes para analizar la situación de vulnerabilidad y precariedad energética en España. Estudios como Phimister et al. (2015) ya indican características típicas de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad energética. Estas autoras, a partir del análisis de la población afectada por indicadores de pobreza energética (de tipo consensual y objetivo) juntamente con indicadores de pobreza general, nos ofrece un bosquejo de las características sociodemográficas de la población afectada por pobreza energética. En concreto, las características que se destacan son las siguientes. Por un lado, las mujeres retiradas son el colectivo más afectado por los tres tipos de pobreza analizados<sup>162</sup>. En relación con la tipología de hogares, las unidades familiares con un solo miembro son las más afectadas por los tres tipos de pobreza. Finalmente, respecto a la situación sociolaboral de la población, los colectivos más afectados serán los colectivos en situación de desempleo o inactivos en comparación con el colectivo empleado y el retirado.

<sup>162</sup> En este estudio se han analizado tres tipos de pobreza: pobreza energética a partir de indicadores consensuales, pobreza energética a partir de indicadores basados en el gasto y pobreza económica general (Phimister et al., 2015).



Otras contribuciones como el informe publicado por Ivàlua en 2018 sobre el fenómeno de pobreza energética en Catalunya, destaca factores de caracterización como el estado o la antigüedad de la vivienda que, como veremos, serán relevantes (Todeschini et al., 2018). En relación al estado y características de la vivienda, Sánchez-Guevara et al. (2014) también apuntan a variables de caracterización de interés para el fenómeno de pobreza energética: el tipo de vivienda, el año de construcción de la vivienda<sup>163</sup>, el tipo de calefacción o la superficie útil de las viviendas.

Otra variable para tener en cuenta para la caracterización de la vulnerabilidad energética será el género. En relación con estudios sobre la relación entre género y pobreza y/o vulnerabilidad energética en España, destacamos las siguientes aportaciones. Por una parte, contribuciones desde la literatura gris, como el informe de Gonzalez Pijuan (2017) sobre feminización de la pobreza energética o bien el 'Informe sobre la situación del derecho a la vivienda, pobreza energética y su impacto en la salud en Barcelona' (Delgado et al., 2018). En este último, se apuntan datos relevantes como que el 69% de los casos de retrasos en el pago de facturas afectan a mujeres. Desde una mirada académica, destacamos el estudio de Sánchez-Guevara et al. (2020) en el que, a través de un análisis de la pobreza energética desde una perspectiva del gasto energético en la ciudad de Madrid, se desgranar las desigualdades de género en el impacto de la pobreza energética. De acuerdo con este estudio, un 28,45% de los hogares en que el sustentador principal es una mujer sufre algún tipo de pobreza (incluyendo pobreza energética y/o monetaria), y más concretamente, los hogares monomarentales están afectados en un 40% por algún tipo de pobreza (Sánchez-Guevara et al., 2020).

Una última variable que destacar en la caracterización de la población y los hogares en situación de pobreza y/o vulnerabilidad energética es el tipo de entorno y área residencial. Como veremos en secciones posteriores, la geolocalización de los enclaves más afectados por pobreza energética puede tener importantes implicaciones en política pública. Aristondo y Onaindia (2018) analizaron la evolución de la pobreza energética entre 2004 y 2015 según las áreas residenciales. Las autoras distinguen tres tipos: áreas densamente pobladas, áreas con población intermedia y áreas dispersas. De acuerdo con los resultados, las áreas rurales (áreas dispersas o con población intermedia) están más afectadas por pobreza energética que las urbanas (áreas densamente pobladas).

---

<sup>163</sup> Tal como apuntan las autoras, esta variable es de especial interés en relación con la eficiencia energética de los edificios ya que la primera regulación española al respecto fue aprobada en 1979. Esto implica que los edificios construidos con anterioridad a 1979, no estuvieron sujetos a ninguna regulación mínima de eficiencia energética (Sánchez-Guevara et al., 2014).

## 2 Resultados cuantitativos: caracterización de la población energéticamente vulnerable

### 2.1 Explorando la Vulnerabilidad Energética en el estado español

En este apartado veremos los principales resultados del análisis descriptivo de los datos obtenidos a partir de la encuesta EINSFOESSA 2021. Esta primera sección de resultados se centra en la caracterización de la población vulnerable en situación de vulnerabilidad energética, la cual hemos determinado a partir de la creación de un índice multidimensional de pobreza energética a partir de los datos de la encuesta EINSFOESSA 2021. El uso de los datos disponibles de esta encuesta nos proporciona una mayor perspectiva y riqueza de datos sobre una misma muestra que nos permite ahondar en el detalle del perfil poblacional de las personas que se encuentran en situación de pobreza energética. Ya en 2020, a partir de los datos de la encuesta EINSFOESSA 2018 (Fernández Maíllo, 2019), el Comité técnico de la Fundación FOESSA publicó un informe sobre la vulneración de derechos en el ámbito de la energía (FOESSA, 2020) en el que se desgranaban los cuatro indicadores primarios propuestos por el EPOV para los datos recogidos por la encuesta. En este caso, no usaremos los indicadores primarios como referencia, sino que trabajaremos a partir de nuestra propuesta de indicador de vulnerabilidad energética<sup>164</sup>.

#### 2.1.1 Impacto de la vulnerabilidad energética en los hogares en España

Tal como hemos detallado en la sección metodológica, se ha optado por la creación de un indicador propio de vulnerabilidad energética que nos permita ahondar en las características de la población en riesgo de vulnerabilidad. Esta caracterización es de tipo exploratorio y descriptivo, por lo que no se han aplicado pruebas estadísticas inferenciales para explorar relaciones causales entre las variables estudiadas y el fenómeno de vulnerabilidad energética.

Nuestro indicador multidimensional de vulnerabilidad energética se nutre de los cuatro indicadores oficiales establecidos en la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética, junto con un indicador de deficiencias en la vivienda, respondiendo a la necesidad de tener en cuenta el aspecto de calidad edificatoria puesta en relieve por la literatura académica en el ámbito (Santamouris, 2016).

De acuerdo con el análisis realizado, las cifras de hogares en situación de vulnerabilidad energética son las siguientes<sup>165</sup>. En primer lugar, en la Tabla 13, podemos ver un resumen de los subindicadores utilizados para la construcción de nuestro indicador:

---

<sup>164</sup> Véanse los detalles metodológicos de este indicador en el capítulo metodológico de esta tesis doctoral.

<sup>165</sup> Para una visión en detalle de los resultados individuales de cada uno de los subindicadores incluidos, se puede consultar el Anexo 2 de esta tesis. En el anexo se especifica el código y los cálculos realizado en cada paso, los

Tabla 13 Resumen de subindicadores del indicador de Vulnerabilidad energética (2018-2021)

Subindicador	Hogares afectados 2018 (%)	Hogares afectados 2021 (%)	▲ ▼
Temperatura inadecuada en el hogar	16.6	9.8	▼ -6.8
Retrasos en el pago de facturas <sup>166</sup>	13	10.7	▼ -2.3
Gasto desproporcionado (2M)	16.1	13.9	▼ -2.2
Pobreza energética escondida (HEP)	14.3	12.1	▼ -2.2
Deficiencias en la vivienda	6.8	7.2	▲ 0.4

Como hemos mencionado anteriormente, los indicadores oficiales de pobreza y vulnerabilidad energética se extraen de dos encuestas oficiales distintas: la Encuesta sobre condiciones de vida y la Encuesta de Presupuestos Familiares. Este hecho ha dificultado el análisis de superposición o coincidencia de distintos factores de vulnerabilidad energética sobre una misma población. El primer análisis de este tipo en España fue llevado a cabo en su último informe sobre pobreza energética de la Asociación Española de Ciencias Ambientales.

Si comparamos los subindicadores para el año 2018 respecto al año 2021, vemos que existe una mejora sustancial en todos ellos, con excepción del indicador de deficiencias en la vivienda, siendo el más llamativo el indicador de temperatura adecuada en el hogar. Esta mejora debe ser analizada con más detenimiento, pero de entrada pueden apuntarse algunos elementos de contexto relevantes: por un lado, la puesta en marcha de algunas de las medidas incluidas en la ENPE, y por el otro, que en el momento de tomar los datos de esta encuesta se encontraban en vigencia las medidas extraordinarias contra la pobreza energética debido a la situación de pandemia, por lo que la situación de alivio puede explicarse parcialmente a esta circunstancia. Por otro lado, debe tenerse en cuenta que el periodo del trabajo de campo de la encuesta (entre marzo y mayo de 2021) fue anterior al inicio de la escalada de precios energéticos que ha impactado gravemente las economías domésticas en España, y más especialmente, a las personas en situación de vulnerabilidad energética.

Esta información de contexto también debe ayudarnos a situar los cambios en el porcentaje de hogares que han tenido un aviso de cortes en el suministro de servicios básicos (luz, agua o el teléfono). En 2018, un 7.2% de los hogares habían recibido un aviso de corte en los últimos 12 meses. En 2021, un 6,4% de los hogares habían recibido un aviso de corte. Ahora bien, tal como hemos mencionado, estos datos y la mejora en 2021, debe ponerse en el contexto de las medidas de emergencia en materia de suministros básicos a causa de la pandemia, que impedía el corte de suministros. La última regulación de emergencia que prohibía la interrupción de

resultados en detalle obtenidos, una ampliación de la selección de gráficos que se presenta en este capítulo, así algunos cálculos e indicadores ampliados que no se han incluido y/o comentado en el cuerpo de esta disertación.

<sup>166</sup> Uno o más retrasos en el pago de facturas de suministros básicos en los últimos 12 meses.

**VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA  
EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA**

suministros a los consumidores vulnerables fue el Real Decreto-ley 21/2021, de 26 de octubre, por el que se prorrogan las medidas de protección social para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, que establecía el límite temporal de la prohibición hasta el 28 de febrero de 2022.

Finalmente, abordaremos la cuestión de la superposición de indicadores de pobreza energética sobre una misma población de referencia. En este caso, gracias a la posibilidad de construir todos los indicadores sobre una misma muestra y, además, asegurar la representación de hogares vulnerables a través del tipo de muestreo empleado en la encuesta EINSFOESSA, nos es posible analizar la superposición de indicadores y la afectación de estos. De acuerdo con los datos analizados, en 2018, un 45.1% de los hogares está afectado por uno o más de los indicadores. En 2021, esta cifra disminuye al 37.5%. En la siguiente Tabla 14, podemos ver cómo se distribuyen estos hogares en función de su afectación:

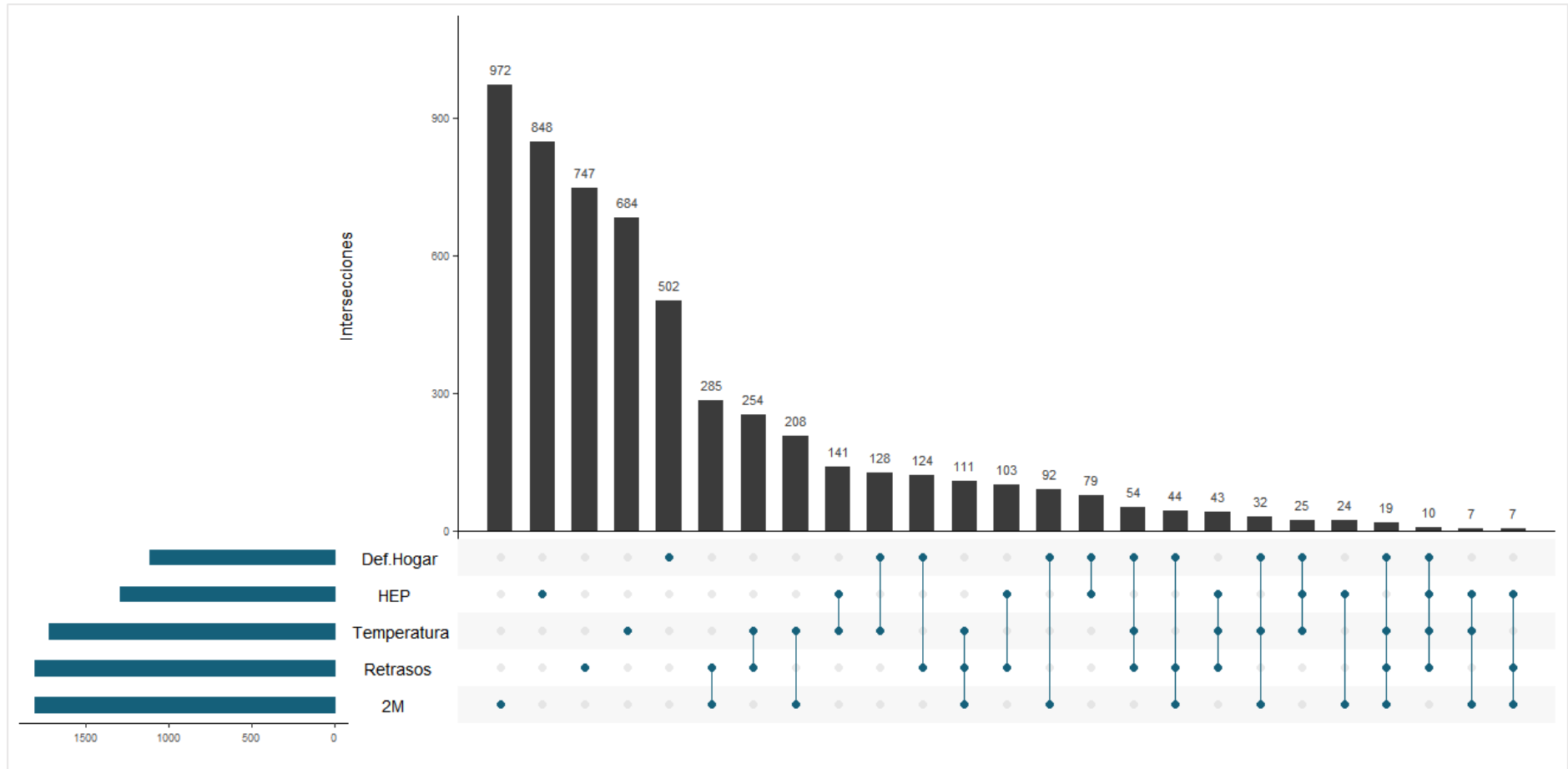
Tabla 14 Superposición de indicadores

Grado de afectación	Porcentaje 2018 (%)	Porcentaje 2021 (%)	▲ ▼
Hogares no afectados por ningún indicador	55.2	62.5	▲ 7.3
Hogares afectados por 1 indicador	29.6	25.6	▼ -4
Hogares afectados por 2 indicadores	9.8	8.6	▼ -1.2
Hogares afectados por 3 indicadores	4.7	3.0	▼ -1.7
Hogares afectados por 4 indicadores	0.7	0.5	▼ -0.2

A partir de estos datos, podemos ver:

- Un 25.6% de los hogares están afectados por uno de los indicadores
- Un 8.6% de los hogares están afectados por dos de los indicadores
- Un 3% de los hogares están afectados por tres de los indicadores
- Un 0.3% de los hogares están afectados por cuatro de los indicadores
- Ningún hogar está afectado por todos los indicadores

Gráfico 7 Superposición de subindicadores de vulnerabilidad energética



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de EINSFOESSA 2021 y el paquete de R UpSetR (2019).

**VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA  
EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA**

En el Gráfico 7, podemos apreciar que las combinaciones más habituales entre indicadores son:

- Indicadores de retrasos en el pago de facturas de suministro y Gasto energético desproporcionado.
- Indicadores de retrasos en el pago de facturas de suministros y Temperatura inadecuada en el hogar.
- Indicadores de temperatura inadecuada en el hogar y retrasos en el pago de facturas de suministros.
- Indicadores de pobreza energética escondida y temperatura inadecuada en el hogar.

A partir de estos subindicadores, tal como hemos anunciado, se ha construido un indicador multidimensional de vulnerabilidad energética con el objetivo de facilitar el análisis y estudio del perfil poblacional y la caracterización de la población en situación de vulnerabilidad energética. Dado que el objetivo de esta tesis no es ahondar en el estudio de indicadores, la construcción de este indicador ha tenido una finalidad pragmática y exploratoria.

Así, finalmente se ha obtenido un indicador de vulnerabilidad energética que contempla factores de autopercepción, factores vinculados al gasto energético objetivo e ingresos, así como factores de eficiencia y/o calidad constructiva.

De acuerdo con los resultados obtenidos, vemos que en 2018 un 57.6% de los hogares no eran vulnerables, un 38% de los hogares se encontraban en una situación de vulnerabilidad baja y, finalmente, un 4.4% de los hogares se encontraban en una situación de alta vulnerabilidad. Esta gradación responde a la mayor o menor afectación de los hogares por parte de los subindicadores, calculada de forma sumativa a partir de unos valores ponderados. Con los datos del año 2021, vemos que las cifras han mejorado. De acuerdo, con el índice de vulnerabilidad, vemos que en 2021 hay una disminución radical de los casos de hogares en situación de vulnerabilidad energética alta, siendo la mayoría trasladados a la categoría de hogares en situación de baja vulnerabilidad. Por otro lado, también vemos un aumento significativo de los hogares no vulnerables, que pasaron del 57.6% al 65.8%.

Tabla 15 Indicador compuesto de vulnerabilidad energética

Indicador de vulnerabilidad energética	Hogares afectados 2018 (%)	Hogares afectados 2021 (%)	▲ ▼
Hogares no vulnerables	57.6	65.8	▲ 8.2
Hogares con vulnerabilidad moderada	13	31.8	▲ 18.8
Hogares con alta vulnerabilidad	16.1	2.4	▼ -13.7

### 2.1.2 Impacto de la vulnerabilidad energética en los hogares en Catalunya

En este apartado exploramos los datos para la región de Catalunya y los ponemos en relación tanto con los datos para el conjunto del territorio español. Estos datos se han obtenido a partir

de la encuesta EINSFOESSA 21, la cual incluye muestras poblacionales representativas para todas las comunidades autónomas.

En la siguiente Tabla 16, podemos ver los subindicadores de pobreza energética para el territorio catalán en comparación con los mismos indicadores para el conjunto de España. A partir de los datos disponibles puede apreciarse como, mientras los indicadores consensuales de temperatura inadecuada en el hogar, la existencia de retrasos en el pago de facturas en los últimos 12 meses y deficiencias en la vivienda, el porcentaje de hogares catalanes es más elevado que en el conjunto de España, esto no es así para los indicadores basados en el gasto energético.

Tabla 16 Resumen de subindicadores del indicador de Vulnerabilidad energética (Catalunya y España)

Subindicador	Hogares afectados 2021 - Catalunya (%)	Hogares afectados 2021 - España (%)
Temperatura inadecuada en el hogar	11,5	9.8
Retrasos en el pago de facturas <sup>167</sup>	13,8	10.7
Gasto desproporcionado (2M)	11	13.9
Pobreza energética escondida (HEP)	10,8	12.1
Deficiencias en la vivienda	9,4	7.2

En relación con la superposición de indicadores sobre la misma muestra de población, vemos que un 37,5% de los hogares catalanes (misma cifra para el conjunto de España) están afectados por uno o más subindicadores de vulnerabilidad energética. En la siguiente tabla, puede apreciarse el porcentaje de hogares afectados en función del número de subindicadores (Tabla 17). Tal y como muestran los datos, en este caso las cifras son muy similares para ambas muestras.

Tabla 17 Superposición de indicadores de pobreza energética en Catalunya y España (2021)

Grado de afectación	Porcentaje 2018 - Catalunya (%)	Porcentaje 2021 - España (%)
Hogares no afectados por ningún indicador	62.6	62.5
Hogares afectados por 1 indicador	22.8	25.5
Hogares afectados por 2 indicadores	10.6	8.6
Hogares afectados por 3 indicadores	3.8	3.0
Hogares afectados por 4 indicadores	0.3	0.5

<sup>167</sup> Uno o más retrasos en el pago de facturas de suministros básicos en los últimos 12 meses.

**VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA  
EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA**

<b>Grado de afectación</b>	<b>Porcentaje 2018 - Catalunya (%)</b>	<b>Porcentaje 2021 - España (%)</b>
Hogares afectados por 5 indicadores	0.0	0.0

Finalmente, si aplicamos el indicador multidimensional de vulnerabilidad energética para el caso catalán, obtenemos los siguientes datos (Tabla 18). En este caso, vemos que las cifras son muy similares, siendo ligeramente más altas para el conjunto de España.

Tabla 18 Indicador de vulnerabilidad en España en hogares (2021)

<b>Indicador de vulnerabilidad energética</b>	<b>Hogares catalanes (%)</b>	<b>Hogares españoles 2021 (%)</b>
No vulnerable	66.7	65.8
Vulnerabilidad moderada	31.5	31.8
Vulnerabilidad alta	1.7	2.4

## 2.2 Caracterización de la población en situación de vulnerabilidad energética

A continuación, se presentan los resultados exploratorios más relevantes de los datos analizados a partir del indicador multidimensional de vulnerabilidad energética. Se recogen las principales variables de caracterización de la población afectada junto con los resultados más significativos, así como se ponen en valor los principales resultados de las pruebas de significación y asociación realizadas. El análisis detallado de cada una de las variables de caracterización, así como la recopilación completa de todas las tablas de contingencia y gráficos creados, pueden consultarse en el Anexo 2 de esta tesis doctoral<sup>168</sup>.

### 2.2.1 Vulnerabilidad energética y características sociodemográficas

En esta primera dimensión, se han tenido en cuenta una serie de variables de caracterización vinculadas a las distintas formas y composiciones familiares, teniendo en cuenta colectivos previamente identificados como colectivos vulnerables desde un punto de vista del acceso a la energía.

<sup>168</sup> Por motivos de espacio, así como con la intención de presentar únicamente los resultados más destacados, en este capítulo solo se presenta una selección de los resultados generados en el análisis cuantitativo. Para una visión completa de los resultados ver Anexo 2.



A) VULNERABILIDAD ENERGÉTICA Y TAMAÑO DE LA UNIDAD FAMILIAR

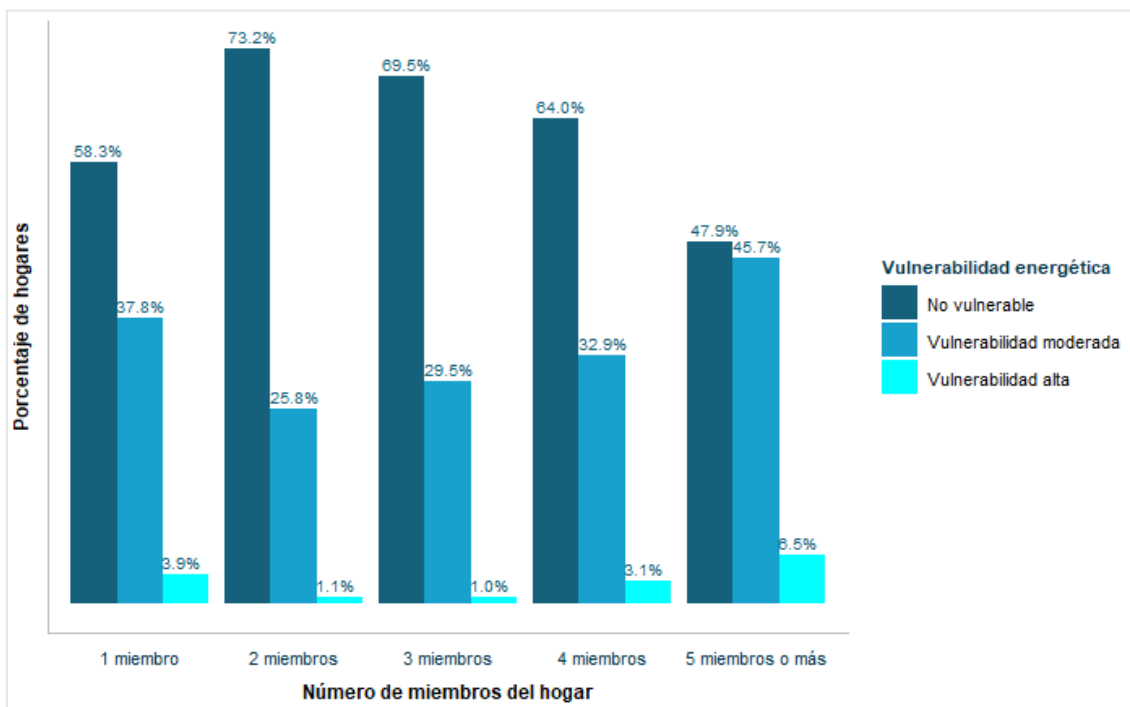
La primera variable de tipo sociodemográfico analizada ha sido el tamaño de la unidad familiar. De acuerdo con los datos analizados, el tipo de composición familiar más afectado por la vulnerabilidad energética son los hogares unipersonales o con un solo miembro. Como se puede observar en la Tabla 19 y el Gráfico 8, el 45.66% de los hogares con 5 miembros o más se encuentran en situación de baja vulnerabilidad, y un 6.47% en alta vulnerabilidad. Seguidamente, se puede observar que el segundo tipo más afectado son los hogares unipersonales, en que el 37.8% se encuentran en una vulnerabilidad baja o moderada y el porcentaje de hogares de alta vulnerabilidad se sitúa al 3.89%. Aun así, en términos absolutos, al existir un mayor número hogares unipersonales que de 5 miembros o más, vemos que, en el caso de los hogares en situación de alta vulnerabilidad energética, el 35.55% son de tipo unipersonal.

Tabla 19 Vulnerabilidad energética según el tamaño de la unidad familiar

<b>Vulnerabilidad energética según tamaño del hogar</b>						
<b>Cálculo</b>		<b>Número de miembros del hogar</b>				
Vulnerabilidad Energética		1 miembro	2 miembros	3 miembros	4 miembros	5 miembros o más
<b>No vulnerable</b>	<i>Frequency</i>	901	1723	1008	730	249
	<i>Row Pct</i>	19.54%	37.37%	21.87%	15.83%	5.41%
	<i>Col Pct</i>	58.29%	73.17%	69.52%	63.97%	47.88%
<b>Vulnerabilidad baja</b>	<i>Frequency</i>	585	607	427	376	238
	<i>Row Pct</i>	26.19%	27.19%	19.15%	16.82%	10.65%
	<i>Col Pct</i>	37.82%	25.77%	29.47%	32.91%	45.66%
<b>Vulnerabilidad alta</b>	<i>Frequency</i>	60	25	15	36	34
	<i>Row Pct</i>	35.55%	14.8%	8.66%	21.08%	19.91%
	<i>Col Pct</i>	3.89%	1.06%	1.01%	3.12%	6.47%

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

Gráfico 8 Vulnerabilidad energética en función del tamaño de la unidad familiar



### B) VULNERABILIDAD ENERGÉTICA Y TIPOLOGÍA DE UNIDADES DE CONVIVENCIA

En la siguiente tabla (Tabla 20) se presenta un resumen del indicador de vulnerabilidad energética en función de una selección de tipologías de unidades de convivencia<sup>169</sup>. La selección se ha realizado tomando como referencia las variables de caracterización sociodemográfica de la Estrategia Nacional Contra la Pobreza Energética.

Tal como se puede apreciar, los resultados más destacados se sitúan, por una parte, en los hogares monoparentales, los hogares con algún miembro con una discapacidad reconocida y los hogares con miembros de la unidad familiar de origen extracomunitario o de alguno de los países de la UE ampliación.

En el caso de los hogares monoparentales, estos acumulan hasta un 40.36% de los hogares en situación de baja vulnerabilidad y un 3.97% en alta vulnerabilidad. Entrando en detalle, hemos analizado los hogares monomarentales (conformados por una mujer y menores de edad) y, de acuerdo con los datos obtenidos, los hogares monomarentales se encuentran más impactados por la vulnerabilidad energética que los hogares monoparentales en general: un 49.5% se encuentran impactados por la vulnerabilidad energética, encontrándose un 4.9% de los hogares en situación de alta vulnerabilidad.

También cabe destacar los resultados obtenidos con relación a las unidades familiares con miembros que tienen algún tipo de discapacidad reconocida (esto es, una discapacidad reconocida de más del 33%). En el caso de este tipo de hogares, un 39.19% de los casos se

<sup>169</sup> El análisis completo, tanto para cada uno de los tipos identificados, como para estos en relación con cada uno de los subindicadores de vulnerabilidad energética, se detalla en el Anexo 2 metodológico y de detalle de resultados.

encuentran en situación de vulnerabilidad energética baja o moderada, mientras que en un 3.88% de los casos en situación de vulnerabilidad energética alta.

Por último, debe ponerse en relieve los resultados referentes al impacto de la vulnerabilidad energética en población de origen extracomunitario o UE ampliación, en qué en un 54.5% de los casos se encuentran en situación de baja o moderada vulnerabilidad, mientras que en un 5.46% de los casos son altamente vulnerables.

Tabla 20 Vulnerabilidad energética y colectivos vulnerables

	Hogares con un miembro de más de 65 años	Hogares con dos adultos (sin niños) y uno +65	Hogar monoparental	Miembros de la unidad familiar con una discapacidad reconocida	Miembros de la unidad familiar extracomunitarios o UE ampliación
<b>No vulnerable</b>	72.11%	77.53%	55.67%	56.93%	40.05%
<b>Vulnerabilidad baja</b>	26.7%	21.99%	40.36%	39.19%	54.5%
<b>Vulnerabilidad alta</b>	1.2%	0.48%	3.97%	3.88%	5.46%

C) PRUEBAS DE SIGNIFICACIÓN Y ASOCIACIÓN ENTRE VARIABLES SOCIODEMOGRÁFICAS

De acuerdo con las pruebas de independencia y de medida de asociación llevados a cabo, y detallados en el Anexo 2, ninguna de las variables incluidas en esta dimensión mantiene una asociación significativa con una intensidad suficiente para poder considerar su correlación. Todas ellas presentaron un p-valor significativo, indicando la potencial refutación de la hipótesis nula de independencia entre las variables, pero en ningún caso las medidas de asociación utilizadas muestran una intensidad de asociación suficiente para ahondar en el análisis de esta relación.

2.2.2 Vulnerabilidad energética y características socioeconómicas

En esta segunda dimensión agrupamos las variables de caracterización que hacen referencia a las características socioeconómicas de las unidades familiares. Para ello, se han seleccionado las siguientes variables, usando las variables de caracterización propuestas por la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética como referencia, y complementándola con otras variables de interés.

A) VULNERABILIDAD ENERGÉTICA Y RENTA DISPONIBLE

Tal como se ha explicado en el capítulo metodológico, la selección muestral de la encuesta de EINSFOESSA tiene como objetivo asegurar la representación de los hogares en situación de exclusión social que, habitualmente, se encuentran infrarrepresentados en las estadísticas oficiales. Así, como primer paso para analizar las variables vinculadas a la renta disponible, podemos detallar el perfil estadístico de los hogares analizados en función de los ingresos. La media ponderada de ingresos de los hogares para el 2021 fue de **23.507,03** euros, mientras que la mediana ponderada fue de **18.500** euros. En relación con la renta equivalente o la renta por

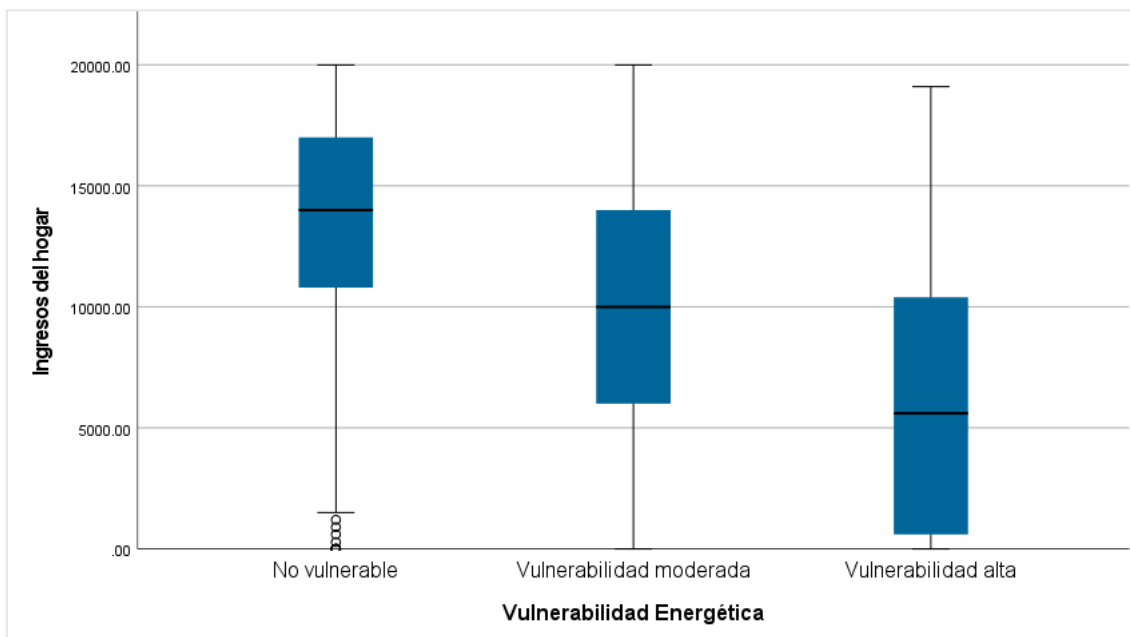
## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

unidad de consumo, de acuerdo con los datos de 2021, la media de renta equivalente fue 14.314 euros, i la mediana 11.866 euros.

Si nos fijamos en estas mismas cifras para el colectivo con un nivel de vulnerabilidad energética moderada, vemos que obtenemos una media ponderada de **14.990** euros (8.926€ en formato de renta equivalente) y una mediana de **12.000** euros (7.339€ en formato de renta equivalente). Por último, el colectivo altamente vulnerable obtendrá una media de ingresos de **7.796** euros y una mediana de **6.226** euros (en renta equivalente, 4.222€ y 3.660€ respectivamente).

De acuerdo con el análisis estadístico aplicado, la diferencia entre medias de los distintos grupos es significativa, implicando que la variable de Vulnerabilidad Energética será relevante para la determinación de los ingresos. Esta diferencia entre medias puede apreciarse en el siguiente gráfico que pone en relación la distribución de ingresos del hogar en función de si los hogares son considerados vulnerables energéticamente o no:

Gráfico 9: Comparación entre medias de ingresos del hogar en función de la Vulnerabilidad Energética (Prueba Kruskal-Wallis)



En este sentido, hemos analizado la distribución de hogares en función del nivel de vulnerabilidad energética y la renta, sintetizada a través del cálculo de quintiles de renta, siendo el quintil uno el de rentas más bajas y el quintil quinto el de rentas más altas.

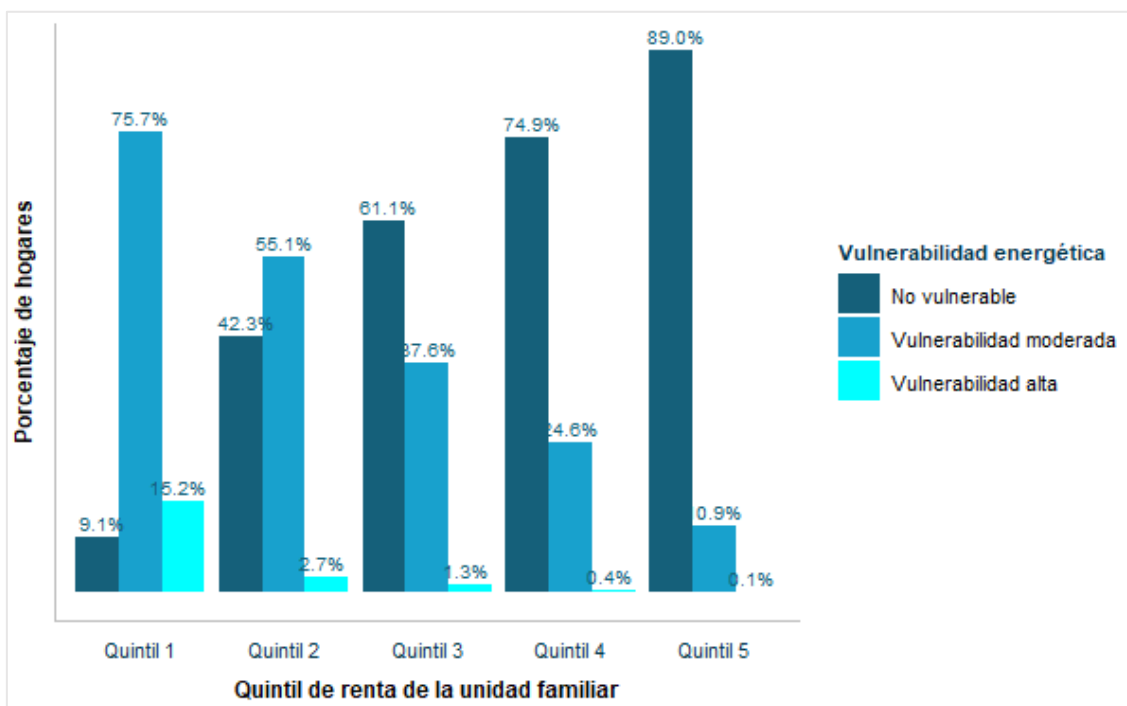
En la Tabla 21 podemos ver como el 57.68% de los hogares en situación de vulnerabilidad baja o moderada se sitúan en el primer y segundo quintil, mientras que los hogares altamente vulnerables se sitúan en hasta un 88.72% en el primer quintil. Así, se puede observar un patrón en la relación entre renta y vulnerabilidad energética que desarrollaremos posteriormente en la discusión de resultados.

Tabla 21 Vulnerabilidad energética y nivel de renta

Cálculo		Quintil de renta de la unidad familiar				
		Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
No vulnerable	Frequency	71	385	577	868	1329
	Row Pct	2.21%	11.92%	17.86%	26.87%	41.15%
	Col Pct	9.09%	42.26%	61.1%	74.93%	88.97%
Vulnerabilidad baja	Frequency	594	502	356	285	163
	Row Pct	31.28%	26.4%	18.7%	15.02%	8.59%
	Col Pct	75.73%	55.07%	37.65%	24.64%	10.93%
Vulnerabilidad alta	Frequency	119	24	12	5	1
	Row Pct	73.68%	15.04%	7.31%	3.1%	0.87%
	Col Pct	15.19%	2.67%	1.25%	0.43%	0.09%

En el siguiente gráfico, podemos ver cómo los hogares vulnerables se distribuyen desigualmente entre los distintos quintiles de renta. Si bien, como hemos establecido en el primer capítulo teórico de esta tesis, la vulnerabilidad energética no sólo debe ser explicada como una expresión más de la pobreza general, es cierto que el componente económico es el factor principal y determinante para la falta de acceso a los servicios energéticos.

Gráfico 10 Vulnerabilidad energética según quintiles de renta



**VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA  
EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA**

**B) VULNERABILIDAD ENERGÉTICA Y SITUACIÓN DE LA PERSONA DE REFERENCIA EN EL HOGAR**

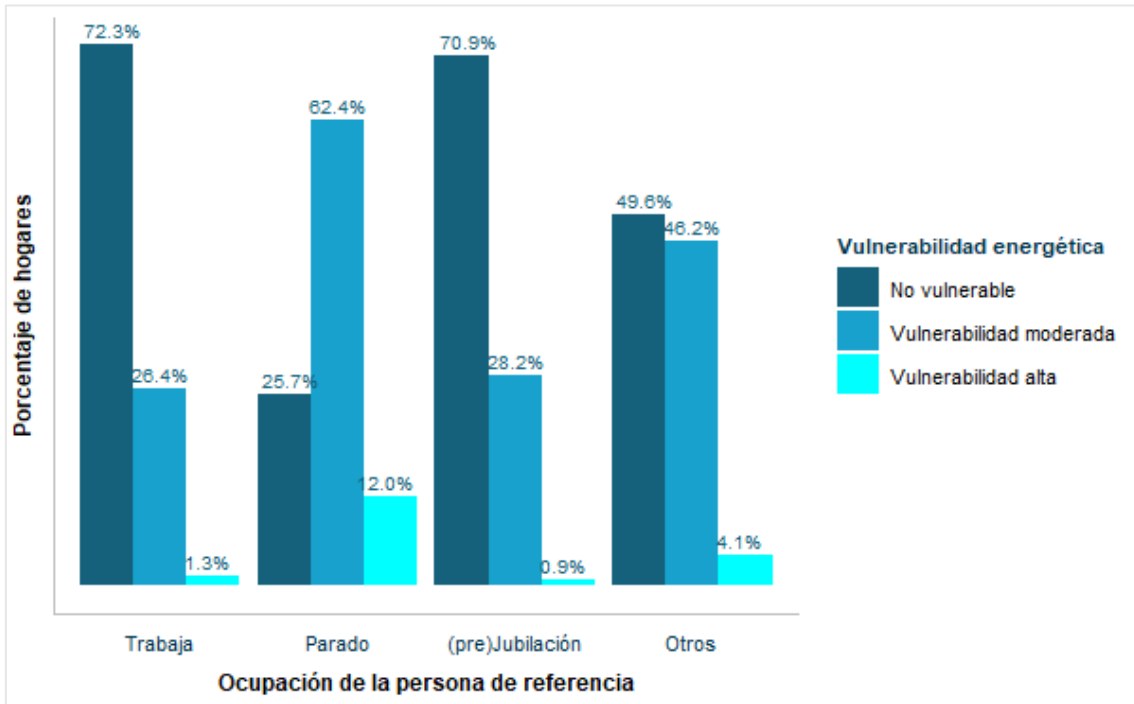
Uno de los elementos analizados ha sido las diferencias en el impacto de la vulnerabilidad energética en las unidades de convivencia en función de la situación de la persona de referencia en el hogar. Así, se ha distinguido entre distintas posibilidades de ocupación de la persona de referencia: trabajando, en situación de paro, jubilación o prejubilación, etc. En la Tabla 22 podemos ver la distribución del impacto de vulnerabilidad en función de esta variable.

Tabla 22 Vulnerabilidad energética en función de la situación de ocupación

Vulnerabilidad Energética		Situación de ocupación de la persona de referencia del hogar			
		Trabaja	Parado	(pre)Jubilación	Otros
<b>No vulnerable</b>	<i>Frequency</i>	2584	174	1581	251
	<i>Row Pct</i>	56.3%	3.78%	34.45%	5.47%
	<i>Col Pct</i>	72.33%	25.65%	70.89%	49.63%
<b>Vulnerabilidad moderada</b>	<i>Frequency</i>	942	422	629	234
	<i>Row Pct</i>	42.32%	18.95%	28.23%	10.5%
	<i>Col Pct</i>	26.38%	62.36%	28.19%	46.25%
<b>Vulnerabilidad alta</b>	<i>Frequency</i>	46	81	21	21
	<i>Row Pct</i>	27.39%	48.08%	12.17%	12.36%
	<i>Col Pct</i>	1.29%	11.99%	0.92%	4.12%

De acuerdo con los resultados obtenidos, que también podemos ver gráficamente en el Gráfico 11, el mayor impacto de vulnerabilidad energética se centra en los hogares en que la persona de referencia del hogar se encuentra en situación de paro. En estos casos, hasta un 83.6% de los hogares se encuentran en situación de vulnerabilidad.

Gráfico 11 Vulnerabilidad energética en función de la situación de ocupación



C) VULNERABILIDAD ENERGÉTICA Y AUTOPERCEPCIÓN DE LA SITUACIÓN ECONÓMICA

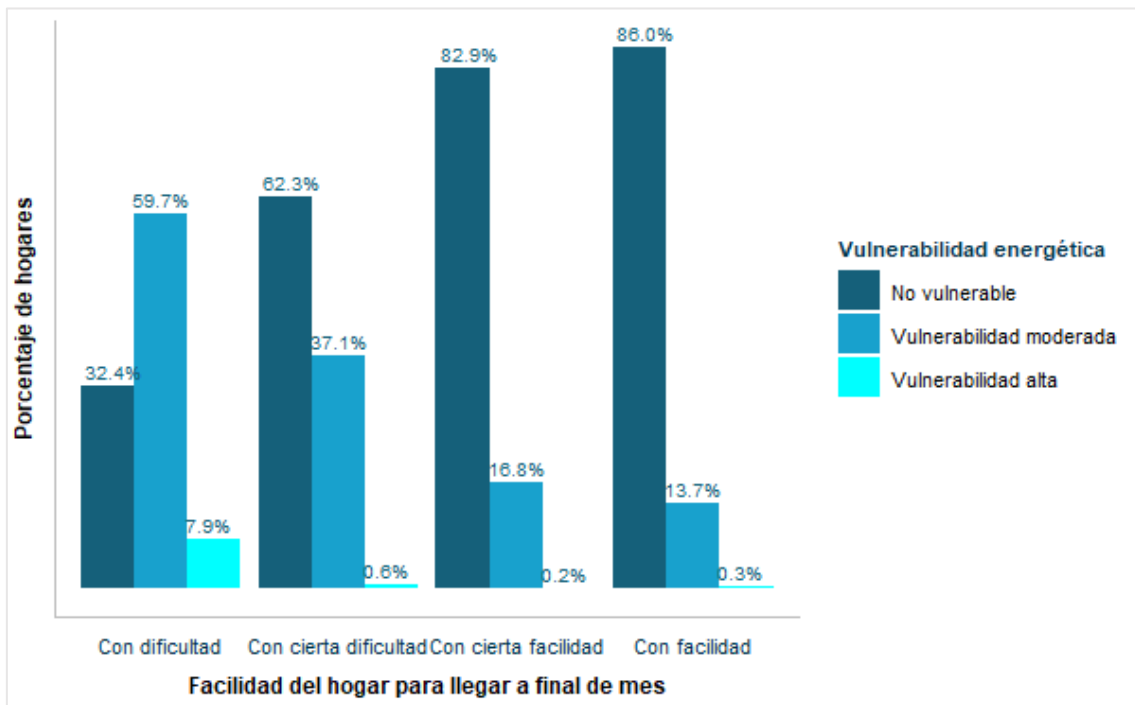
La encuesta EINSFOESSA incluye una pregunta en su cuestionario a partir de la cual podemos analizar la autopercepción de los hogares en relación con su situación económica y capacidad para llegar a final de mes. A partir de su autoidentificación con una clase social, vemos que el impacto de vulnerabilidad energética se distribuye de acuerdo con la Tabla 23 y Gráfico 12:

Tabla 23 Vulnerabilidad energética y autopercepción de la situación económica

Vulnerabilidad_Energetica	Cálculo	Facilidad del hogar para llegar a final de mes			
		Con dificultad	Con cierta dificultad	Con cierta facilidad	Con facilidad
<b>No vulnerable</b>	<i>Frequency</i>	621	864	1641	1481
	<i>Row Pct</i>	13.48%	18.75%	35.62%	32.15%
	<i>Col Pct</i>	32.42%	62.28%	82.94%	86.01%
<b>Vulnerabilidad moderada</b>	<i>Frequency</i>	1143	514	333	236
	<i>Row Pct</i>	51.33%	23.09%	14.96%	10.61%
	<i>Col Pct</i>	59.68%	37.07%	16.84%	13.72%
<b>Vulnerabilidad alta</b>	<i>Frequency</i>	151	9	4	5
	<i>Row Pct</i>	89.37%	5.27%	2.55%	2.81%
	<i>Col Pct</i>	7.89%	0.64%	0.22%	0.28%

**VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA**

Gráfico 12 Vulnerabilidad energética y autopercepción de la situación económica



Así, vemos que los hogares en situación de vulnerabilidad energética moderada se concentran especialmente en aquellos que se perciben a sí mismos como clase media y clase trabajadora, mientras que los hogares en situación de vulnerabilidad energética alta se encuentran más presentes en aquellos que se identifican como clase trabajadora o clase muy baja.

**D) PRUEBAS DE SIGNIFICACIÓN Y ASOCIACIÓN ENTRE VARIABLES SOCIOECONÓMICAS**

Al aplicar las pruebas de significación y asociación entre las variables socioeconómicas presentadas y el indicador de vulnerabilidad energética, destacamos los siguientes resultados.

**Vulnerabilidad energética y nivel de renta**

En primer lugar, la aplicación de la prueba de Chi Cuadrado como test de independencia con relación a la hipótesis nula “no existe relación entre el nivel de vulnerabilidad energética y el nivel de renta del hogar” ha obtenido un p-valor de 0.000, que siendo inferior a 0.05 indica la necesidad de rechazo de esta hipótesis. Yendo más allá, aplicamos la prueba V de Cramer que nos indicará la intensidad de la asociación entre ambas variables.

Tabla 24 Pruebas de significación entre vulnerabilidad energética y nivel de renta

**Pruebas de chi-cuadrado**

	Valor	gl	Significación asintótica (bilateral)
Chi-cuadrado de Pearson	1826.1	8	0
Razón de verosimilitud	1826.1	8	0



## ANÁLISIS VARO BARRANCO

N de casos válidos	5291		
--------------------	------	--	--

a. 0 casillas (0.0%) han esperado un recuento menor que 5. El recuento mínimo esperado es 70.60.

### Medidas simétricas

		Valor	Error estándar asintótico <sup>a</sup>	T aproximada <sup>b</sup>	Significación aproximada
Nominal por Nominal	V de Cramer	0.415			0
	Coeficiente de contingencia	0.506			0
Ordinal por ordinal	Gamma	-0.712	0.011	-48.281	0
N de casos válidos		10452	5291		

a. No se presupone la hipótesis nula.

b. Utilización del error estándar asintótico que presupone la hipótesis nula.

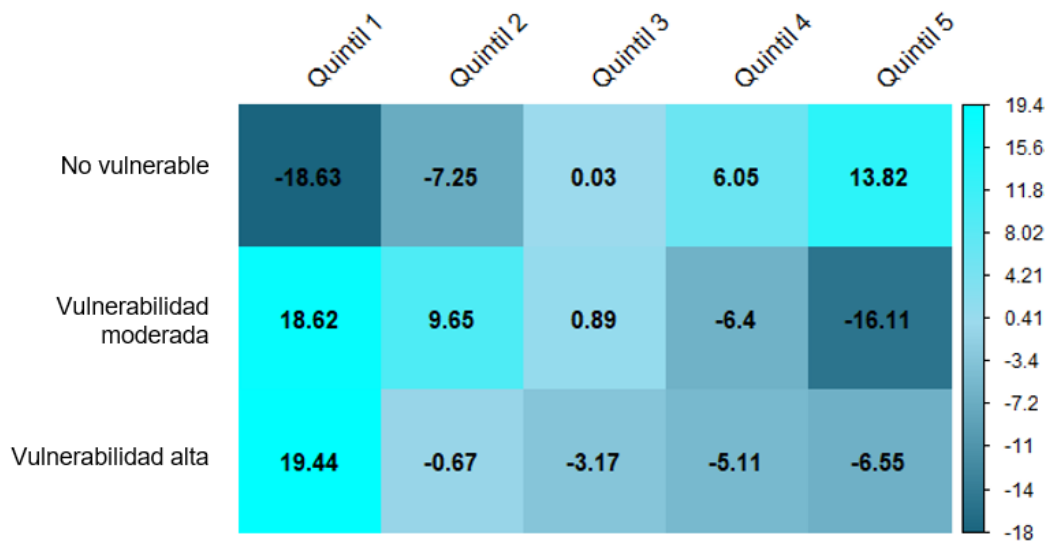
A partir de los resultados, vemos que la relación entre ambas variables es significativa, por lo que rechazamos la hipótesis nula. Por otra parte, vemos que la prueba de V de Cramer nos indica una medida de asociación de 0.41, tratándose de una medida comprendida entre 0,2 y 0,6, por lo que indica una asociación moderada. El coeficiente de contingencia nos indica un nivel 0.50.

Dado que ambas variables son de tipo ordinal, hemos aplicado la prueba de Gamma de Goodman y Kruskal para medir la intensidad y dirección de la asociación. El valor de Gamma es de -0.712, indicando una asociación fuerte de direccionalidad negativa, es decir, de relación inversa. Esto implicará que valores altos en vulnerabilidad energética nos indican que más bajo será el quintil.

El análisis de residuos estandarizados de Pearson, obtenidos a partir de la prueba de Chi Cuadrado, nos dará información más precisa sobre qué interacciones entre categorías de ambas variables son las que nos dan información acerca de la asociación detectada.

**VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA**

Gráfico 13 Análisis de residuos entre vulnerabilidad energética y quintil de renta



El análisis de residuos nos confirma lo que ya habíamos detectado previamente:

- Existe una relación negativa entre pertenecer al primer y segundo quintil (quintiles con más bajos ingresos) y no ser vulnerable. De la misma forma, existe una notable asociación positiva entre pertenecer al primer quintil y estar en situación de vulnerabilidad.
- Pertenecer al segundo quintil muestra asociación positiva con estar en situación de vulnerabilidad baja, pero a partir del segundo quintil la asociación con la situación de vulnerabilidad alta es de tipo negativo.
- Existe una relación de asociación positiva entre pertenecer al quintil 4 y 5 (quintiles más ricos) y no ser vulnerable.

Vulnerabilidad energética y situación de ocupación de la persona de referencia en el hogar

Igual que en el anterior apartado, hemos aplicado la prueba de Chi Cuadrado para evaluar la hipótesis nula “No existe relación entre el nivel de vulnerabilidad energética y la situación de ocupación de la persona de referencia en el hogar”. A partir de los resultados obtenidos, tal como se puede ver en la Tabla 25, obtenemos una relación significativa entre variables, por lo que debemos rechazar la hipótesis nula.

Tabla 25 Pruebas de significación entre vulnerabilidad energética y ocupación de la persona de referencia

Pruebas de chi-cuadrado			
	Valor	gl	Significación asintótica (bilateral)

## ANÁLISIS VARO BARRANCO

Chi-cuadrado de Pearson	793.40	6	0
Razón de verosimilitud	682.51	6	0
N de casos válidos	6986		

a. 0 casillas (0.0%) han esperado un recuento menor que 5. El recuento mínimo esperado es 12.24.

### Medidas simétricas

		Valor	Significación aproximada
Nominal por Nominal	V de Cramer	.238	<.001
	Coeficiente de contingencia	.319	<.001
N de casos válidos		6986	

A partir de los resultados obtenidos, vemos que el p-valor de Chi Cuadrado nos indica que hay una relación significativa, por lo que deberá rechazarse la hipótesis nula. Ahora bien, al analizar el valor de V de Cramer obtenido, vemos que este es de 0.2, situándose en el límite para considerar que existe asociación, y en todo caso, esta se considera muy débil. A partir del análisis de residuos de Pearson vemos qué relaciones entre categorías influyen más en la relación significativa entre ambas variables.

Gráfico 14 Análisis de residuos entre vulnerabilidad energética y ocupación de la persona de referencia



**VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA  
EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA**

A partir de los datos obtenidos se constata que existe. Vemos que existe una relación positiva entre que el sustentador principal del hogar se encuentre en situación de paro, y que el hogar esté en situación de vulnerabilidad energética moderada o alta.

Vulnerabilidad energética y autopercepción de la situación económica

Al aplicar la prueba de independencia con relación a la hipótesis nula "No existe relación entre el nivel de vulnerabilidad energética y la autopercepción de la situación económica", obtenemos los resultados que pueden verse en la tabla siguiente.

Tabla 26 Pruebas de significación entre Vulnerabilidad energética y autopercepción de la situación económica

**Pruebas de chi-cuadrado**

	Valor	gl	Significación asintótica (bilateral)
Chi-cuadrado de Pearson	1646.9	6	<.001
Razón de verosimilitud	1650.5	6	<.001
N de casos válidos	7002		

a. 0 casillas (0.0%) han esperado un recuento menor que 5. El recuento mínimo esperado es 16.88.

**Medidas simétricas**

		Valor	Error estándar asintótico <sup>a</sup>	T aproximada <sup>b</sup>	Significación aproximada
Nominal por Nominal	V de Cramer	0.343			<.001
	Coeficiente de contingencia	0.436			<.001
Ordinal por ordinal	Gamma	-0.645	0.013	-41.103	<.001
N de casos válidos		7002			

a. No se presupone la hipótesis nula.

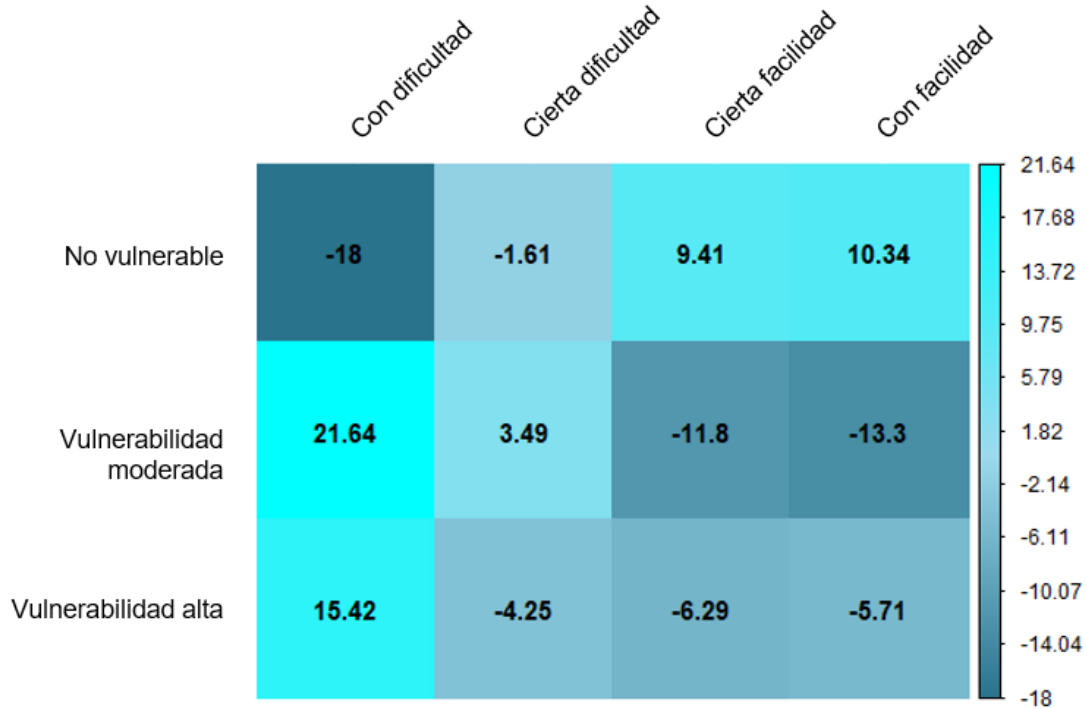
b. Utilización del error estándar asintótico que presupone la hipótesis nula.

Vemos que la relación entre variables es significativa, dado que el valor p-valor es menor de 0.05. En cuanto al V de Cramer este es de 0.325, que nos indica un nivel de relación de asociación moderada. Dado que ambas variables son de tipo ordinal, podemos aplicar la prueba de Gamma de Goodman y Kruskal. El valor de Gamma de Goodman-Kruskal que obtenemos es de 0.64 indicando una relación de asociación positiva fuerte.

Para ahondar en esta relación positiva, analizaremos los residuos estandarizados obtenidos a través de la prueba Chi Cuadrado, para ver qué interacciones entre categorías son las que contribuyen en mayor medida a esta asociación. En el gráfico puede apreciarse que las unidades de convivencia vulnerables energéticamente llegan a final de mes con dificultad. Esta tendencia

se ve de forma muy marcada entre las categorías de llegar a final de mes con dificultad y estar en situación de vulnerabilidad moderada.

Gráfico 15 Análisis de residuos entre Vulnerabilidad energética y autopercepción de la situación económica



### 2.2.3 Vulnerabilidad energética y características de la vivienda

La tercera dimensión de variables de caracterización de los hogares en situación de vulnerabilidad energética agrupa las variables referentes a las características de la vivienda. En concreto, dividiremos esta tercera dimensión en tres conjuntos de variables:

- a) Disponibilidad de servicios y equipamiento en la vivienda
- b) Régimen de tenencia
- c) Tipo de alojamiento

#### A) VULNERABILIDAD ENERGÉTICA Y SISTEMA DE CALEFACCIÓN EN LA VIVIENDA

Se ha incluido la variable de disponer o no de un sistema de calefacción en la vivienda, dado que es una de las variables de caracterización incluidas en la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética (Ministerio para la Transición Ecológica, 2019).

De acuerdo con este indicador, vemos como se relaciona el hecho de no disponer de un sistema de calefacción en la vivienda y estar afectado a algún nivel por la vulnerabilidad energética:

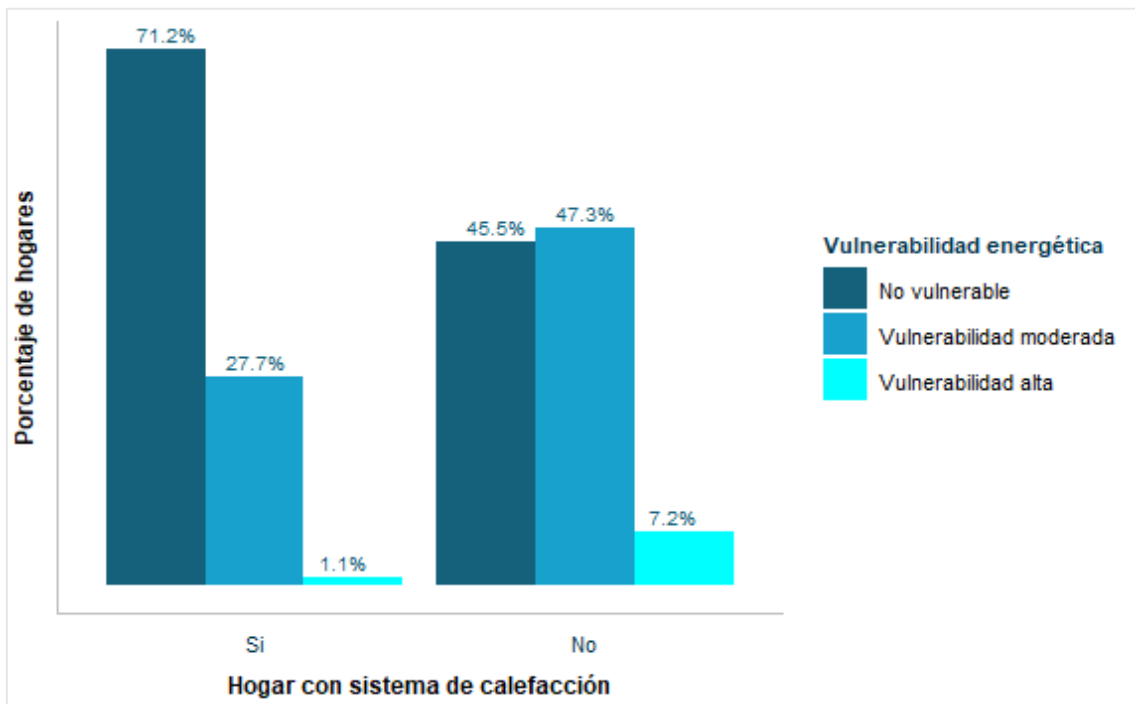
**VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA  
EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA**

Tabla 27 Vulnerabilidad energética y disponibilidad de calefacción

Vulnerabilidad Energética	Cálculo	Disponibilidad de calefacción	
		Si	No
<b>No vulnerable</b>	<i>Frequency</i>	3937	675
	<i>Row Pct</i>	85.37%	14.63%
	<i>Col Pct</i>	71.2%	45.47%
<b>Vulnerabilidad moderada</b>	<i>Frequency</i>	1530	702
	<i>Row Pct</i>	68.54%	31.46%
	<i>Col Pct</i>	27.67%	47.32%
<b>Vulnerabilidad alta</b>	<i>Frequency</i>	62	107
	<i>Row Pct</i>	36.78%	63.22%
	<i>Col Pct</i>	1.12%	7.21%

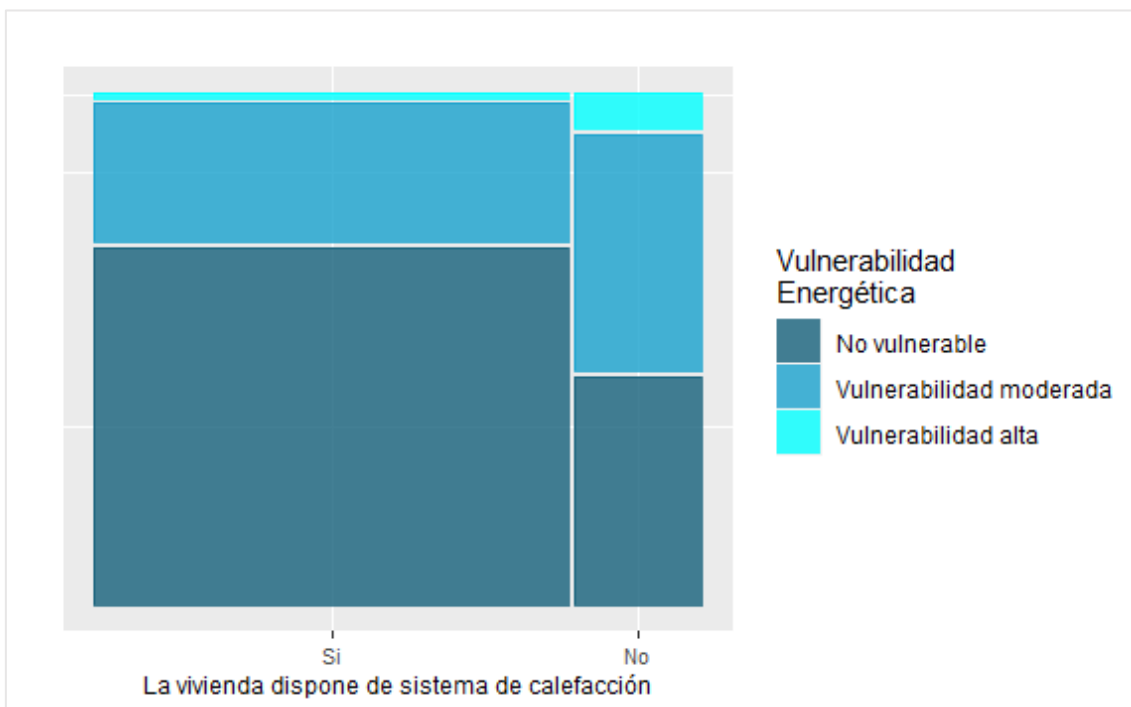
La primera cifra que nos llama la atención es que en un 63.22% de los casos de hogares en situación de alta vulnerabilidad energética, no disponen de un sistema de calefacción en la vivienda. Por otra parte, un 54.5% de los hogares que no disponen de calefacción, se encuentran afectados por algún nivel de vulnerabilidad energética (moderada o alta).

Gráfico 16 Vulnerabilidad energética y disponibilidad de calefacción



Esta distribución puede apreciarse también en el siguiente gráfico de mosaico:

Gráfico 17 Gráfico de mosaico entre Vulnerabilidad energética y disponibilidad de calefacción



B) VULNERABILIDAD ENERGÉTICA Y RÉGIMEN DE TENENCIA

Para analizar esta variable de caracterización, se ha distinguido entre tres categorías de tenencia: propiedad, alquiler, semi(gratuita) u otras fórmulas. A partir de esta variable, podemos ver en la siguiente tabla de contingencia y en el Gráfico 18, de qué forma se distribuye el impacto de la vulnerabilidad energética en función del régimen de tenencia de la vivienda.

Tabla 28 Vulnerabilidad energética y régimen de tenencia de la vivienda

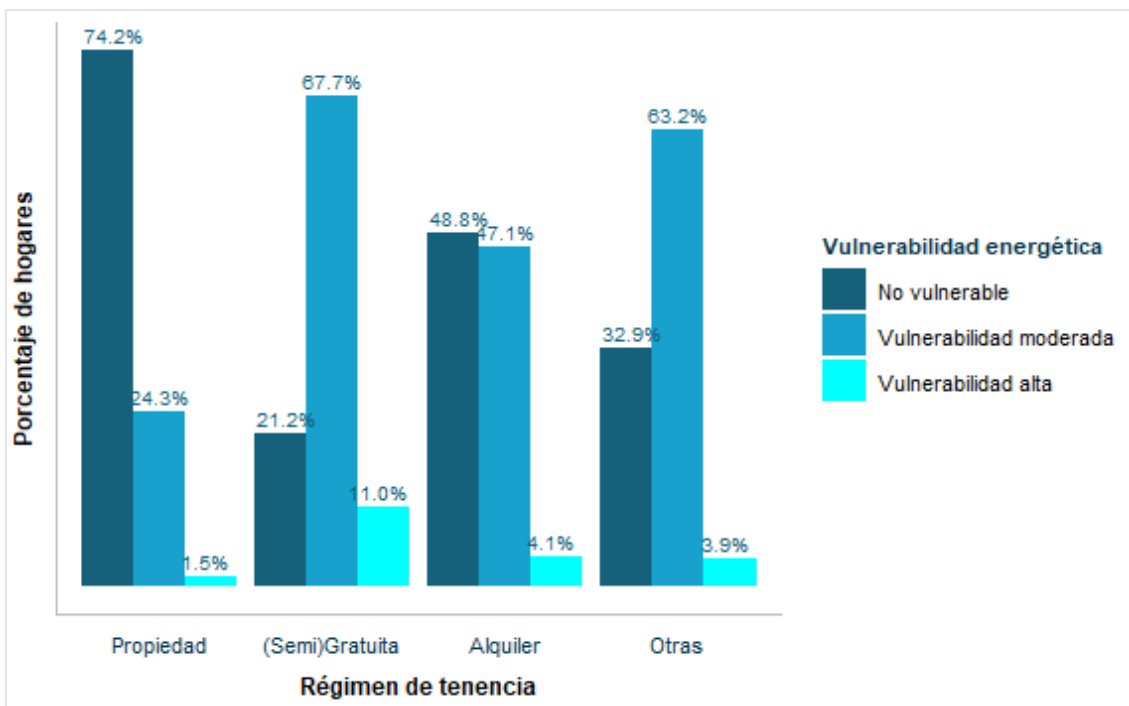
	Cálculo	Tenencia de la vivienda			
		Propiedad	(Semi)Gratuita	Alquiler	Otras
<b>No vulnerable</b>	<i>Frequency</i>	3639	30	913	29
	<i>Row Pct</i>	78.92%	0.65%	19.8%	0.63%
	<i>Col Pct</i>	74.22%	21.23%	48.81%	32.95%
<b>Vulnerabilidad moderada</b>	<i>Frequency</i>	1191	96	881	56
	<i>Row Pct</i>	53.57%	4.31%	39.62%	2.51%
	<i>Col Pct</i>	24.29%	67.72%	47.08%	63.18%
<b>Vulnerabilidad alta</b>	<i>Frequency</i>	73	16	73	3
	<i>Row Pct</i>	43.24%	9.24%	45.51%	2.02%
	<i>Col Pct</i>	1.49%	11.05%	4.11%	3.87%

Los datos presentados en la tabla indican que la población en régimen de alquiler tiene un mayor impacto de vulnerabilidad energética. Del total de población en situación de alta vulnerabilidad

**VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA  
EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA**

energética, el 45.5% viven en régimen de alquiler. Ahora bien, deberá determinarse vía las pruebas de significación y asociación pertinentes que esta relación es significativa.

Gráfico 18 Vulnerabilidad energética y régimen de tenencia de la vivienda



C) VULNERABILIDAD ENERGÉTICA Y TIPO DE ALOJAMIENTO

Finalmente, la última variable de caracterización con relación a la vivienda se refiere al tipo de alojamiento. En esta variable se distinguen tres categorías las viviendas que son pisos o apartamentos, las viviendas unifamiliares y una categoría residual con otra tipología de vivienda.

Esta variable, en sí misma, nos da información muy limitada sobre las características propias de la vivienda, pero nos puede proporcionar indicios sobre otras variables, no incluidas en este análisis, que puede resultar de interés, como la vinculación entre vulnerabilidad energética y densidad edificatoria. Aun no teniendo suficiente información para poder afirmar ninguna característica de densidad, la mayor presencia de viviendas plurifamiliares o pisos nos indican generalmente una mayor densidad de población y edificatoria.

En la siguiente tabla de contingencia, podemos ver como se distribuye esta variable en función del nivel de vulnerabilidad energética:

Tabla 29 Vulnerabilidad energética y tipo de alojamiento

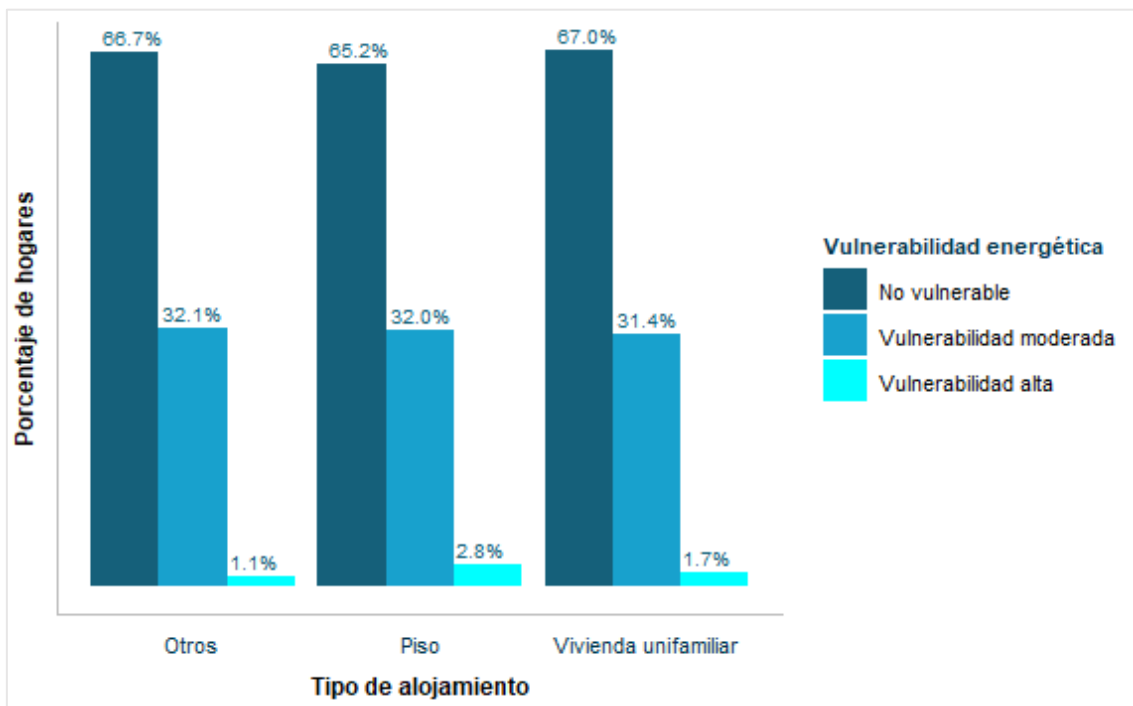
Vulnerabilidad Energética	Cálculo	Tipo de alojamiento		
		Otros	Piso	Vivienda unifamiliar
No vulnerable	<i>Frequency</i>	21	3069	1521
	<i>Row Pct</i>	0.46%	66.55%	32.99%
	<i>Col Pct</i>	66.73%	65.18%	66.95%



## ANÁLIS VARO BARRANCO

Cálculo		Tipo de alojamiento		
Vulnerabilidad Energética		Otros	Piso	Vivienda unifamiliar
<b>Vulnerabilidad moderada</b>	<i>Frequency</i>	10	1509	713
	<i>Row Pct</i>	0.46%	67.6%	31.94%
	<i>Col Pct</i>	32.12%	32.04%	31.38%
<b>Vulnerabilidad alta</b>	<i>Frequency</i>	0	131	38
	<i>Row Pct</i>	0.22%	77.3%	22.48%
	<i>Col Pct</i>	1.15%	2.78%	1.67%

Gráfico 19 Vulnerabilidad energética y tipo de alojamiento



### D) PRUEBAS DE SIGNIFICACIÓN Y MEDIDAS DE ASOCIACIÓN ENTRE VARIABLES SOBRE LA VIVIENDA

Sistema de calefacción en la vivienda

Al aplicar la prueba de Chi Cuadrado como test de independencia con relación a la hipótesis nula “No existe relación entre el nivel de vulnerabilidad energética y si la vivienda dispone de un sistema de calefacción” obtenemos los siguientes resultados:

Tabla 30 Pruebas de significación entre vulnerabilidad energética y calefacción en la vivienda

#### Pruebas de chi-cuadrado

	Valor	gl	Significación asintótica (bilateral)
Chi-cuadrado de Pearson	439.01	2	<.001
Razón de verosimilitud	396.25	2	<.001

**VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA  
EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA**

N de casos válidos	7013		
a. 0 casillas (0.0%) han esperado un recuento menor que 5. El recuento mínimo esperado es 107.65.			

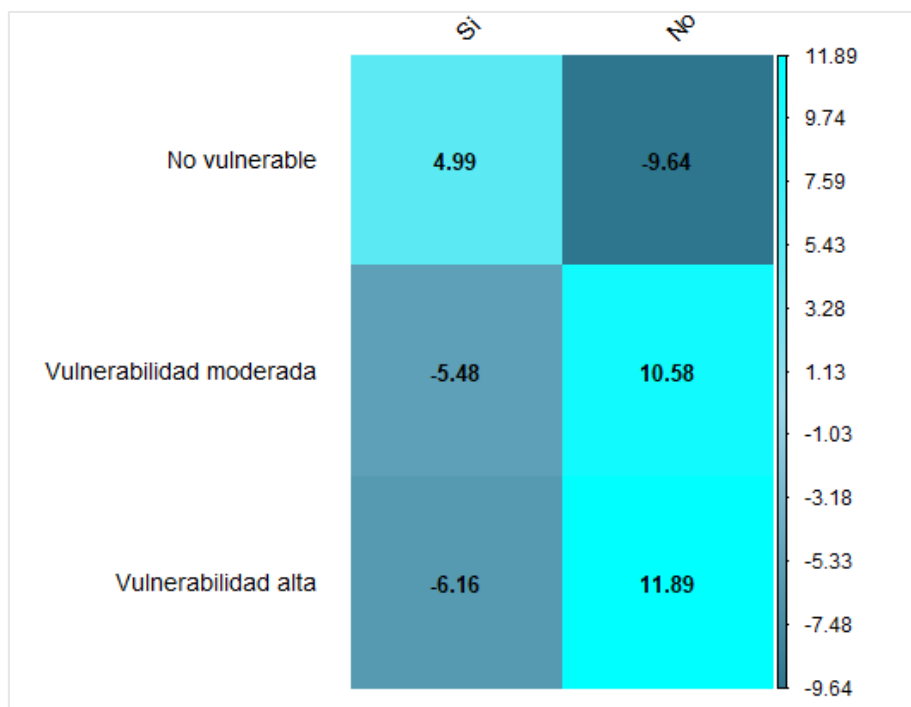
**Medidas simétricas**

		Valor	Significación aproximada
Nominal por Nominal	V de Cramer	0.25	<.001
	Coefficiente de contingencia	0.243	<.001
N de casos válidos		7013	

De acuerdo con los resultados obtenidos, vemos que la relación entre ambas variables es significativa, por lo que rechazamos la hipótesis nula. Por otra parte, vemos que la prueba de V de Cramer nos indica una medida de asociación de 0.25, tratándose de una medida baja, ligeramente por encima del límite de 0.2, que nos indica una relación de asociación débil. El coeficiente de contingencia nos indica igualmente un valor bajo.

En este punto, analizaremos los residuos de Pearson para poder observar las interacciones que contribuyen a la medida de asociación significativa. De acuerdo con el gráfico siguiente, las condiciones que interaccionan en mayor medida y de forma positiva es la condición del hogar de no disponer de un sistema de calefacción y encontrarse en una situación de alta vulnerabilidad energética y vulnerabilidad moderada.

Gráfico 20 Análisis de residuos entre vulnerabilidad energética y calefacción en la vivienda



Régimen de tenencia

En este punto, aplicamos la prueba de independencia con relación a la hipótesis nula “No existe relación entre el nivel de vulnerabilidad energética y el régimen de tenencia de la vivienda” y también analizaremos la medida de asociación a través de la prueba V de Cramer:

Tabla 31 Pruebas de significación entre vulnerabilidad energética y régimen de tenencia

**Pruebas de chi-cuadrado**

	Valor	gl	Significación asintótica (bilateral)
Chi-cuadrado de Pearson	545.41	4	<.001
Razón de verosimilitud	517.46	4	<.001
N de casos válidos	6916		

a. 1 casillas (11.1%) han esperado un recuento menor que 5. El recuento mínimo esperado es 3.41.

**Medidas simétricas**

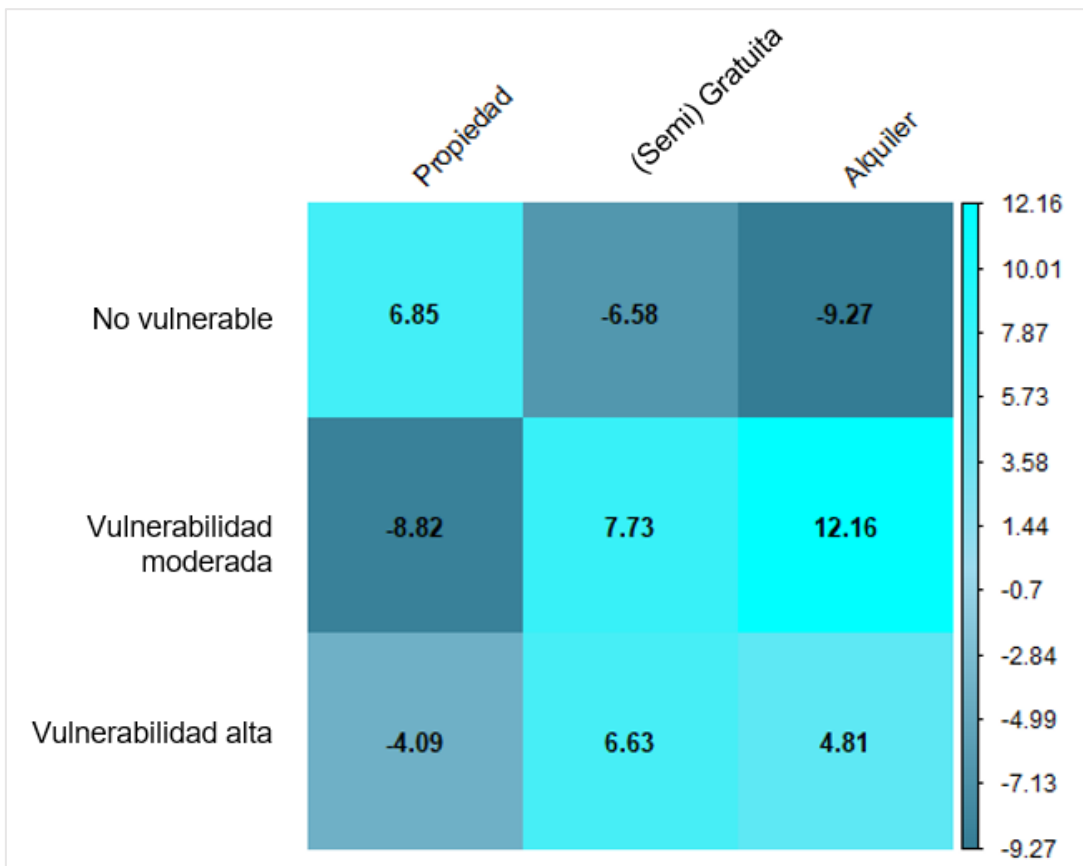
		Valor	Significación aproximada
Nominal por Nominal	V de Cramer	0.199	<.001
	Coficiente de contingencia	0.27	<.001
N de casos válidos		6916	

A partir del análisis de Chi Cuadrado, obtenemos un p-valor significativo por lo que deberíamos descartar la hipótesis nula, pero la medida de asociación de V de Cramer es baja, con un 0.19, que se sitúa justo por debajo del umbral de significación.

Aun situándose en el límite, procedemos al análisis de los residuos de Pearson para poder observar las interacciones que contribuyen a la medida de asociación significativa. De acuerdo con el Gráfico 21, las condiciones que interaccionan en mayor medida y de forma positiva es la condición del hogar de no disponer de un sistema de calefacción y encontrarse en una situación de alta vulnerabilidad energética y vulnerabilidad moderada.

**VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA  
EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA**

Gráfico 21 Análisis de residuos entre Vulnerabilidad Energética y régimen de tenencia de la vivienda



Tipo de alojamiento

La prueba de Chi Cuadrado entre las variables de vulnerabilidad energética y tipo de alojamiento nos da un p-valor significativo, indicando que debe descartarse la no relación significativa entre ambas variables. Ahora bien, al aplicar la prueba de V de Cramer con el objetivo de evaluar la intensidad de esta asociación, obtenemos un valor muy bajo, de 0.025, por debajo del umbral mínimo, que nos indica que no existe una asociación significativa.

2.2.4 Vulnerabilidad energética y características del entorno

La cuarta dimensión de variables hace referencia a las características del entorno urbano, entre las cuales hemos incluido el tipo de barrio en el que se encuentra el hogar, el tamaño del municipio, el estado de degradación y el nivel de conflictividad del barrio.

A) TIPO DE BARRIO, ESTADO DE DEGRADACIÓN Y NIVEL DE CONFLICTIVIDAD DEL BARRIO

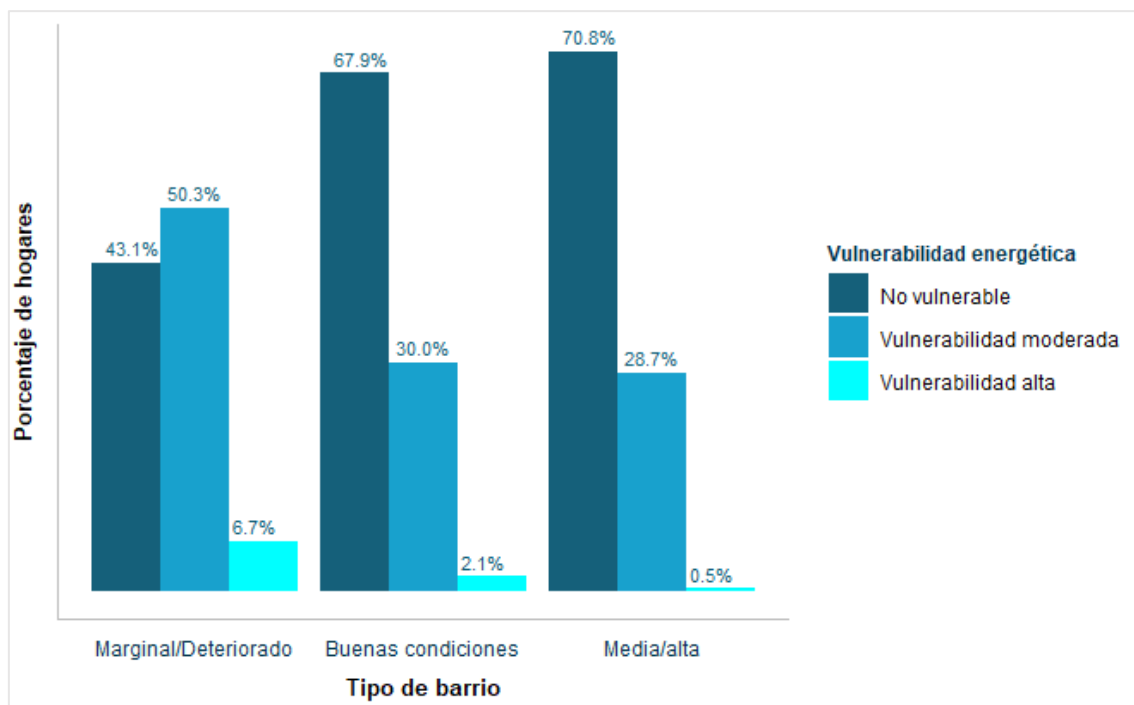
En este apartado hemos agrupado las variables que hacen referencia al tipo de barrio (entendido como el estado en el que se encuentra el barrio), la degradación del entorno y la consideración del barrio como conflictivo, y cómo estas condiciones interaccionan con la vulnerabilidad energética. En la primera tabla (Tabla 32) podemos ver como se distribuyen los hogares en función del tipo de barrio en el que se encuentran y el nivel de vulnerabilidad energética:

Tabla 32 Vulnerabilidad energética y tipo de barrio

Vulnerabilidad Energética	Cálculo	Tipo de barrio			
		Zona marginal	Barrio o zona deteriorado	Barrio o zona en buenas condiciones	Zona de clase de media-alta
No vulnerable	Frequency	39	242	3980	350
	Row Pct	0.85%	5.25%	86.31%	7.59%
	Col Pct	34.58%	44.85%	67.86%	70.77%
Vulnerabilidad moderada	Frequency	64	265	1762	142
	Row Pct	2.86%	11.85%	78.92%	6.37%
	Col Pct	56.45%	48.99%	30.03%	28.74%
Vulnerabilidad alta	Frequency	10	33	123	2
	Row Pct	5.99%	19.69%	72.89%	1.42%
	Col Pct	8.97%	6.17%	2.1%	0.49%

En el siguiente gráfico se han agrupado los distintos tipos de barrios en dos categorías: barrios en buenas condiciones (incluyendo los barrios en buenas condiciones y los barrios de clases medias y altas) y los barrios con algún grado de deterioro (incluyendo los barrios degradados y las zonas marginales):

Gráfico 22 Vulnerabilidad energética y tipo de barrio



Finalmente, en esta última tabla, podemos ver el porcentaje de hogares en situación de vulnerabilidad energética, en función de la degradación del entorno y de la conflictividad del barrio:

**VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA  
EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA**

Tabla 33 Vulnerabilidad energética, degradación del entorno y conflictividad

Vulnerabilidad_Energetica		Cálculo	Barrio conflictivo	
			No conflictivo	Degradado
<b>No vulnerable</b>	<i>Frequency</i>	4496	109	
	<i>Row Pct</i>	97.63%	2.37%	
	<i>Col Pct</i>	66.56%	44.14%	
<b>Vulnerabilidad moderada</b>	<i>Frequency</i>	2108	120	
	<i>Row Pct</i>	94.61%	5.39%	
	<i>Col Pct</i>	31.2%	48.64%	
<b>Vulnerabilidad alta</b>	<i>Frequency</i>	151	18	
	<i>Row Pct</i>	89.44%	10.56%	
	<i>Col Pct</i>	2.24%	7.23%	

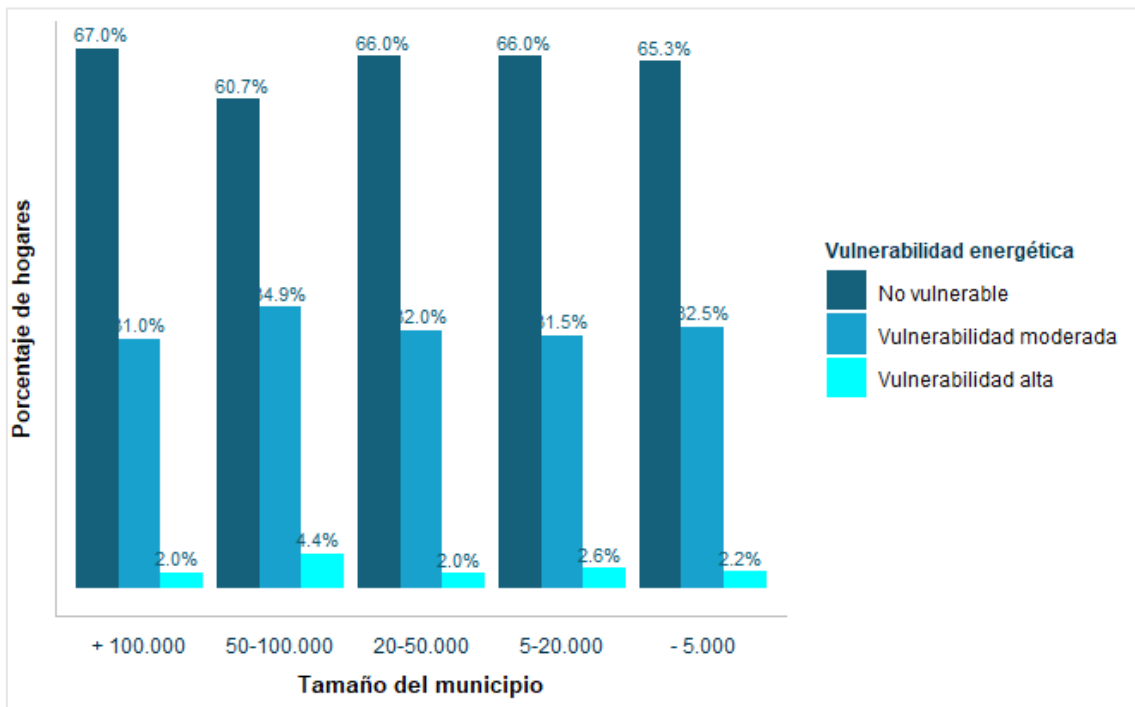
B) TAMAÑO DEL MUNICIPIO

Dentro de la dimensión de características del entorno, se ha incluido una variable referente al tamaño del municipio. En la Tabla 34 podemos ver como se distribuyen los hogares en función del tamaño del municipio en el que se sitúan y su condición de vulnerabilidad energética. Podemos ver como las cifras se mantienen estables entre los diferentes tipos de municipios según su tamaño, con una diferencia máxima de  $\pm 8\%$ .

Tabla 34 Vulnerabilidad energética y tamaño del municipio

Vulnerabilidad Energética		Cálculo	Tamaño del municipio			
			Más de 100.000	Entre 50.001 y 100.000	Entre 20.001 y 50.000	Entre 5.001 y 20.000
<b>No vulnerable</b>	<i>Frequency</i>	1992	472	674	1002	472
	<i>Row Pct</i>	43.18%	10.24%	14.61%	21.73%	10.23%
	<i>Col Pct</i>	67.01%	60.71%	66%	65.96%	65.32%
<b>Vulnerabilidad moderada</b>	<i>Frequency</i>	921	272	327	478	235
	<i>Row Pct</i>	41.24%	12.17%	14.65%	21.42%	10.52%
	<i>Col Pct</i>	30.97%	34.92%	32.03%	31.47%	32.51%
<b>Vulnerabilidad alta</b>	<i>Frequency</i>	60	34	20	39	16
	<i>Row Pct</i>	35.56%	20.13%	11.93%	23.15%	9.24%
	<i>Col Pct</i>	2.02%	4.38%	1.98%	2.58%	2.16%

Gráfico 23 Vulnerabilidad energética y tamaño del municipio



C) PRUEBAS DE SIGNIFICACIÓN Y MEDIDAS DE ASOCIACIÓN ENTRE CARACTERÍSTICAS DEL ENTORNO

Con relación al conjunto de variables que conforman la cuarta dimensión sobre características del entorno, al aplicar las pruebas de significación y medidas de asociación correspondientes, se ha detectado que todas ellas nos han proporcionado un p-valor significativo al realizar la prueba de Chi Cuadrado como test de independencia, pero ninguna de ellas nos ha proporcionado una medida de asociación significativa en la prueba V de Cramer.

2.2.5 Vulnerabilidad energética e impacto en la salud, relaciones sociales y calidad de vida

Por último, abordaremos una última dimensión que agrupa todas aquellas variables que hacen referencia a aspectos de bienestar social relacionados con la salud, relaciones sociales y calidad de vida. En este apartado también hemos incluido la información referente a aspectos de discriminación y pertenencia a colectivos minorizados.

A) VULNERABILIDAD ENERGÉTICA E IMPACTOS EN LA SALUD

Tal como hemos apuntado anteriormente y veremos en la sección de discusión de resultados, recientes estudios han analizado el impacto de las situaciones de vulnerabilidad y pobreza energética sobre la salud. En este apartado, nosotros contribuimos a la generación de conocimiento en este ámbito relacionando un conjunto de variables con nuestro indicador de vulnerabilidad energética. El conjunto de variables sobre el estado de salud se aplica sobre la muestra de población.

**VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA  
EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA**

Vulnerabilidad energética y autopercepción del estado de salud

En primer lugar, vemos como se relacionan la población vulnerable energéticamente y la autopercepción del estado de salud. En la Tabla 35, vemos como el porcentaje de población con una autopercepción de salud mala o muy mala, la prevalencia de situaciones de alta vulnerabilidad energética es más alta.

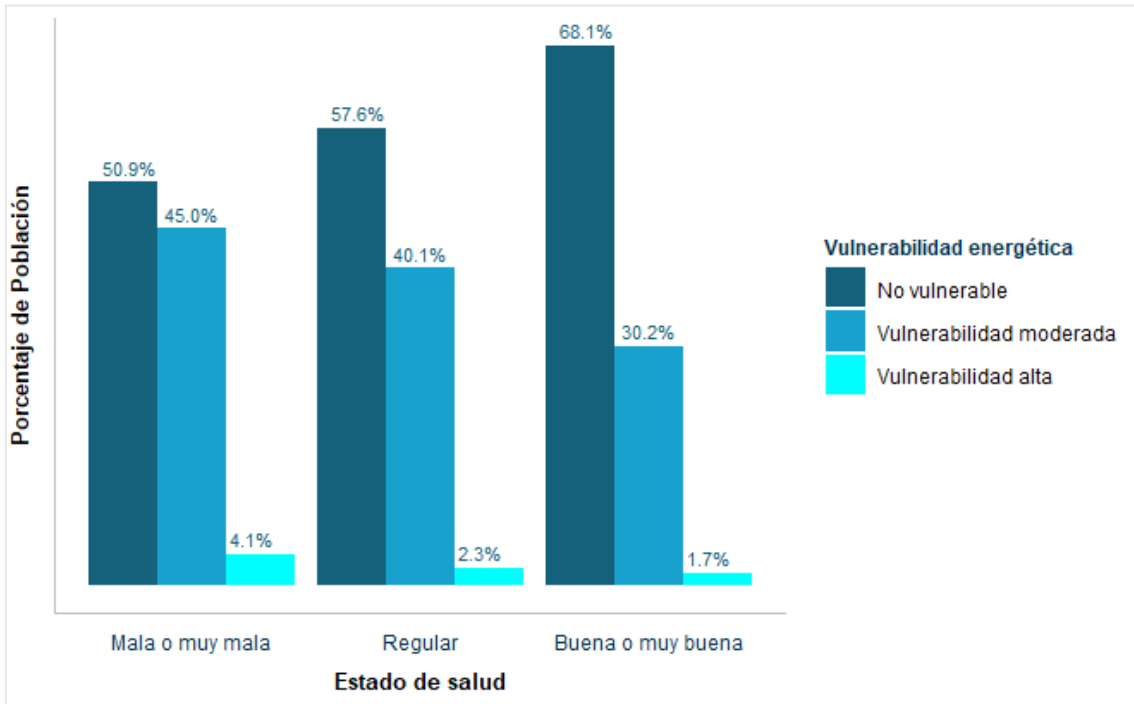
Tabla 35 Vulnerabilidad energética y salud

<b>Vulnerabilidad energética y salud</b>					
		Cálculo	Estado de salud		
Vulnerabilidad Energética			Mala o muy mala	Regular	Buena o muy buena
<b>No vulnerable</b>	<i>Frequency</i>	484	1408	9910	
	<i>Row Pct</i>	4.1%	11.93%	83.97%	
	<i>Col Pct</i>	50.9%	57.63%	68.11%	
<b>Vulnerabilidad moderada</b>	<i>Frequency</i>	428	979	4395	
	<i>Row Pct</i>	7.38%	16.87%	75.76%	
	<i>Col Pct</i>	45.02%	40.07%	30.21%	
<b>Vulnerabilidad alta</b>	<i>Frequency</i>	39	56	245	
	<i>Row Pct</i>	11.43%	16.54%	72.03%	
	<i>Col Pct</i>	4.09%	2.3%	1.68%	

Así, como podemos ver en el Gráfico 24, mientras que en los hogares no vulnerables la población tiene una salud auto percibida buena o muy buena, esta situación cambia significativamente en aquellos hogares que expresan tener una salud mala o muy mala, en qué una mayoría se encuentran en situación de vulnerabilidad energética moderada u alta.



Gráfico 24 Vulnerabilidad energética y salud



Vulnerabilidad energética y enfermedades crónicas

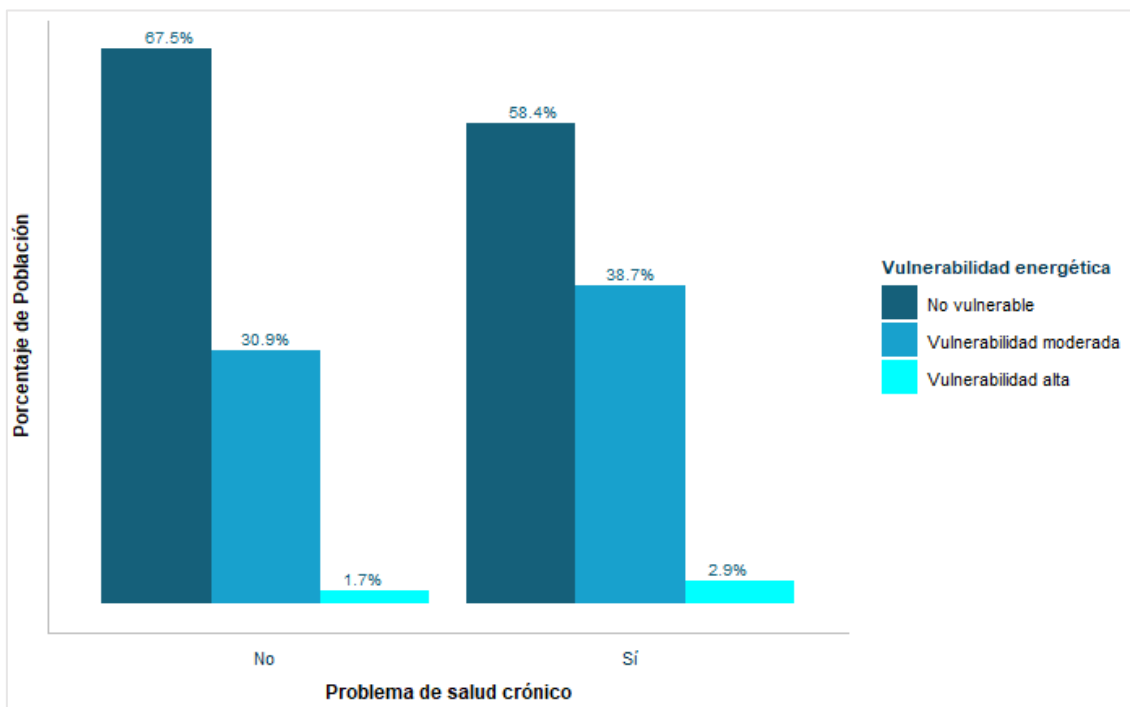
De acuerdo con los datos de EINSFOESSA 2021, el 19% de la población sufre de algún tipo de enfermedad grave o problema de salud crónica, deficiencia o discapacidad. En la siguiente Tabla 36 y Gráfico 25, podemos ver cómo esta población que sufre algún tipo de dolencia crónica se distribuye en función de su exposición a una situación de vulnerabilidad energética.

Tabla 36 Vulnerabilidad energética y problemas de salud crónicos

Vulnerabilidad_Energetica	Cálculo	Enfermedades crónicas (% Población)	
		No	Sí
<b>No vulnerable</b>	<i>Frequency</i>	9650	2055
	<i>Row Pct</i>	82.45%	17.55%
	<i>Col Pct</i>	66.52%	60.18%
<b>Vulnerabilidad moderada</b>	<i>Frequency</i>	4510	1244
	<i>Row Pct</i>	78.39%	21.61%
	<i>Col Pct</i>	31.09%	36.43%
<b>Vulnerabilidad alta</b>	<i>Frequency</i>	347	116
	<i>Row Pct</i>	74.95%	25.05%
	<i>Col Pct</i>	2.39%	3.4%

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

Gráfico 25 Vulnerabilidad energética y problemas de salud crónicos



Pruebas de significación y medidas de asociación entre variables de impacto sobre la salud

Ahora bien, de acuerdo con las **pruebas de significación y de asociación** llevadas a cabo, aunque se detecta una relación significativa entre el indicador de vulnerabilidad energética y la salud auto percibida, las medidas de asociación (V de Cramer y Coeficiente de Contingencia) nos indican que no existe una relación de asociación significativa.

En relación con las pruebas de significación entre la variable de vulnerabilidad energética y la existencia de un problema de salud crónico, si bien la relación entre ambas variables es significativa, por lo que rechazamos la hipótesis nula, vemos que la prueba de V de Cramer nos indica una medida de asociación de 0.078, tratándose de una medida muy baja, por debajo de 0.2, por lo que no se estimará asociación.

### B) VULNERABILIDAD ENERGÉTICA E IMPACTOS SOBRE LA ALIMENTACIÓN

En este apartado, agrupamos un conjunto de variables de caracterización relacionadas con los impactos sobre la alimentación. Este conjunto de variables se aplica sobre la muestra de hogares:

- Dieta inadecuada
- Reducción del gasto en alimentación
- No poder comer carne, pollo o pescado al menos cada dos días

Dieta inadecuada

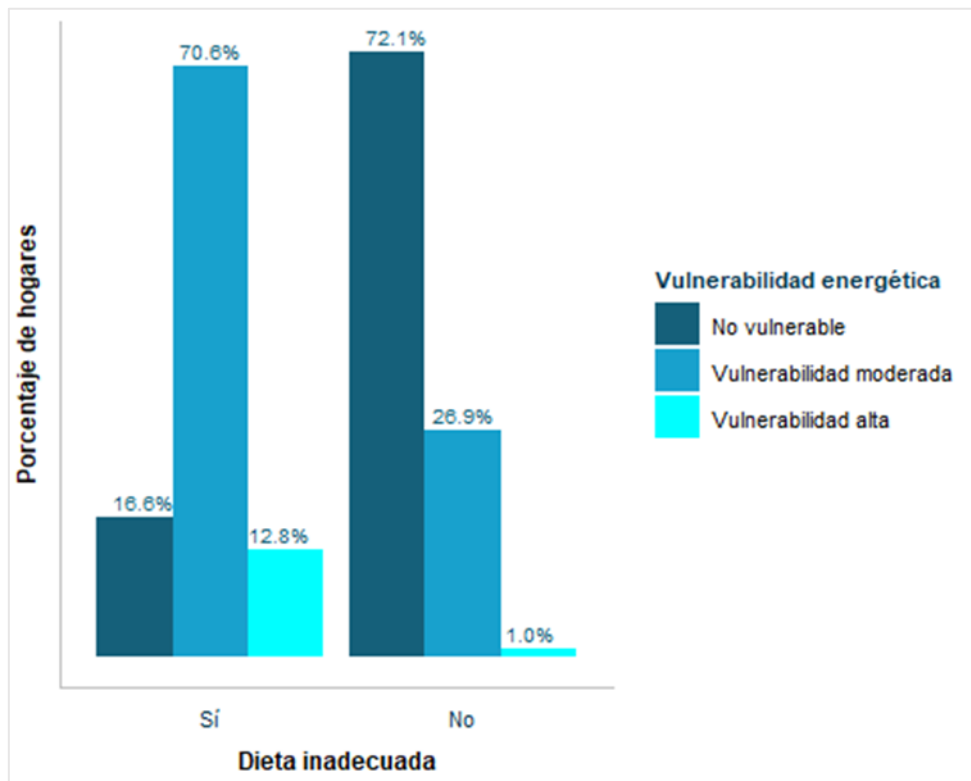
En la Tabla 37, podemos ver la distribución de hogares en situación de vulnerabilidad energética en función de si pueden mantener una dieta adecuada:

Tabla 37 Vulnerabilidad energética y dieta inadecuada

		Cálculo	Dieta inadecuada	
Vulnerabilidad Energética			Sí	No
No vulnerable	Frequency		132	4479
	Row Pct		2.87%	97.13%
	Col Pct		16.61%	72.14%
Vulnerabilidad moderada	Frequency		562	1668
	Row Pct		25.2%	74.8%
	Col Pct		70.57%	26.87%
Vulnerabilidad alta	Frequency		102	62
	Row Pct		62.3%	37.7%
	Col Pct		12.82%	1%

A partir de estos datos, que también se reflejan en el Gráfico 26, vemos que un 62.3% de los hogares altamente vulnerables no pueden mantener una dieta adecuada. Si nos centramos en los hogares que no pueden mantener una dieta adecuada, en un 83,39% de los casos son vulnerables energéticamente.

Gráfico 26 Vulnerabilidad energética y dieta inadecuada



**VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA  
EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA**

Reducción del gasto en alimentación

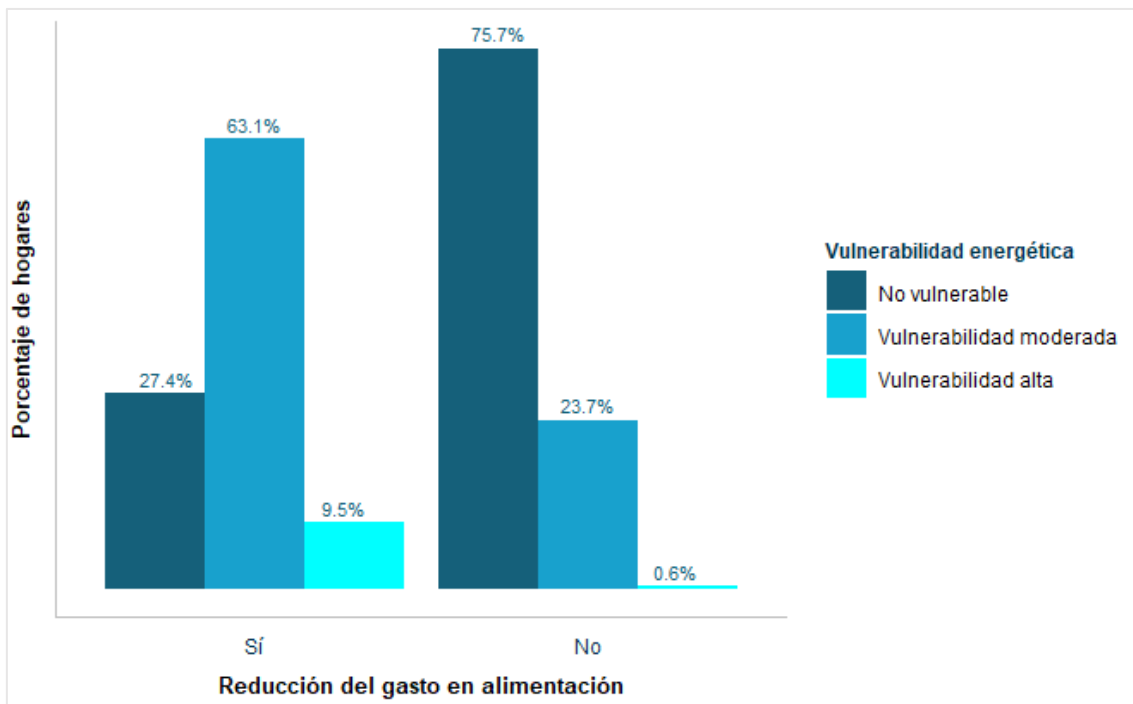
En relación con la reducción del gasto en alimentación en hogares vulnerables energéticamente, en la Tabla 38 vemos que en un 80,88% de los hogares altamente vulnerables ha existido una reducción del gasto en alimentación. De forma adicional, un 72,5% de los hogares en que ha habido una reducción de los gastos en alimentación son vulnerables energéticamente.

Tabla 38 Vulnerabilidad energética y reducción del gasto en alimentación

Vulnerabilidad Energética	Cálculo	Reducción del gasto en alimentación	
		Sí	No
<b>No vulnerable</b>	<i>Frequency</i>	397	4215
	<i>Row Pct</i>	8.6%	91.4%
	<i>Col Pct</i>	27.43%	75.74%
<b>Vulnerabilidad moderada</b>	<i>Frequency</i>	913	1318
	<i>Row Pct</i>	40.92%	59.08%
	<i>Col Pct</i>	63.11%	23.68%
<b>Vulnerabilidad alta</b>	<i>Frequency</i>	137	32
	<i>Row Pct</i>	80.88%	19.12%
	<i>Col Pct</i>	9.46%	0.58%

Por el contrario, sólo un 27.4% de los hogares en que ha habido una reducción de los gastos en alimentación no es vulnerable energéticamente.

Gráfico 27 Vulnerabilidad energética y reducción del gasto en alimentación



**ANÁLISIS VARO BARRANCO**

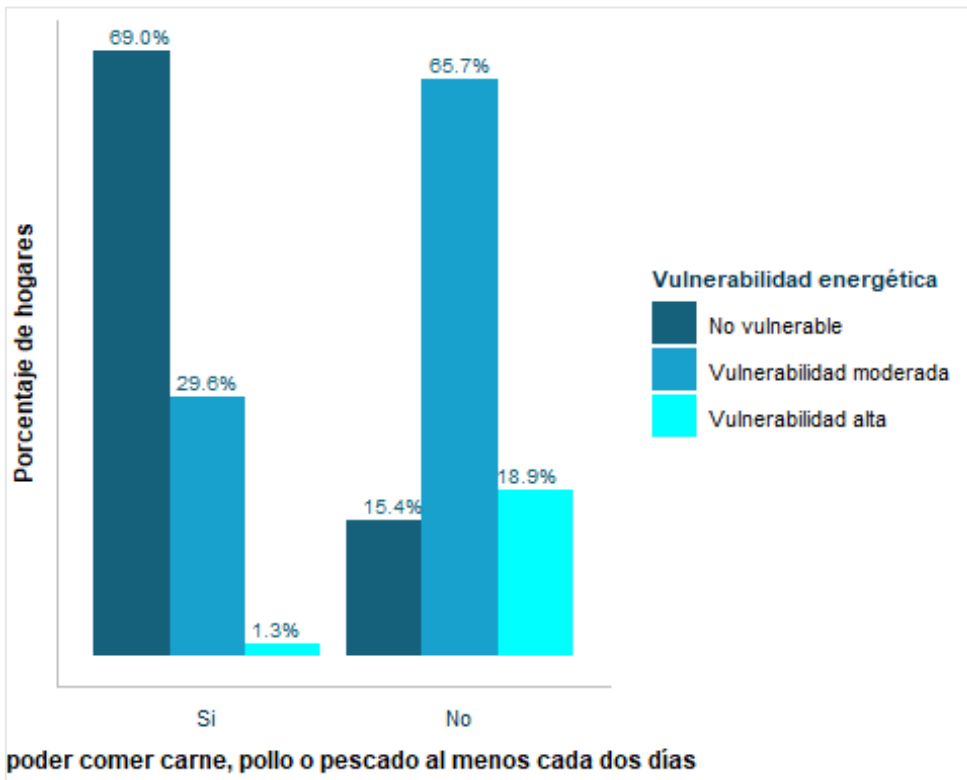
Comer pollo, carne o pescado al menos dos veces por semana

La última variable relacionada con los impactos sobre la alimentación es la capacidad del hogar para poder comer pollo, carne o pescado al menos dos veces por semana. Tal como se muestra en la Tabla 39, los hogares que no pueden acceder a comer estos alimentos se encuentran afectados por vulnerabilidad energética en un 88.71% en distintos grados.

Tabla 39 Vulnerabilidad energética y afectación en la alimentación

Vulnerabilidad Energética		Cálculo	Poder comer carne, pollo o pescado al menos cada dos días	
			Si	No
<b>No vulnerable</b>	<i>Frequency</i>		4546	66
	<i>Row Pct</i>		98.57%	1.43%
	<i>Col Pct</i>		69.04%	15.38%
<b>Vulnerabilidad moderada</b>	<i>Frequency</i>		1951	281
	<i>Row Pct</i>		87.39%	12.61%
	<i>Col Pct</i>		29.62%	65.73%
<b>Vulnerabilidad alta</b>	<i>Frequency</i>		88	81
	<i>Row Pct</i>		52.16%	47.84%
	<i>Col Pct</i>		1.34%	18.89%

Gráfico 28 Vulnerabilidad energética y afectación en la alimentación



**VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA  
EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA**

Pruebas de significación y medidas de asociación entre variables de impacto sobre la alimentación

A partir de la aplicación de la prueba de Chi Cuadrado como prueba de independencia de las hipótesis nulas de independencia entre el indicador de vulnerabilidad energética y las variables relacionadas con los impactos sobre la alimentación, en todas ellas se ha detectado una relación significativa. En la siguiente tabla se desglosan los resultados obtenidos para las medidas de asociación entre variables:

Tabla 40 Medidas de asociación entre vulnerabilidad energética y alimentación

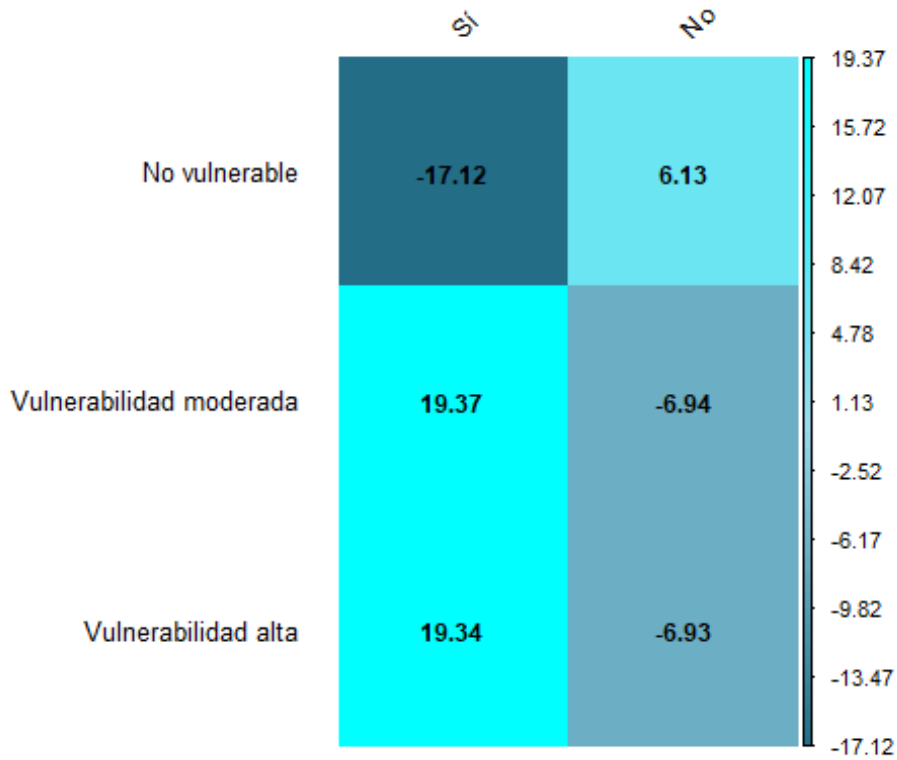
<b>Medidas simétricas<sup>170</sup></b>				
<b>Variable relacionada</b>			<b>Valor</b>	<b>Significación aproximada</b>
<b>Dieta inadecuada</b>	Número de casos válidos: 7005	Phi	0.41	<.001
		V de Cramer	0.41	<.001
		Coefficiente de contingencia	0.379	<.001
<b>No poder comer carne, pollo o pescado al menos dos veces a la semana</b>	Número de casos válidos: 7013	Phi	0.349	<.001
		V de Cramer	0.349	<.001
		Coefficiente de contingencia	0.33	<.001
<b>Reducción del gasto en alimentación</b>	Número de casos válidos: 7012	Phi	0.438	<.001
		V de Cramer	0.438	<.001
		Coefficiente de contingencia	0.401	<.001

De acuerdo con los resultados obtenidos, y ya fijándonos en los resultados de las pruebas de asociación entre variables, vemos que los valores de V de Cramer de todas ellas son superiores a 0.2 e inferiores a 0.6, indicando un nivel de asociación moderada.

En el caso de la variable de dieta inadecuada, al analizar los residuos de Pearson obtenidos a través del cálculo de Chi cuadrado, constatamos que los residuos más elevados se encuentran en la celda que relaciona positivamente estar en una situación de alta vulnerabilidad y no tener una dieta adecuada, mientras que se relaciona negativamente no ser vulnerable y tener una dieta inadecuada.

<sup>170</sup> Los resultados detallados pueden consultarse en el Anexo metodológico 2.

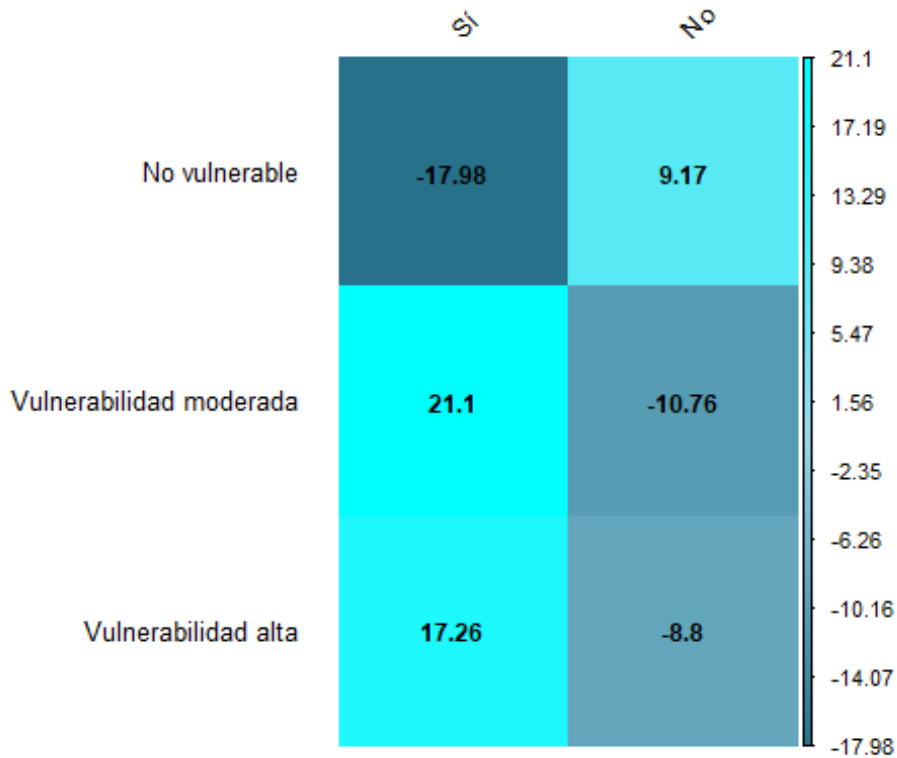
Gráfico 29 Análisis de residuos entre las variables de vulnerabilidad energética y dieta inadecuada



En el caso de la variable sobre reducción del gasto en alimentación, el valor de V de Cramer también nos indica una intensidad de asociación moderada (0.438). A partir del análisis de residuos, que nos permite ver qué interacciones motivan esta intensidad de asociación, vemos que existe una clara asociación positiva entre encontrarse en situación de vulnerabilidad (tanto alta como moderada o baja) con la reducción de gastos en alimentación. También encontramos una asociación negativa, inversa, entre no ser vulnerable y la misma reducción de gastos.

**VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA**

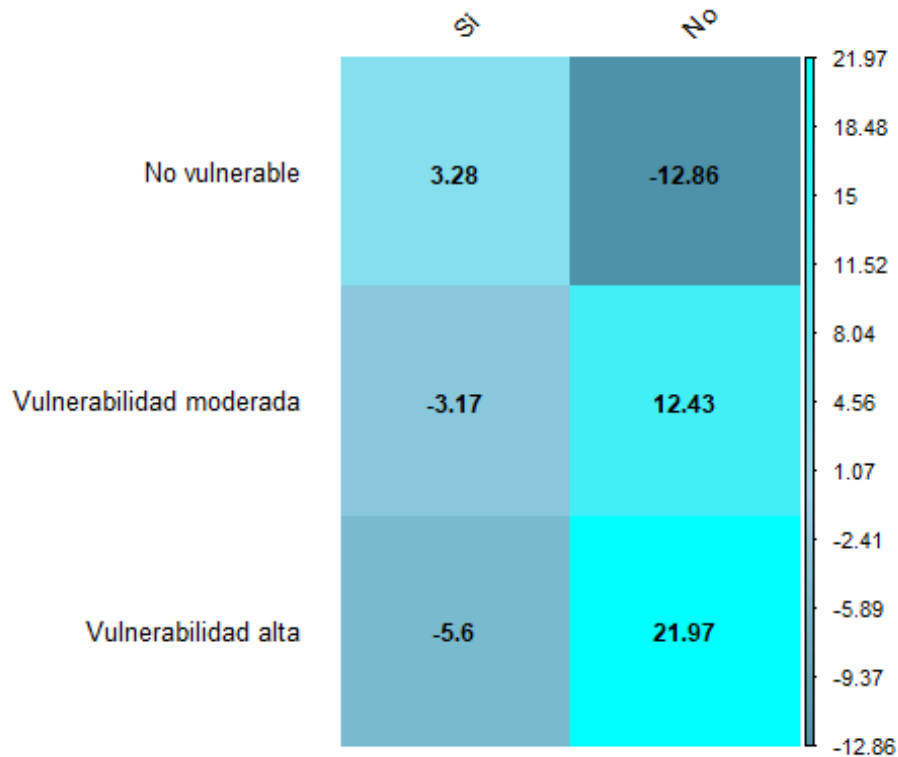
Gráfico 30 Análisis de residuos entre las variables de vulnerabilidad energética y la reducción de gastos en alimentación



Por último, encontramos la relación entre el indicador de vulnerabilidad energética y la posibilidad de los hogares para poder comer carne, pollo o pescado al menos dos veces por semana. La relación entre ambas variables es significativa, con una intensidad de asociación moderada de 0.349 (V de Cramer). La distribución de residuos de Pearsons, nos indica que la combinación que contribuye a esta asociación es la relación positiva entre encontrarse en situación de vulnerabilidad y no poder comer carne, pollo o pescado al menos cada dos días.



Gráfico 31 Análisis de residuos entre las variables de vulnerabilidad energética y la ingesta regular de proteína



C) VULNERABILIDAD ENERGÉTICA, OCIO Y RELACIONES SOCIALES

Un aspecto relevante en el análisis de las características poblacionales de los hogares y las personas vulnerables energéticamente es el impacto sobre aspectos relacionales y de bienestar social, más allá de los aspectos materiales directos. Entre estos aspectos se cuentan elementos como el ocio, necesario para el bienestar emocional, y las relaciones sociales.

Entre las variables que hemos incorporado en la caracterización de los hogares vulnerables energéticamente, se han incluido dos variables vinculadas a estos aspectos:

- a) La reducción del gasto en ocio, como un elemento indiciario de la inversión económica (pero también de tiempo) en ocio.
- b) La pérdida de relaciones sociales.

Vulnerabilidad energética y reducción del gasto en ocio

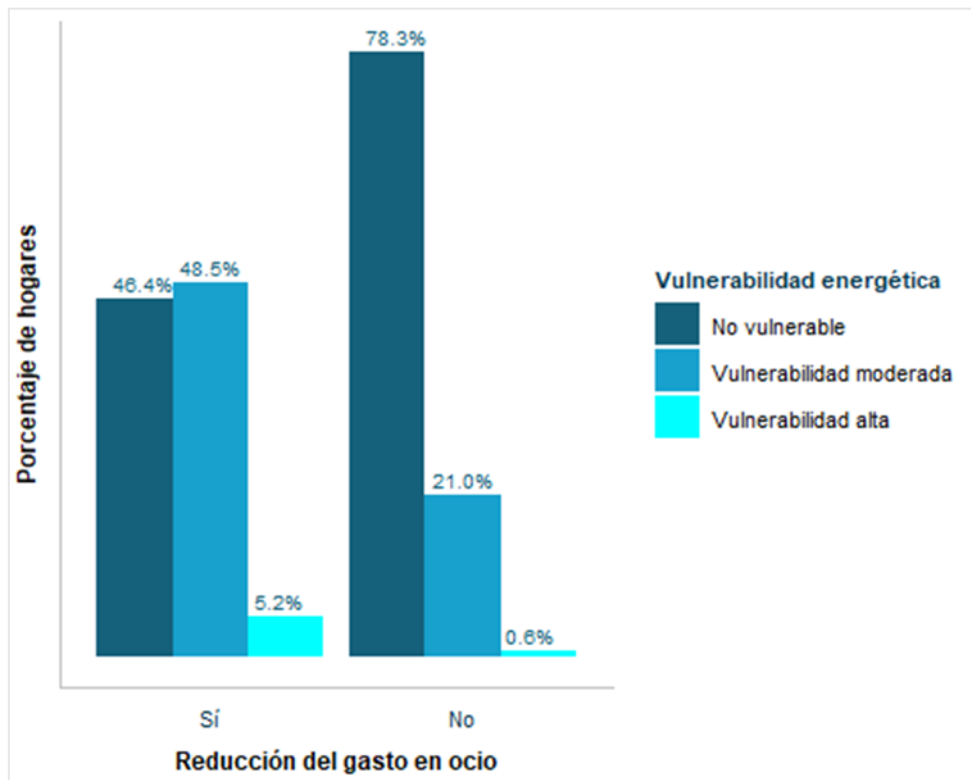
En la primera tabla (Tabla 41) puede verse como los hogares con un nivel de vulnerabilidad moderada redujeron el gasto en ocio en un 52,54% de los casos. Esta cifra aumenta significativamente en el caso de los hogares altamente vulnerables energéticamente en el que la reducción de gastos en ocio alcanzó un 88,49% de los hogares.

**VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA  
EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA**

Tabla 41 Vulnerabilidad energética y reducción del gasto en ocio

		Cálculo	Reducción del gasto en ocio	
Vulnerabilidad Energética			Sí	No
<b>No vulnerable</b>	<i>Frequency</i>		1277	3334
	<i>Row Pct</i>		27.7%	72.3%
	<i>Col Pct</i>		46.38%	78.35%
<b>Vulnerabilidad moderada</b>	<i>Frequency</i>		1335	894
	<i>Row Pct</i>		59.88%	40.12%
	<i>Col Pct</i>		48.47%	21.02%
<b>Vulnerabilidad alta</b>	<i>Frequency</i>		142	27
	<i>Row Pct</i>		83.97%	16.03%
	<i>Col Pct</i>		5.15%	0.64%

Gráfico 32 Vulnerabilidad energética y reducción del gasto en ocio



Vulnerabilidad energética y pérdida de relaciones sociales

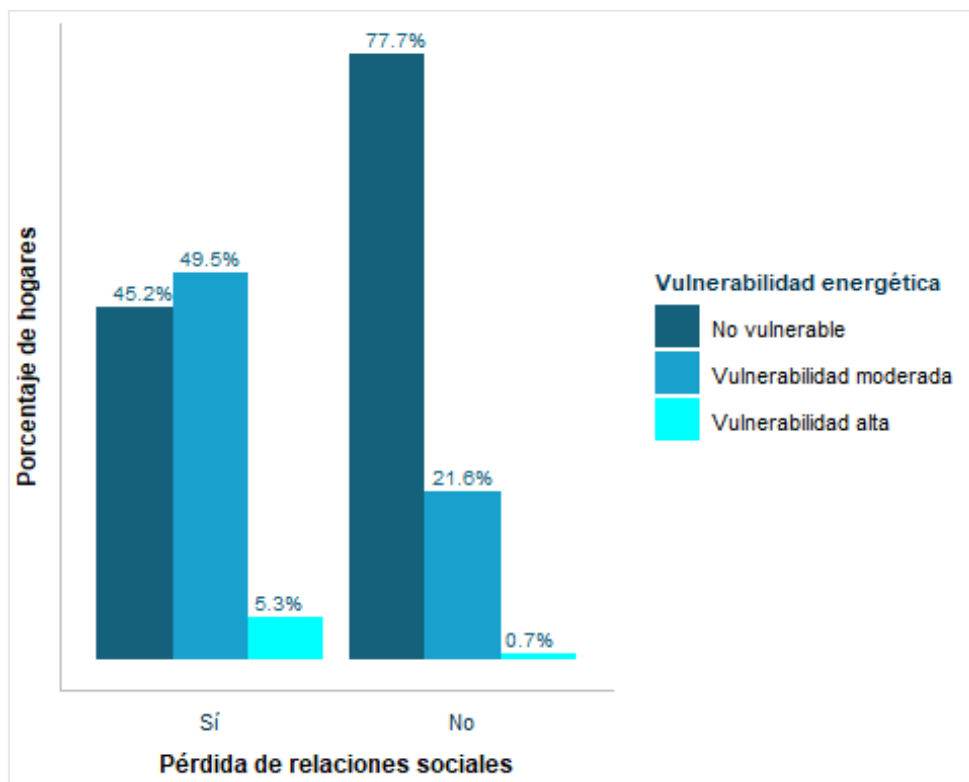
En el caso del impacto sobre la pérdida de relaciones sociales, vemos que las cifras también indican una distribución desigual de los hogares en función del nivel de vulnerabilidad energética. En un 80.89% de los casos de hogares altamente vulnerables se han producido pérdidas de relaciones sociales.

Tabla 42 Vulnerabilidad energética y pérdida de relaciones sociales

Vulnerabilidad Energética	Cálculo	Pérdida de relaciones sociales	
		Sí	No
No vulnerable	Frequency	1159	3450
	Row Pct	25.14%	74.86%
	Col Pct	45.16%	77.68%
Vulnerabilidad moderada	Frequency	1271	959
	Row Pct	56.99%	43.01%
	Col Pct	49.51%	21.59%
Vulnerabilidad alta	Frequency	137	32
	Row Pct	80.89%	19.11%
	Col Pct	5.33%	0.73%

Por otra parte, tal como se aprecia en el Gráfico 33, si nos fijamos en los hogares en los que se ha presentado esta pérdida de relaciones sociales, en un 54.8% de los casos se encuentran en situación de vulnerabilidad energética.

Gráfico 33 Vulnerabilidad energética y pérdida de relaciones sociales



**VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA  
EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA**

Prueba de independencia y asociación entre variables vinculadas al ocio y relaciones sociales

En este apartado analizaremos los resultados obtenidos en la aplicación de la prueba Chi Cuadrado como prueba de independencia entre el indicador de vulnerabilidad energética y las variables seleccionadas, así como los valores de la prueba de V de Cramer como prueba de intensidad de la asociación.

En primer lugar, los p-valores obtenidos en la aplicación de la prueba de Chi Cuadrado nos muestran que la relación entre el indicador de vulnerabilidad y ambas variables es significativa, por lo que debemos rechazar la hipótesis nula de independencia entre estas variables.

A partir de los resultados obtenidos, sintetizados en la siguiente tabla, vemos que en ambos casos los valores de V de Cramer son superiores a 0.2, aunque inferiores a 0.6, indicando una intensidad de asociación moderada.

Tabla 43 Medidas de asociación entre vulnerabilidad energética y variables sociales

**Medidas simétricas<sup>171</sup>**

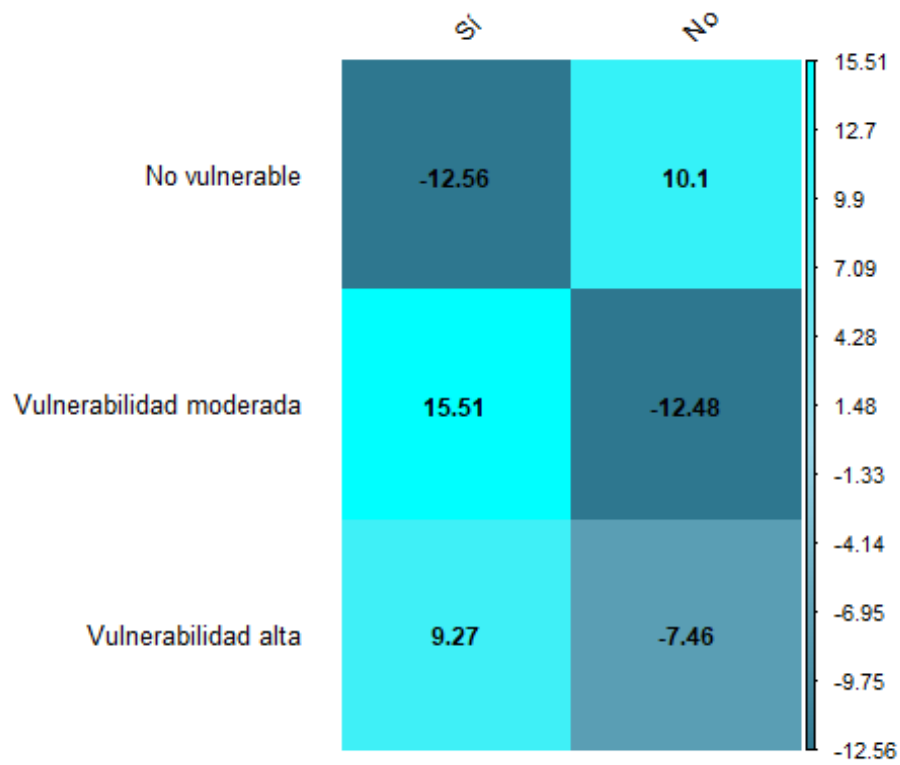
Variable relacionada			Valor	Significación aproximada
<b>Reducción del gasto en ocio</b>	Número de casos válidos: 7009	Phi	0.337	<.001
		V de Cramer	0.337	<.001
		Coefficiente de contingencia	0.32	<.001
<b>Pérdida de relaciones sociales</b>	Número de casos válidos: 7008	Phi	0.339	<.001
		V de Cramer	0.339	<.001
		Coefficiente de contingencia	0.321	<.001

El análisis de residuos de Pearson nos permite ahondar más en esta relación de asociación. Así, en el siguiente gráfico con los residuos estandarizados entre el indicador de vulnerabilidad energética y la reducción del gasto en ocio, vemos que los valores nos confirman que existe una relación de asociación positiva entre encontrarse en situación de vulnerabilidad energética y la existencia de reducción de gastos en ocio, mientras que esta misma asociación se da inversamente en las categorías contrarias.

---

<sup>171</sup> Los resultados detallados pueden consultarse en el Anexo metodológico 1.

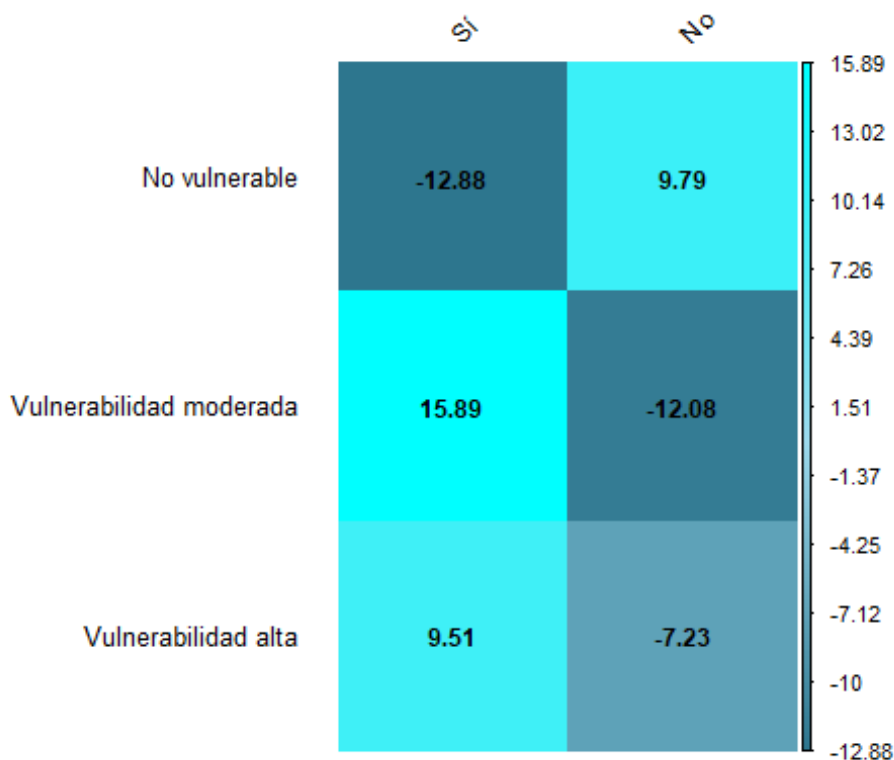
Gráfico 34 Análisis de residuos entre vulnerabilidad energética y reducción del gasto en ocio



En el caso de la interacción entre el indicador de vulnerabilidad energética y la pérdida de relaciones sociales, al relacionar ambas variables y analizar los residuos obtenidos entre las frecuencias esperadas y las obtenidas, vemos que existe una clara asociación positiva entre vulnerabilidad energética alta y pérdida de relaciones sociales, mientras que la relación se da inversamente para las personas que no se encuentran en situación de vulnerabilidad.

**VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA  
EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA**

Gráfico 35 Análisis de residuos entre vulnerabilidad energética y pérdida de relaciones sociales



D) VULNERABILIDAD ENERGÉTICA Y DEMANDA DE AYUDA A SERVICIOS SOCIALES U OTRAS INSTITUCIONES

Uno de los aspectos de interés para comprender mejor el perfil de la población en situación de vulnerabilidad energética y mejorar en el diseño de medidas y políticas públicas para reducir esta situación, es comprender el perfil de las personas y hogares afectados en relación con su capacidad para pedir ayuda. En este sentido, la encuesta EINSFOESSA 2021 nos proporciona variables valiosas que nos dan información sobre si los hogares encuestados:

- Han recibido algún tipo de ayuda económica por parte de alguna institución pública<sup>172</sup>
- Han acudido a alguna institución pública y/o privada para solicitar ayuda

Vulnerabilidad energética y recepción de ayudas económicas por Instituciones públicas

De acuerdo con los datos obtenidos, el 24.3% de los hogares del total de la muestra han recibido en alguna ocasión algún tipo de ingreso o ayuda económica por parte de una institución pública, incluyendo en este grupo todo tipo de ayudas, desde ayudas de emergencia hasta el subsidio por desempleo. Si desgranamos estos datos, en la Tabla 44 podemos ver la distribución según el tipo de ayuda:

<sup>172</sup> En esta categoría se incluyen las siguientes ayudas:

- Renta básica/renta mínima/renta garantizada/renta de garantía de ingreso
- Ayudas de Emergencia Social/ayudas extraordinarias de urgencia
- Subsidio por desempleo, Renta Activa de Inserción, u otras ayudas autonómicas
- Pensiones no contributivas de la seguridad social (jubilación, invalidez)

ANAÍS VARO BARRANCO

Tabla 44 Tipo de ayuda económica

Tipo de ayuda	% Hogares
Renta básica u análoga	5.9
Ayuda de emergencia	5.4
Subsidio por desempleo, Renta activa de inserción u otras	16
Pensiones no contributivas	6.9

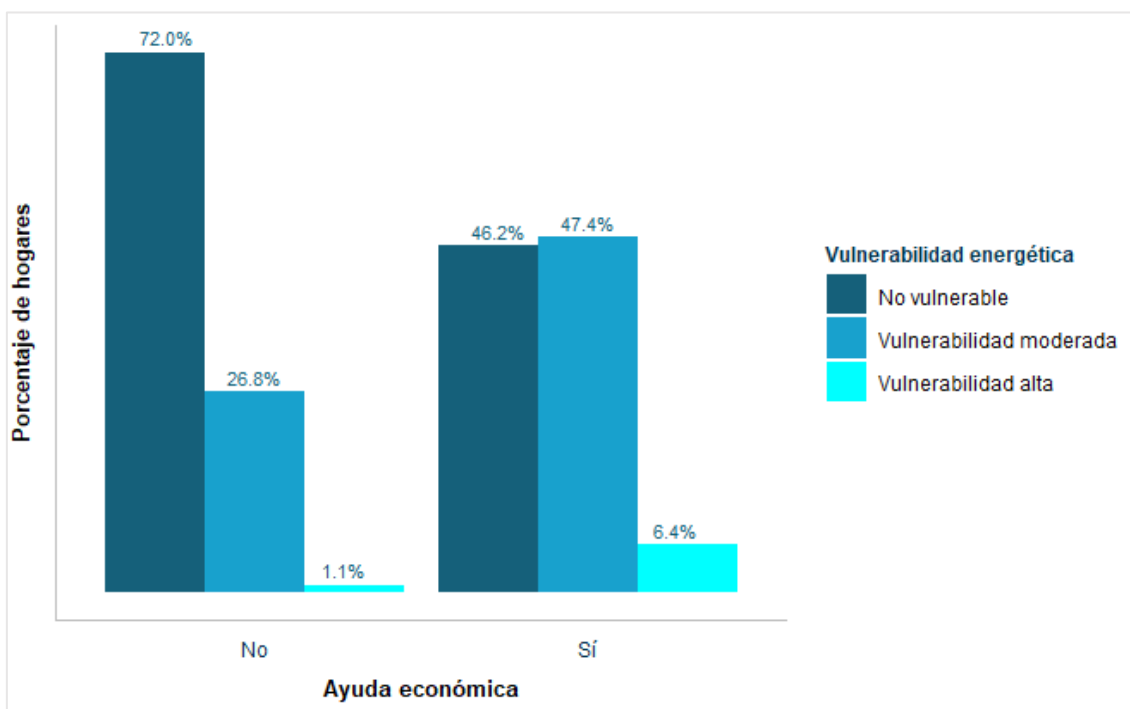
En la siguiente Tabla 45, podemos ver la distribución de hogares en situación de vulnerabilidad energética en función de si han recibido alguna de las ayudas anteriores. Podemos ver que un 53.77% de la población que ha recibido ayuda económica, en alguna ocasión, por parte de una institución pública, se encuentra en situación de vulnerabilidad energética. También es de interés ver que, del total de hogares en situación de alta vulnerabilidad, un 35.1% no han recibido ninguna ayuda, y esta cifra se eleva al 63.8% en el caso de los hogares en situación de vulnerabilidad energética moderada.

Tabla 45 Vulnerabilidad energética y ayudas económicas de instituciones públicas

Vulnerabilidad Energética	Cálculo	Ayuda económica	
		No	Sí
<b>No vulnerable</b>	<i>Frequency</i>	3823	789
	<i>Row Pct</i>	82.9%	17.1%
	<i>Col Pct</i>	72.04%	46.22%
<b>Vulnerabilidad moderada</b>	<i>Frequency</i>	1424	808
	<i>Row Pct</i>	63.81%	36.19%
	<i>Col Pct</i>	26.84%	47.35%
<b>Vulnerabilidad alta</b>	<i>Frequency</i>	60	110
	<i>Row Pct</i>	35.19%	64.81%
	<i>Col Pct</i>	1.12%	6.42%

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

Gráfico 36 Vulnerabilidad energética y ayudas económicas de instituciones públicas



### Vulnerabilidad energética y solicitud de ayuda

Otro extremo que nos interesará explorar es si los hogares en situación de vulnerabilidad energética han acudido o solicitado ayuda en algún servicio público o privado durante los últimos 12 meses. En concreto, se explora, si las personas han acudido a alguno de los servicios siguientes:

- Servicios sociales públicos (municipales, de las diputaciones, consejos comarcales, comunidad autónoma)
- Cáritas (diocesanas o parroquiales)
- Otras entidades (Cruz Roja, bancos de alimentos, atención a inmigrantes, etc.)

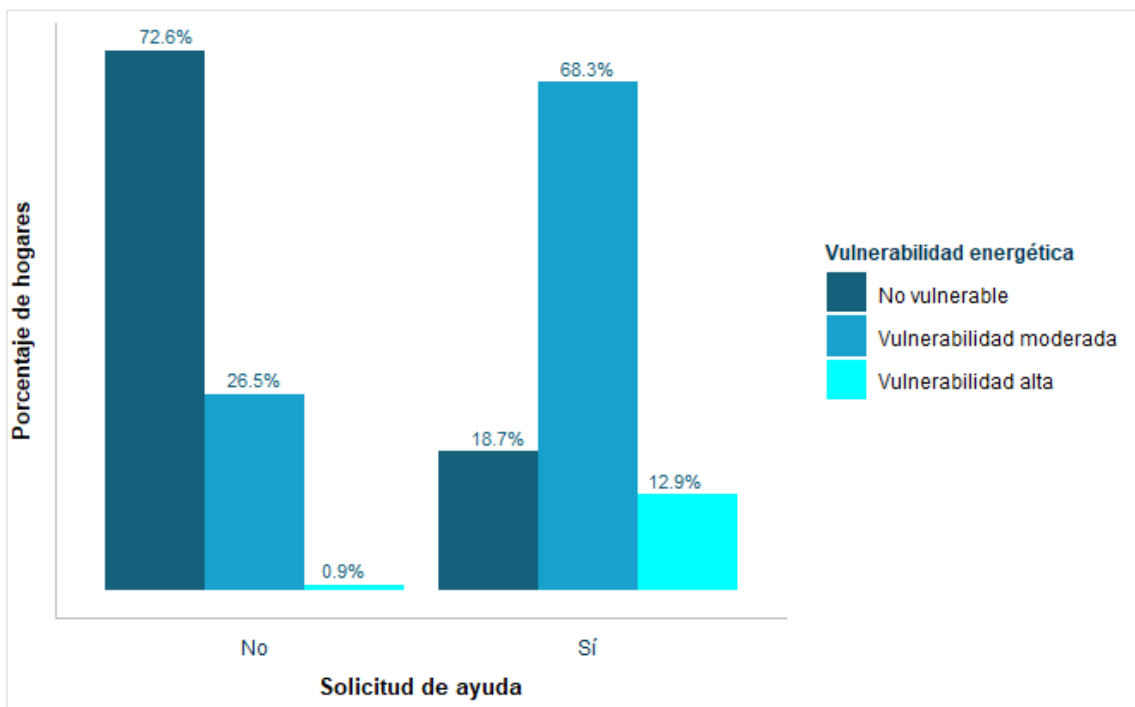
En la Tabla 46 podemos ver la distribución de hogares vulnerables energéticamente en función de si han pedido algún tipo de ayuda. De acuerdo con los datos mostrados en la tabla, podemos ver que, en el caso de hogares en situación de alta vulnerabilidad, en un 68.29% de los casos han pedido ayuda de algún tipo. Ahora bien, es relevante notar que esta cifra cambia drásticamente en el caso de hogares en situación de vulnerabilidad moderada, en que en el 72.62% de los casos no han pedido ayuda. Esta distribución también se ve reflejada en el Gráfico 37.



Tabla 46 Vulnerabilidad energética y solicitud de ayuda en el último año

Vulnerabilidad Energética		Cálculo	Solicitud de ayuda en el último año	
			No	Sí
<b>No vulnerable</b>	<i>Frequency</i>		4444	168
	<i>Row Pct</i>		96.36%	3.64%
	<i>Col Pct</i>		72.63%	18.75%
<b>Vulnerabilidad moderada</b>	<i>Frequency</i>		1621	611
	<i>Row Pct</i>		72.62%	27.38%
	<i>Col Pct</i>		26.49%	68.34%
<b>Vulnerabilidad alta</b>	<i>Frequency</i>		54	115
	<i>Row Pct</i>		31.71%	68.29%
	<i>Col Pct</i>		0.88%	12.91%

Gráfico 37 Vulnerabilidad energética y solicitud de ayuda



Con relación al tipo de ayuda solicitada en los últimos 12 meses, extraemos la siguiente información a partir de los datos de la muestra (ver Tabla 47).

**VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA  
EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA**

Tabla 47 Solicitud de ayuda según institución

Tipo de institución	% Hogares
Servicios sociales públicos	9,9
Cáritas	5,8
Otras entidades	5,1

Pruebas de significación y medidas de asociación entre variables

En relación con las pruebas de significación y medidas de asociación entre variables, vemos que existe una relación significativa entre ambas variables y la variable de vulnerabilidad energética. Si nos fijamos en las medidas de asociación, y especialmente en la V de Cramer, en ambos casos encontramos valores entre 0.2 y 0.6, indicando una asociación moderada. En el caso de la variable de solicitud de ayuda, esta asociación es más fuerte superando el 0.4, mientras que en el caso de la variable de haber recibido algún tipo de ayuda económica los valores se mantienen cercanos al umbral de significación. Esto se explica porque dentro de las ayudas económicas se incluyen ayudas diversas, como el subsidio por desempleo o las pensiones no contributivas.

Tabla 48 Medidas de asociación entre vulnerabilidad energética y variables de solicitud de ayuda

Medidas simétricas <sup>173</sup>				
Variable relacionada			Valor	Significación aproximada
<b>Haber recibido ayuda económica por parte de una institución pública</b>	Número de casos válidos: 7014	Phi	0.254	<.001
		V de Cramer	0.254	<.001
		Coefficiente de contingencia	0.246	<.001
<b>Solicitud de ayuda a alguna institución (pública o privada)</b>	Número de casos válidos: 7013	Phi	0.42	<.001
		V de Cramer	0.42	<.001
		Coefficiente de contingencia	0.388	<.001

A partir del análisis de residuos en ambos casos vemos que existe una relación significativa positivo entre prever solicitar ayuda y encontrarse en situación de vulnerabilidad energética, así como encontrarse en situación de vulnerabilidad energética y haber recibido alguna ayuda económica (si bien esta última es una relación más débil)<sup>174</sup>.

<sup>173</sup> Los resultados detallados pueden consultarse en el Anexo 2.

<sup>174</sup> El análisis de residuos completo puede consultarse en el Anexo 2.

E) VULNERABILIDAD ENERGÉTICA Y COLECTIVOS MINORIZADOS

En este último apartado hemos incorporado dos variables referentes a colectivos minorizados. Por una parte, hemos incorporado una variable objetiva sobre la existencia de miembros de la unidad de convivencia que pertenezcan a un colectivo minorizado y, por otro lado, una variable de tipo subjetivo sobre la experiencia de haberse sentido discriminado por pertenencia a un colectivo minorizado. Estas son las únicas variables disponibles en la encuesta que nos arrojan información sobre elementos de identidad.

Vulnerabilidad energética y colectivos minorizados

En este apartado analizaremos, a través de una tabla de contingencia, la relación entre nuestro índice de vulnerabilidad energética y la pertenencia a algún grupo minoritario y, en concreto, los colectivos de población migrante extracomunitaria o bien de países europeos de la última ola de ampliación de la Unión europea<sup>175</sup>, y la población gitana.

Así, tal como puede verse en la Tabla 49, los hogares con algún miembro extracomunitario o de algún país de la UE ampliación, así como la población gitana, están más afectados por la vulnerabilidad energética.

Tabla 49 Vulnerabilidad energética en hogares y colectivos minorizados

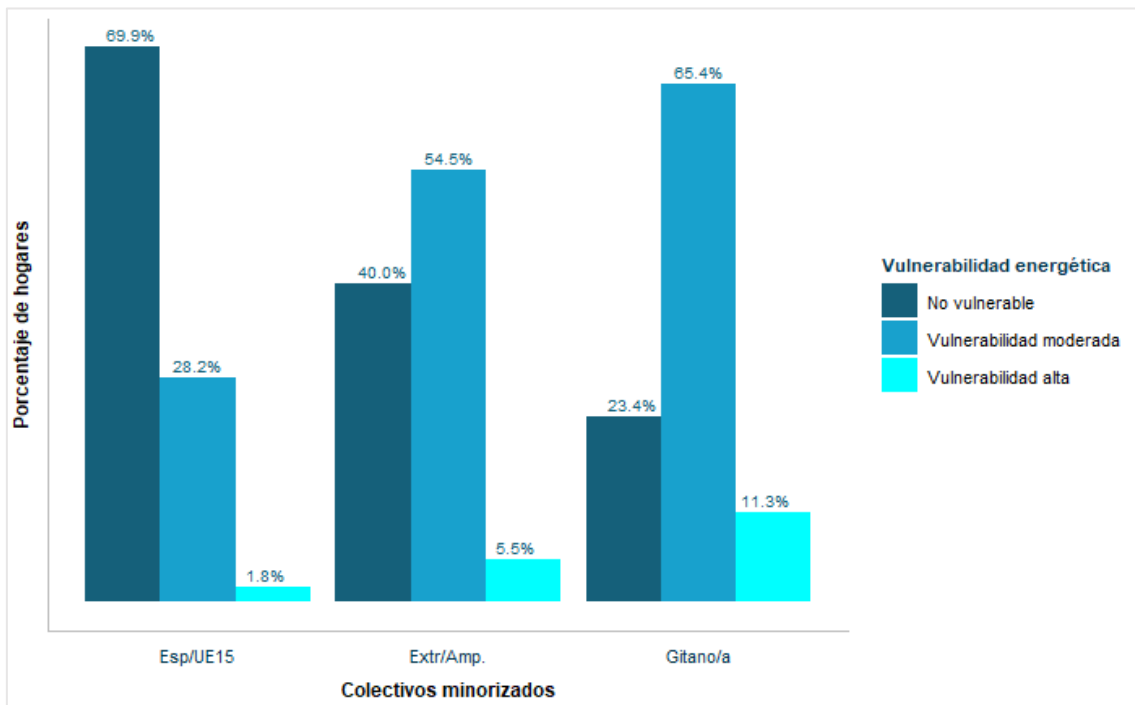
Cálculo		Colectivos		
		Esp/UE15	Extr/UE ampliación	Gitano/a
Vulnerabilidad Energética				
No vulnerable	Frequency	4272	309	31
	Row Pct	92.63%	6.7%	0.67%
	Col Pct	69.92%	40.05%	23.4%
Vulnerabilidad moderada	Frequency	1726	420	86
	Row Pct	77.31%	18.83%	3.85%
	Col Pct	28.24%	54.5%	65.35%
Vulnerabilidad alta	Frequency	112	42	15
	Row Pct	66.35%	24.89%	8.76%
	Col Pct	1.84%	5.46%	11.25%

Así, vemos que mientras que en los hogares con todos los miembros con nacionalidad española o de algún país de la Unión Europea de los 15, la mayoría de los hogares (69,92%) no se encuentran en situación de vulnerabilidad, en el resto de los casos una mayoría de hogares son vulnerables energéticamente a algún nivel: en un 59,9% de los casos de hogares con algún miembro extracomunitario o bien de algún país de la UE ampliación, y un 76,6% de la población gitana.

<sup>175</sup> En esta categoría se incluyen los siguientes países: Chequia, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia (2004); Bulgaria y Rumanía (2007); Croacia (2013).

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

Gráfico 38 Vulnerabilidad energética en hogares y colectivos minorizados



Pruebas de significación y medidas de asociación entre variables

Ahora bien, tal como hemos procedido con el resto de variables de caracterización, se ha analizado la relación entre el conjunto de indicadores a través de la prueba de Chi Cuadrado, y a efectos de medir la potencial asociación entre variables, hemos utilizado las medidas de asociación de V de Cramer y el Coeficiente de Contingencia.

La prueba de Chi Cuadrado en ambos casos ha dado un p-valor significativo, si bien, al tratarse de un tamaño muestral grande, los valores de Chi Cuadrado tenderán a ser altos. Por este motivo utilizaremos las medidas de asociación para medir el efecto de asociación. En este caso, el valor de V de Cramer nos indica que la asociación es muy débil (valores por debajo de 0.2) y, por lo tanto, no será significativa.

### 3 Discusión de resultados

#### 3.1 Evolución del impacto de la vulnerabilidad energética: factores de contexto

En este capítulo hemos podido ver los datos más recientes sobre los índices de vulnerabilidad energética – que corresponden al año 2021 – y nos proporcionan la fotografía más actualizada publicada hasta el momento, en tanto los datos oficiales más recientes en el momento de escribir estas líneas corresponden al año 2020. En este capítulo se publica tanto el indicador de vulnerabilidad energética propuesto, como los datos correspondientes a los subindicadores que lo componen, entre ellos los indicadores oficiales determinados por el gobierno español en la ENPE (Ministerio para la Transición Ecológica, 2019), para el año 2021. Estos datos nos permiten, por un lado, tener las primeras cifras del estado del fenómeno de vulnerabilidad energética a nivel español y catalán, para el año 2021. Estas cifras son de gran relevancia, en tanto en ellas ya se puede apreciar la repercusión de la crisis social y sanitaria causada por la COVID-19 y sus impactos, proporcionando información valiosa para el diseño de estrategias para el periodo de recuperación. Por otro lado, debemos ser cautos y tener en cuenta una serie de elementos de contexto que serán de vital importancia para una correcta interpretación de los datos. Entre estos elementos, que trataremos de desglosar aquí, deben mencionarse el impacto de las políticas de emergencia en el ámbito de los suministros básicos vigentes en el periodo de la recolección de datos y la subida exponencial de los precios energéticos a partir del verano de 2021, y agravada en el 2022 debido al conflicto ruso-ucraniano, que no quedan reflejadas en los datos analizados.

En primer lugar, nos centraremos en el análisis de los cambios (y mejora) en la mayoría de los indicadores de pobreza y vulnerabilidad energética. Como hemos podido ver en la Tabla 13, en que comparamos la evolución de los indicadores que componen el indicador multidimensional de vulnerabilidad energética (y en los que se incluyen los indicadores oficiales de pobreza energética) ha habido una mejora sustancial en todos ellos, con excepción del indicador de deficiencias en la vivienda, que ha empeorado ligeramente. Algunos datos que acompañan esta mejora son, por ejemplo, la disminución de los hogares que han recibido algún aviso de corte de suministros en los últimos 12 meses, que pasó de un 7.2 % a un 6.4%, así como la disminución proporcional de los hogares afectados por dos o más subindicadores (ver Tabla 14). Si nos fijamos en los resultados con relación al indicador multidimensional de vulnerabilidad energética vemos que, mientras que ha habido un descenso importante del porcentaje de hogares en alta vulnerabilidad, los hogares en una situación de vulnerabilidad moderada han incrementado sustancialmente. Esto implica que las mejoras han reconducido muchos de los casos que se encontraban en situaciones más extremas a estadios más moderados (ver Tabla 13).

Estos datos, como hemos apuntado, deben ponerse en contexto. El primer elemento que debemos tener en cuenta son las medidas de emergencia en el ámbito de los suministros básicos

aplicadas durante la pandemia y aún vigentes en el momento del trabajo de campo de la encuesta. Entre estas medidas – ya mencionadas en capítulos anteriores – se encuentra la prohibición de corte a los colectivos más vulnerables o la ampliación de los perfiles de consumidores vulnerables que pueden optar al bono social. Por lo que deberán tenerse en cuenta estas medidas extraordinarias para valorar el verdadero alcance en la mejora de los datos sobre vulnerabilidad energética. Ahora bien, como veremos más adelante en este capítulo, el éxito y alcance del bono social de electricidad es limitada en el contexto español.

El segundo elemento a tener en cuenta es que los datos recolectados no recogen el incremento de precios exponencial en los precios de la electricidad a partir del verano de 2021. Durante el cuarto trimestre de 2021 los precios de la energía experimentaron un incremento nunca visto, llegando a triplicar los precios alcanzados en el cuarto trimestre de 2018, momento en que se habían registrado los precios más altos en el período 2010-2020 (Pinheiro de Matos & Murillo Gili, 2022). Este aumento debe explicarse por muchos factores, pero fundamentalmente son debidos a la estructura de fijación de precios de la electricidad en el mercado mayorista a través de un sistema de subasta de tipo marginalista. Bajo este sistema, en el contexto español, se da un fenómeno de “dependencia marginalista” principalmente de los precios del gas, por un lado, y el precio de las emisiones de CO<sub>2</sub> en la Unión Europea, por el otro. Ante esta circunstancia, y aun manteniendo la vigencia de las medidas de protección excepcionales establecidas durante la pandemia, el gobierno español estableció – a partir de septiembre de 2021 - nuevas medidas para tratar de paliar el incremento de precios de la electricidad y su impacto sobre la ciudadanía, que vienen a sumarse a muchas de las ampliaciones de medidas dictadas durante la pandemia.

### **3.2 El perfil de las familias vulnerables energéticamente**

#### **3.2.1 Características de la vulnerabilidad energética**

De acuerdo con los resultados obtenidos, podemos esbozar el siguiente perfil de las familias en situación de vulnerabilidad energética. En nuestro análisis solamente hemos tomado en cuenta las variables de caracterización que nos han reportado una relación significativa con la variable de vulnerabilidad energética, y dentro de estas, aquellas que han resultado en valores de significación suficientes. Esta decisión responde a la voluntad de destacar aquellas características que tienen un impacto significativo sobre la condición de vulnerabilidad energética. Así, a partir de los datos obtenidos, destacamos las siguientes variables de caracterización de la población española en situación de vulnerabilidad energética (ya sea alta o moderada).

En lo concerniente a las **características socioeconómicas**, destacan las variables de ingresos, en tanto la población vulnerable energéticamente tiende a ser población en el último y penúltimo quintil de renda, mostrando por lo tanto una asociación entre estar en situación de vulnerabilidad y tener unos bajos ingresos. Estas unidades familiares suelen llegar a final de mes con dificultad o mucha dificultad.

Desde el punto de vista de las condiciones socioeconómicas de la población vulnerable energéticamente, la literatura más consolidada en los estudios de pobreza energética señalan los bajos ingresos como uno de los determinantes de encontrarse en situación de pobreza energética (Hills, 2011; Moore, 2012). Más específicamente, diversas contribuciones apuntan como la situación de pobreza energética está vinculada directamente con situaciones de vulnerabilidad económica (Bouzarovski, 2014). Desde una perspectiva global, el reciente estudio de Nguyen & Nasir apunta cómo la conexión entre pobreza energética y pobreza económica es bidireccional (2021). En este sentido, el perfil obtenido a partir de nuestros datos es consecuente con la literatura existente.

Ahora bien, debemos tener en cuenta que la existencia de una relación entre pobreza económica y vulnerabilidad energética no indica que sean equivalentes o una sea la causa directa y única de la otra. Así, Tovar Reaños (2021) apunta que, mientras tener bajos ingresos aumenta la posibilidad de encontrarse en situación de pobreza energética, este no es el único factor determinante, siendo también relevantes elementos como el régimen de tenencia de la vivienda o la calidad de la misma. Otras investigaciones, en esta misma línea, apuntan también a la necesidad de tener en cuenta diversidad de factores para valorar la situación de riesgo y vulnerabilidad energética, señalando a su vez que estos factores variarán en distinta medida en función del país y contexto específico (van Hove et al., 2022). Esto último es relevante, por ejemplo, para el diseño de políticas públicas efectivas y, en el caso español, como veremos en el apartado siguiente sobre la política más relevante en el ámbito de la vulnerabilidad energética, que es el bono social eléctrico, ha generado algunos problemas

En segundo lugar, en relación con las **características de la vivienda y de servicios energéticos**, de acuerdo con nuestros resultados, el régimen de tenencia se relaciona con la condición de vulnerabilidad energética, en consonancia con otras investigaciones (Tovar Reaños, 2021), si bien esta es muy débil. Esta diferencia, entre otros motivos, esto puede explicarse porque en España – tradicionalmente – el régimen de tenencia de la vivienda mayoritario ha sido el de propiedad. En 2020, el 75.1% de la población vivía en una vivienda en régimen de propiedad frente al 69% de la Unión Europea, si bien este porcentaje ha disminuido en España por casi 5 puntos en la última década<sup>176</sup>. Esto implica que, si bien los perfiles de la población que vive en régimen de alquiler o cesión están relativamente definidos (destaca especialmente la población migrante y los hogares monoparentales<sup>177</sup>), la mayor presencia de viviendas en régimen de propiedad, unido al hecho de las malas condiciones edificatorias en España, los hogares en régimen de propiedad también se ven afectados por la precariedad y vulnerabilidad energética.

Siguiendo con las características de la vivienda y de servicios energéticos, en el caso español vemos una relación significativa entre los hogares que viven en viviendas sin sistema de

---

<sup>176</sup> Datos de Eurostat de Statistics on Income and Living Conditions (SILC).

<sup>177</sup> Datos de la Encuesta de Condiciones de Vida de 2020 del Instituto Nacional de Estadística.

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

calefacción y la tendencia a encontrarse en situación de vulnerabilidad energética. A este respecto, destacamos, por una parte, la importancia de poner en valor el acceso a los servicios energéticos (Haas et al., 2008; Sovacool, 2011) más allá del acceso a la electricidad o la energía per se. Así, tiene sentido que la no disponibilidad de sistema de calefacción, entendido como un servicio energético directo, sea un factor determinante para la vulnerabilidad energética. Ahora bien, debemos tener en cuenta que, a través de la encuesta EINSFOESSA 2021 no hemos podido captar el impacto sobre la vulnerabilidad energética el hecho de no disponer de aire acondicionado en el hogar. Tal como hemos destacado anteriormente, el estado español combina distintas zonas climáticas, por lo que las necesidades en torno a los servicios energéticos podrán variar en función de las zonas.

Así, aunque hemos tenido en cuenta el indicador de viviendas con disponibilidad del servicio energético de calefacción como variable de caracterización, no la hemos incluido en el indicador de vulnerabilidad, en tanto en el contexto español debería tenerse en igual importancia la disponibilidad de servicios energéticos de refrigeración (Sanchez-Guevara et al., 2019; Thomson et al., 2019). Siguiendo la literatura existente (Tirado Herrero, 2017a), esta ausencia – en el caso de nuestro indicador - la hemos compensado incluyendo el subindicador de gasto energético – que recoge información del gasto global, no de los servicios específicos – y el indicador consensual sobre temperatura adecuada.

En relación con el estado de las viviendas y las deficiencias constructivas, hemos incorporado a nuestro indicador de vulnerabilidad un subindicador relativo a estos aspectos. A este respecto, numerosa literatura respalda la vinculación entre vulnerabilidad energética, calidad de la vivienda y confort térmico (Castaño-Rosa et al., 2019; Martín-Consuegra et al., 2019).

Finalmente, hacemos referencia a la relación entre la vulnerabilidad energética y aspectos vinculados a la **calidad de vida**, como la salud o relaciones sociales. La población vulnerable energéticamente sufre impactos en su salud, en línea con lo apuntado en múltiples investigaciones previas (Awaworyi Churchill & Smyth, 2021; Ballesteros-Arjona et al., 2022; Thomson, Snell, et al., 2017) y, más particularmente, se detecta una relación significativa con diversas variables relacionadas con la alimentación.

En relación con estos aspectos, los resultados indican una relación significativa entre la condición de vulnerabilidad energética y tener una dieta inadecuada en más ocasiones, no ingestión de proteína regularmente y la reducción del gasto en alimentación. Estos resultados se alinean con aquellos reportados por Lambie-Mumford y Snell (2015) en que señalaban la existencia del dilema entre el gasto energético y el gasto en alimentación (en inglés, '*heat or eat*'). Las autoras, a través de un trabajo cualitativo (aunque centrado en el contexto rural), apuntan algunas particularidades que resultan de interés para complementar nuestros resultados. Las autoras apuntan que los dos elementos (alimentación o servicios energéticos) no se excluyen enteramente entre ellos, pero las dificultades en el acceso a la energía resultan en deficiencias en el ámbito de la alimentación (Lambie-Mumford & Snell, 2015). Así, esto sería congruente con



lo detectado en nuestros datos, en tanto se establece una relación no sólo con una deficiente dieta, pero concretamente con la reducción del gasto en alimentos y la incapacidad de las familias de comer proteína (carne, pollo o pescado o bien una alternativa vegetariana) al menos una vez cada dos días.

Por otro lado, y también en relación con la calidad de vida, la población vulnerable energéticamente también tiene afectaciones en el ámbito de las relaciones sociales. En particular muestran valores significativos con relación a la pérdida de relaciones sociales, y exhiben una reducción del gasto en ocio. Estos resultados se sitúan en la línea de lo apuntado en investigaciones anteriores, tanto por el impacto e importancia de las relaciones sociales en situación de pobreza energética (Middlemiss et al., 2019) así como el papel de las emociones y su impacto en la construcción de relaciones sociales con otros actores en situación de vulnerabilidad energética (Longhurst & Hargreaves, 2019). Este resultado relevante, dada la importancia de las relaciones sociales en el proceso de incrementar o reducir la vulnerabilidad energética (Groves et al., 2020) por ejemplo a través de la destrucción de redes de asistencia y ayuda mutua.

### 3.2.2 Población vulnerable energéticamente y políticas públicas

Uno de los aspectos que se han analizado ha sido la relación entre la población en situación de vulnerabilidad energética y la solicitud de ayuda a servicios sociales, entidades sociales u otras instituciones de referencia. Un aspecto relevante apuntado en la literatura previa es que la población en situación de vulnerabilidad energética presenta resistencias y problemas de confianza en relación con las instituciones públicas a la hora de solicitar apoyo y ayuda (Grossmann, Jigla, et al., 2021). Tal como apunta este estudio, a partir de una investigación cualitativa que compara distintos contextos nacionales, las experiencias de pobreza energética y de contacto con las instituciones, así como las dimensiones de confianza, influyen las capacidades para hacer frente a la pobreza energética y solicitar ayuda. En nuestro caso, tal como hemos podido ver en los resultados, el dato más alarmante se localiza en la población en situación de vulnerabilidad moderada, en que en un 63,8% de los hogares no han recibido ninguna ayuda económica en ninguna ocasión y el 72,62% no han solicitado ayuda. Esto muestra que, en los casos de mayor vulnerabilidad o más extremos, los hogares afectados en una mayoría de ocasiones acaban en los circuitos de ayuda, pero esto no sucede con los hogares vulnerables que no se encuentran en una situación extrema. Así, los datos nos estarían indicando que las instituciones – públicas y privadas – sólo estarían llegando a las familias más afectadas y, por lo tanto, su capacidad de intervención sería reactiva y no preventiva.

Por otro lado, también nos queremos fijar brevemente en la principal política pública para afrontar la pobreza y vulnerabilidad energética en España: el bono social eléctrico. En esta investigación no hemos podido comprobar qué porcentaje de la muestra tenía acceso a este tipo de ayuda, pero sí podemos extrapolar las cifras calculadas al actual alcance del bono social eléctrico de acuerdo con los datos más recientes.

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

De acuerdo con los datos de la CNMC<sup>178</sup>, en septiembre del 2021, 1.161.214 unidades familiares estaban acogidas al bono social de electricidad, de las cuales 591.555 lo estaban bajo la consideración de consumidores vulnerables, y 569.659 como consumidores vulnerables severos. Comparando estos datos con los obtenidos en nuestro análisis, y siendo conscientes de las diferencias en los matices de perfiles, de acuerdo con los resultados, un 2,4% de los hogares se encuentra en situación de alta vulnerabilidad energética, que equivaldría a 450.115 hogares<sup>179</sup>. En este caso, vemos que la cifra de consumidores vulnerables severos podría encajar y se vería cubierta por esta política pública. Ahora bien, si nos fijamos en los hogares en situación de vulnerabilidad moderada, estaríamos hablando de un 31,8% de los hogares, que equivaldrían cerca de 6 millones de unidades familiares. En este caso, las cifras de la política de bono social no serían suficientes. Ahora bien, dentro de este grupo de vulnerabilidad energética moderada pueden encontrarse perfiles muy distintos y con necesidades diversas, por lo que sería conveniente estudiar vías de prevención e intervención más allá de las políticas de subsidio reactivas. En esta línea, García Alvarez & Tol (2021) en su investigación muestran como el actual bono social, a través de los criterios de elegibilidad establecidos, no corresponde con las personas afectadas por pobreza energética de acuerdo con los indicadores consensuales de incapacidad para mantener una temperatura adecuada en el hogar y la presencia de humedades y otras deficiencias.

### 3.3 Más allá de la vulnerabilidad energética

Algunas de las problemáticas ya apuntadas por la amplia literatura en indicadores de pobreza y vulnerabilidad energética son las restricciones de pretender medir objetivamente un fenómeno multidimensional y multifactorial con sólo unos pocos indicadores, por un lado, y la necesidad de integrar formas de aproximación al fenómeno concreto y las situaciones particulares de vulnerabilidad energética, más allá de la construcción de indicadores numéricos y objetivables. En este sentido, destacan las propuestas de exploración del fenómeno a partir de la integración de diversidad de indicadores de tipo cuantitativo y cualitativo, recolección de datos director, y más particularmente, caracterización de las situaciones de vulnerabilidad energética en los contextos socio espaciales concretos.

La construcción de un indicador de vulnerabilidad energética que combine los indicadores oficiales de pobreza energética vigentes en la actualidad permite ahondar en la caracterización y conocimiento de los perfiles de población afectados por la vulnerabilidad energética, así como la interacción entre las distintas facetas del fenómeno incorporadas al indicador a través de los subindicadores específicos. Ahora bien, continúa perpetuando la pretendida medición de un

---

<sup>178</sup> Boletín de Indicadores Eléctricos de Septiembre de 2021 (CNMC, 2021).

<sup>179</sup> De acuerdo con la Encuesta Continua de Hogares del el Instituto Nacional de Estadística, en 2020 se alcanzaron los 18.754.800 hogares en el estado español.

fenómeno complejo sólo a través de cuatro ángulos o miradas específicas, dejando fuera de la ecuación información y aspectos valiosísimos para el diagnóstico.

En este sentido, como hemos visto en el desarrollo de la primera parte de esta tesis doctoral, y profundizaremos en el sexto capítulo, existen realidades de precariedad energética y, por lo tanto, de unidades familiares que no pueden acceder al suministro energético, que no quedan recogidas por las actuales mediciones de pobreza energética y, en consecuencia, quedan fuera de la construcción de la población-objetivo para las potenciales medidas contra la vulnerabilidad energética.

En este sentido, ponemos en relación las limitaciones detectadas tanto en el análisis cuantitativo del perfil de vulnerabilidad energética como en el posterior análisis cualitativo, con las limitaciones apuntadas por Gómez Morales (2021) en su investigación sobre la calidad de suministro en la Cañada Real Galiana. Esta autora señala la imposibilidad de aplicación de las métricas binarias tradicionales en bolsas de pobreza o asentamientos ilegales, en tanto las primeras establecen unos estándares a aplicar uniformemente en toda una sociedad. En esta línea, los actuales indicadores oficializados en la ENPE, y que hemos tomado como referencia para la construcción nuestro índice, no resulta útil para los casos específicos de precariedad energética que recogemos en esta tesis. Si bien algunos aspectos específicos pueden ser captados, por ejemplo, la incapacidad de mantener los hogares a una temperatura adecuada a través de este indicador consensual, el resto de los indicadores se centran en elementos propios del mercado como gestor de la energía, y deja fuera aquellos casos de falta de acceso por razones diversas.

Para el caso concreto de la Cañada Real Galiana, como ejemplo de situación de precariedad energética, Gómez Morales aplica el indicador multidimensional y multinivel “*Multitier Framework for Measuring Energy Access*” (MTF, en adelante) propuesto por Bathia y Angelou (2015). El motivo para la elección de este indicador, tal como apunta Culver (2017) es que, en la actualidad, es el indicador basado en la calidad de la energía más completo.

El MTF se estructura en siete dimensiones, asignando para cada uno de ellos indicadores cuantitativos y/o cualitativos: capacidad, disponibilidad, adecuación, fiabilidad, asequibilidad, legalidad, salud y seguridad. Así, este indicador establece umbrales para cada una de las dimensiones, y en función de los resultados, establece cinco niveles de acceso. Gómez Morales (2021) analiza la situación en el asentamiento irregular de la Cañada Real y, en concreto, a los Sectores 5 y 6, y concluye que existe un funcionamiento deficiente del suministro y que, de acuerdo con el indicador MTF la población de esta zona se encuentra en situación grave de pobreza energética.

Para concluir este apartado, debemos apuntar que el uso de indicadores binarios basados mayoritariamente en elementos propios de mercado ya sea de forma aislada, tal como los presenta la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética, o bien agregados en forma de indicador compuesto, tal como los hemos presentado en este capítulo, puede comportar

limitaciones. Sareen et al. (2020, p. 27) apuntan como la insuficiencia de datos e indicadores para la medición de las situaciones de pobreza energética pueden conducir a prestar una excesiva atención a los síntomas más reconocibles del fenómeno obviando situaciones de injusticia o inequidad menos evidentes. Así, centrando la atención sólo sobre aquellos aspectos de la problemática de precariedad energética que son fácilmente detectables con los datos existentes – y en este sentido, destacamos la pobreza energética como problema de asequibilidad económica en el acceso– pueden impedir la detección de otras situaciones o dificultades vinculadas al acceso a la energía. Esta mirada parcial sobre los fenómenos puede conducir a dos lugares. El primero, que la conceptualización de un fenómeno – como es el de pobreza energética – se acabe construyendo no sobre la problemática real, sino sobre la representación de la problemática disponible a través de los datos existentes. Esto comporta restricciones en la detección del problema que acaban repercutiendo sobre la elaboración e implementación de políticas públicas. El segundo lugar al que nos lleva esta situación es que, fenómenos de falta de acceso a la energía que no encajan con la definición oficial de pobreza energética queden en un limbo definitorio y esta situación dificulte el despliegue de políticas públicas al respecto. En este sentido, el objeto de la parte cualitativa de esta tesis trata de abordar esta dificultad explorando una de las manifestaciones de lo que hemos llamado precariedad energética, como propuesta conceptual amplia que vaya más allá de las definiciones oficiales – y más restrictivas – de pobreza y vulnerabilidad energética.

En continuidad con este último argumento, la construcción de definiciones parciales sobre fenómenos amplios, muchas veces de forma condicionada por los datos existentes y/o accesibles, puede provocar el enmascaramiento de realidades que – bien por su complejidad, bien por la falta de datos – acaban no siendo consideradas en la formulación de políticas públicas.

En esta línea, son diversos los autores que apuntan la necesidad, no sólo de ampliar la mirada en relación con los posibles indicadores de situación de vulnerabilidad y precariedad energética, sino también rechazar la idea de una selección ideal y definitiva para poder captar y conocer el fenómeno. Así, las investigaciones más recientes apuntan la necesidad de disponer de una batería de indicadores – cuantitativos y cualitativos – que sean maleables y adaptables a cada una de las situaciones específicas, y que puedan servir para plantear aproximaciones y exploraciones de la problemática a distintos niveles. De igual manera, aun reconociendo la importancia de generar indicadores homogéneos a nivel nacional que permiten la comparación con otros países, la actual tendencia es en la profundización de la comprensión del fenómeno, a partir de datos y aproximaciones diversas que suele ser más fructífera desde el ámbito local.

De esta forma, las primeras fases en el desarrollo de la pobreza energética como problema y objeto de políticas públicas, especialmente a nivel europeo, se centraron en el desarrollo de datos e indicadores comparables entre distintos países con el objetivo de incrementar el conocimiento sobre la materia e impulsar políticas públicas a nivel europeo, pero también nacional (Bouzarovski et al., 2020; Bouzarovski & Thomson, 2019; Thomson & Bouzarovski, 2018). El

cambio de tendencia se da cuando, consolidada esta primera etapa de generación de conocimiento, se concluye que para pasar a la acción se necesitan datos más específicos y contextualizados. Un ejemplo de este cambio de tendencia es la conversión del anterior *EU Energy Poverty Observatory* en el actual *Energy Poverty Advisory Hub (EPAH)*, más centrado en el desarrollo de políticas públicas contra la pobreza energética y la aceleración de una transición energética justa desde el ámbito local (Energy Poverty Advisory Hub, 2022). Esta reorientación se refleja, por ejemplo, en el informe más reciente del EPAH en que se plantea la necesidad de abordar la medición y diagnóstico de las situaciones de pobreza y vulnerabilidad energética desde el ámbito local. Esta aproximación no debe limitarse a los indicadores oficiales, sino combinar una pluralidad de datos e indicadores en función del proceso de identificación de las causas del fenómeno desde la proximidad y los datos disponibles (Palma & Gouveia, 2022).

Por otro lado, otros autores han apuntado las limitaciones de establecer indicadores homogéneos aplicables linealmente en contextos de alta heterogeneidad. Esta visión conectaría con las concepciones relativistas de la pobreza, que Townsend explica de la siguiente forma: “[la pobreza] solo puede ser definida en relación con los recursos materiales y emocionales disponibles en un momento particular de los miembros de una sociedad en particular o de diferentes sociedades” (Townsend, 2010, pp. 85-86, aclaración y traducción de la autora). Frente a esta posición, otros autores, ya en el ámbito de la pobreza y vulnerabilidad energética, argumentan que la posición relativista se contrapone a un objetivo universalista de búsqueda de soluciones para las necesidades humanas (Walker et al., 2016).

Por último, la selección de determinados indicadores no sólo puede responder a motivos de accesibilidad a datos, sino también puede estar motivada por razones políticas. Sareen et al. (2020) apuntan cómo la elección de los datos está siempre influenciada por una pluralidad de actores con intereses contrapuestos. Esta condición también ha sido puesta de relieve por otros autores como Bensch (2014) que señala los impactos sobre el diseño de políticas públicas y la identificación de grupos-objetivo de estas políticas, de las decisiones sobre las métricas. En resumen, las métricas e indicadores están necesariamente limitados por una condiciones materiales y sociales específicas.

## Capítulo 6

# Precariedad y exclusión energética: una exploración inicial

El fenómeno de la precariedad y exclusión energética a través de los casos de estudio

### 1 Introducción a los casos de estudio

En esta primera sección presentamos una breve introducción a los tres casos de estudio a partir de los cuales se han obtenido los datos para esta investigación. En todos ellos hemos recogido la información primaria más relevante respecto a cuatro dimensiones: (a) orígenes históricos de los barrios, (b) características sociodemográficas y socioeconómicas, (c) existencia (o no) de políticas estratégicas específicas en los barrios, y (d) contexto político y social de los barrios y la ciudad en la que se sitúan.

#### 1.1 Font de la Pólvora (Girona)

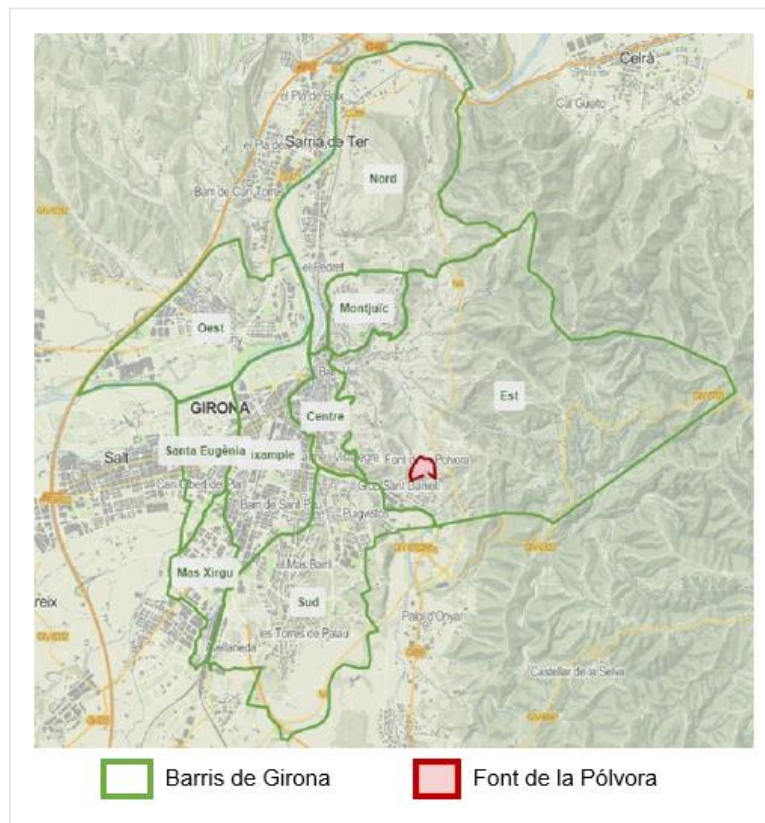
El barrio de Font de la Pólvora se sitúa en la ciudad de Girona, capital de la provincia homónima, una ciudad de tamaño medio localizada en el área norte de Catalunya. En relación con las características demográficas, Girona tiene una población de 103.369 personas, la cual ha aumentado en los últimos años con una variación entre 2016 y 2020 del 5.20%. Con relación a las características socioeconómicas de la población de la ciudad, Girona tiene la renta per cápita más alta de la provincia, y es la segunda capital más rica de Cataluña (siendo la primera Barcelona). Por otro lado, la tasa de desempleo para 2021 fue del 9.84%<sup>180</sup>.

Font de la Pólvora es, oficialmente un sector parte del “Barrio este”, de acuerdo con la división de barrios de Girona propuesta en 2004 (ver Mapa 2). Sin embargo, a pesar de la distinción oficial entre barrios y sectores de Girona, en este trabajo nos referimos a Font de la Pólvora como un barrio, de acuerdo con la definición analítica de barrio propuesta en el capítulo metodológico.

---

<sup>180</sup> Para una visión global de las características estadísticas más relevantes del barrio, nos referimos a la información complementaria incluida en el Anexo 5.

Mapa 2 Barrios de Girona



Fuente: elaboración propia de la autora.

### 1.1.1 Orígenes históricos del barrio de Font de la Pólvara

El barrio de Font de la Pólvara se compone de un grupo de edificaciones inicialmente creadas como vivienda social en 1977. Sin embargo, los orígenes del barrio pueden ser trazados y necesitan ser explicados teniendo en consideración determinados eventos históricos de los veinte años precedentes a su construcción.

Font de la Pólvara se sitúa en el barrio este de la ciudad de Girona. A pesar que, históricamente hablando, un conjunto de casas y construcciones aisladas habían existido en el área desde principios del siglo veinte, la composición urbana actual del barrio se inicia entre 1950 y 1959 con la construcción de 150 casas (denominadas “Casas Baratas”) construidas por el organismo público franquista ‘Obra Sindical del Hogar’<sup>181</sup> (OSH, en adelante) (Arjona i Borrego, 2011). El perfil demográfico de los primeros residentes de estas viviendas sociales era población obrera migrante procedente del sur de España.

Posteriormente, en la década de los sesenta, 200 apartamentos fueron construidos en el sector por el mismo organismo público (los edificios de Vila-Roja en 1967). Desde 1962, y en adelante, de forma adicional, un conjunto de viviendas de autoconstrucción fue edificado entre el actual límite entre el barrio de Vila-Roja y Font de la Pólvara, incluyendo las viviendas actualmente

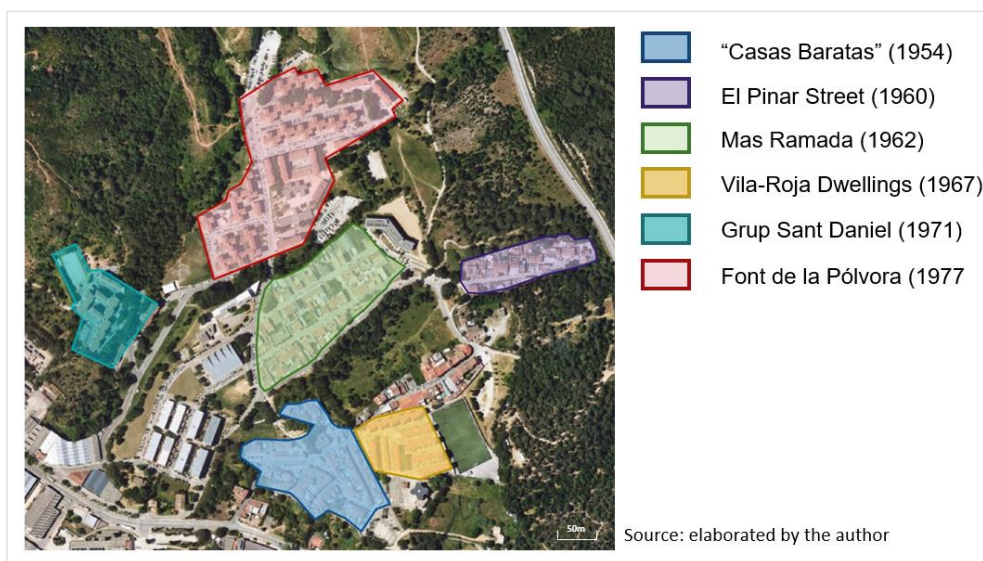
<sup>181</sup> La ‘Obra Sindical del Hogar’ fue una organización pública con competencias en vivienda social durante la dictadura de Francisco Franco en España.

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

conocidas como 'Mas Ramada' y las viviendas en la actual calle Pinar (Arjona i Borrego, 2018). En 1971 se inicia una cuarta fase de construcción, con la edificación de 127 viviendas en la zona situada detrás del antiguo cementerio de la ciudad de Girona, el actual Grupo de Sant Daniel. En pocos años, el sector este de la ciudad evolucionó de una zona escasamente poblada y de perfil rural para convertirse en un sector con una población significativa de perfil obrero en la ciudad (Pernau, 1995). Como consecuencia de este rápido crecimiento, el ayuntamiento de la ciudad introdujo los primeros servicios esenciales y equipamientos en el sector, por ejemplo, equipamientos e instalaciones de salud y educación.

Finalmente, el grupo de edificios que hoy conocemos como Font de la Pólvora fueron construidos en 1977. El impulso de este Proyecto, por parte del Ayuntamiento de Girona, a través del proyecto urbanístico 'Plan parcial de Vila-Roja y Font de la Pólvora' en 1972, el cual incluía la cesión del terreno municipal al Ministerio de Obras Públicas (Arjona i Borrego, 2018; Sala Puig, 2003). El proyecto inicial preveía la construcción de 500 viviendas sociales plurifamiliares. En 1977 el proceso de construcción finalizó, y en 1978 las primeras familias se trasladaron a los apartamentos.

Mapa 3 Barrios del Sector Este según el año de construcción



Con el objetivo de comprender mejor el perfil de la actual población residente en el barrio, necesitamos situar la construcción de estos edificios en un proceso de más larga duración de realojamiento de la población residente en las históricas zonas de barraquismo en la ciudad desde los años cincuenta. De acuerdo con Pernau (1995), en los años sesenta existían siete zonas de barraquismo en la ciudad de Girona. Los residentes de estas zonas eran, básicamente, familias migrantes originarias del sur de España, por un lado, y familias procedentes de pueblos de alrededor de la provincia que se habían trasladado a la ciudad en busca de mejores condiciones de vida.

El área de barracas de mayores dimensiones en la ciudad de Girona estaba situada en una zona cercana al río Ter, pero esta desapareció después de un episodio de graves inundaciones en



1962. Este evento forzó el realojamiento de los residentes en múltiples viviendas y refugios temporales, algunos de ellos situados en el actual Barrio Viejo de Girona, pero también en refugios de emergencia (llamados 'Albergues Provisionales') en la zona oeste de la ciudad, en la actual carretera a Sant Gregori, un municipio colindante de la ciudad. A pesar de que los 'Albergues Provisionales' fueron pensados como una solución a corto plazo, estos funcionaron durante 16 años, hasta 1970 cuando fueron destruidos a causa de un incendio (Pernau, 1995). Este episodio propició la aprobación del 'Plan Parcial Vila-Roja – Sector Font de la Pólvora' con el objetivo de proporcionar viviendas sociales a, por lo menos, 2000 personas que, hasta entonces, vivían en los 'Albergues Provisionales'. Tal como señala Pernau (1995), en el momento de mayor afluencia de residentes en los 'Albergues Provisionales', en 1967, hasta 2000 personas residieron en ellos.

De acuerdo con las autoridades de ese momento, en 1977, con la construcción de los edificios de Font de la Pólvora se solucionarían totalmente los problemas de barraquismo en la ciudad de Girona (Pernau, 1995). Las familias que anteriormente habían residido en los 'Albergues Provisionales' finalmente se trasladaron a las nuevas viviendas. Junto con esta población, un conjunto de residentes que provenían de otra de las últimas zonas de barracas de la ciudad, Les Pedreres, también fueron trasladados a los mismos edificios. Sin embargo, desde los inicios, el barrio no fue dignificado tal como se había previsto en la planificación, ni en términos de calidad de las nuevas viviendas, ni tampoco en relación con los equipamientos educativos<sup>182</sup> u otras instalaciones necesarias.

En 1985, en pleno traspaso de competencias estatales a las nuevas comunidades autónomas de nueva creación, las competencias de vivienda fueron trasladadas a la comunidad autónoma de Catalunya. Este cambio implicó la transferencia de toda la vivienda social construida en Catalunya a la empresa pública de ADIGSA, incluyendo los edificios del barrio de Font de la Pólvora<sup>183</sup>.

### 1.1.2 Características demográficas y socioeconómicas

Font de la Pólvora tenía una población de 1785 personas en 2021. El barrio se caracteriza por tener una población joven, desde el punto de vista demográfico. La edad media de los residentes es de 31.4 años, mientras que la edad media en la ciudad es de 40.96 años. Adicionalmente, el porcentaje de población infantil y joven del barrio es de 52.68%, mientras que en el resto de la ciudad es del 34.63%.

---

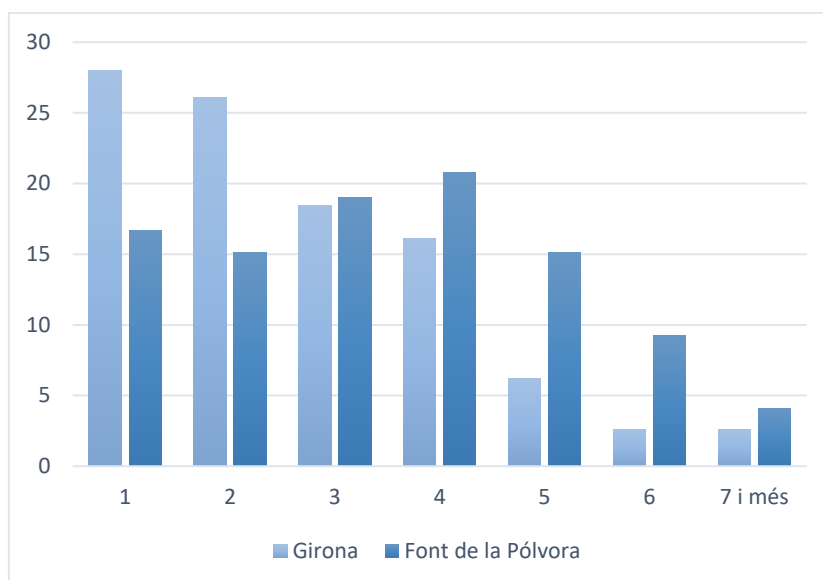
<sup>182</sup> A modo de ejemplo, la escuela de educación primaria de Font de la Pólvora fue inaugurada en 1978 pero con sólo la mitad de la capacidad prevista en la planificación debido a la falta de presupuesto público (Pernau, 1995).

<sup>183</sup> Durante los últimos años de actividad del Ministerio de Obras Públicas, se realizaron muy pocas intervenciones de mantenimiento en los edificios. En el momento en que ADIGSA tomó la responsabilidad sobre los edificios de Font de la Pólvora, tal como señala Pernau (1995), se detectó una gran necesidad de mantenimiento y rehabilitación en las edificaciones. Entre 1989 y 1993, ADIGSA invirtió 365 millones de pesetas (en euros, 2.3M) destinadas a intervenciones de mejora y rehabilitación. Este proceso también fue acompañado de un proceso de regularización de los pagos de la población residente ya que, un gran número de vecinas y vecinos no habían pagado las cuotas correspondientes a la vivienda social como acto de protesta por la inactividad de la administración pública respecto al barrio.

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

El tamaño de los hogares o unidades de convivencia del barrio de Font de la Pólvora es superior que en el resto de la ciudad. Por ejemplo, mientras que la media de miembros del hogar en Girona es de 2,7, en el barrio de Font de la Pólvora es de 3,4 miembros. Estas diferencias también pueden ser detectadas si nos fijamos en el número de hogares según su tamaño (ver Gráfico 39). Por ejemplo, mientras que los hogares de uno o dos miembros son los más frecuentes en Girona, en Font de la Pólvora son los de 3 y 4 miembros.

Gráfico 39 Hogares según el número de miembros en Girona y Font de la Pólvora



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Padrón Municipal de Girona.

En relación con el porcentaje de población migrante en el barrio, este es del 12.25% que supone la mitad del porcentaje medio de la ciudad, que se sitúa en el 25.51%. No obstante, debe tenerse en cuenta que, a pesar de que no existe un censo o estimación de la población gitana en el barrio, el bajo porcentaje de población migrante puede darse por la fuerte presencia de población gitana en el área. Esto puede suceder ya que el pueblo gitano es parte de la población española, y su condición no queda registrada en ningún censo o registro oficial, a diferencia de lo que sí sucede con la población migrante.

Para comprender mejor las características del barrio, es importante tener una panorámica clara de los servicios disponibles en el área, así como de su actividad económica. Tal como puede verse en el Mapa 4, los equipamientos y servicios públicos en el barrio son escasos. Desde un punto de vista de la actividad económica oficial, sólo hay tres pequeños comercios de alimentación en el área y dos cafés o bares en el barrio. Además, existen dos centros educativos (una escuela de educación primaria y una guardería), un centro religioso, y una sola área de deportes sin servicios adicionales.

Mapa 4 Barrio de Font de la Pólvara



Fuente: elaboración propia de la autora.

Finalmente, en lo concerniente a las características socioeconómicas del barrio, utilizaremos como referencia, el Índice Socioeconómico Territorial (IST) para el sector que incluye Font de la Pólvara y Vila-Roja. A pesar de que Vila-Roja es un barrio situado al lado de nuestro barrio de estudio, y este no es el centro de nuestra investigación, los datos oficiales desagregados a menor escalas se refieren al área conjunta de ambos barrios, por lo que -teniendo en cuenta este aspecto- será nuestra información de referencia.

Tal como se muestra en la Tabla 50, el IST para el área es de 57, muy por debajo del umbral para considerar un STI muy bajo (en otras palabras, un IST inferior a 75). Es relevante tener en cuenta que el IST para la ciudad de Girona es de 100,5, por encima del índice de Cataluña de 100. Esta diferencia pone de relieve las diferencias significativas entre los barrios de Girona, es decir, que existen desigualdades importantes entre las zonas de una misma ciudad.

Tabla 50 IST de Girona y Font de la Pólvara (2018)

	Font de la Pólvara and Vila Roja	Girona
<b>Población empleada</b>	41,3	99,6

**VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA  
EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA**

<b>Trabajadores con baja calificación</b>	136,8	100,0
<b>Población con estudios bajos</b>	134,1	92,1
<b>Población joven sin estudios postobligatorios</b>	149,6	98,3
<b>Población extranjera con renda baja o media</b>	101,1	111,0
<b>Renta media por persona</b>	65,9	102,3
<b>Índice Socioeconómico Territorial (2018)</b>	57	100,5

Fuente: Idescat (2018)

### 1.1.3 El Plan de Desarrollo Comunitario ‘Integrant Accions’

En comparación a los otros barrios analizados, Font de la Pólvora no cuenta con un Plan Integral o Estratégico del territorio, sino con programas singulares y planes de intervención integrados dentro de un Plan de Desarrollo Comunitario llamado ‘*Programa Integrant Accions*’ (PIA, en adelante).

Un Plan de Desarrollo Comunitario (PDC) tiene como objetivo promover el desarrollo comunitario a través de la participación de los miembros de la comunidad. Para diferenciar este tipo de planes de los planes estratégicos, los PDCs promueven y apoyan proyectos y programas de intervención existentes que el propio consistorio u otras organizaciones pueden implementar. En cambio, un plan estratégico pretende ir más allá de los programas comunitarios, e incluye políticas más generales centradas en áreas, como intervenciones de planificación urbana, vivienda o medidas de infraestructura.

Desde 1997, el PDC ‘*Programa Integrant Accions*’ coordina las intervenciones de entidades, organizaciones sociales y administraciones públicas en el barrio de la Font de la Pólvora. El PIA tiene como objetivo promover un enfoque integral a través de la coordinación entre todos los programas y medidas existentes en el barrio, para transformar y mejorar la cohesión social de los barrios del sector Este (Ajuntament de Girona, 2022). Los miembros y colaboradores del PIA son Administraciones Públicas (Ayuntamiento de Girona y Generalitat de Catalunya), servicios públicos y organizaciones sociales, organizaciones ciudadanas y de vecinos y otras instituciones colaboradoras. El PIA estructura sus intervenciones en 6 dimensiones: educación; familias; economía y empleo; participación y organización comunitaria; espacio público, urbanismo y vivienda.

### 1.1.4 Contexto político local

Las primeras actuaciones y medidas para hacer frente a los problemas de precariedad energética desde el Ayuntamiento se pusieron en marcha en 2014, por lo que el punto de partida del problema de precariedad energética en la Font de la Pólvora debe situarse entre 2011 y 2013.

Para entender el contexto político particular de la ciudad de Girona durante este período, describiremos brevemente el contexto político y social relevante para el caso.

En relación con el escenario político institucional, el partido federado democristiano de *Convergència i Unió* gobernó la ciudad de Girona desde 2011 hasta 2019. Desde 2019, el gobierno está en manos del partido político '*Junts per Catalunya*', sucesor del antiguo partido político '*Convergència*'. En cuanto a los movimientos sociales y culturales, Girona es una ciudad viva con varias organizaciones sociales vinculadas a la denuncia de la problemática de precariedad energética analizada en esta investigación. Por lo tanto, sólo nos referimos a las organizaciones y movimientos sociales y comunitarios directamente relacionados con la investigación, sin incluir la gran cantidad de entidades sociales presentes en la ciudad.

Por un lado, destacamos las organizaciones sociales del barrio que desarrollan programas y medidas de apoyo al PIA. En este sentido, mencionamos algunas de las entidades sociales: la asociación AASS<sup>184</sup>, la fundación Girona Est, Caritas Girona, o la Asociación Cultural Khetanipe, entre otras.

Además de estas organizaciones de ámbito general, en diciembre de 2018 se creó la "Plataforma por la Dignidad de Font de la Pólvora" como respuesta a los continuos cortes de luz en el barrio. Si bien el detonante de la creación de la Plataforma fue la situación de precariedad energética, sus reivindicaciones van más allá de la dimensión energética, incluyendo todas las formas de discriminación hacia el barrio. La Plataforma por la Dignidad estuvo muy activa desde su creación en 2018 hasta el otoño de 2020, durante el primer año de la pandemia de COVID. Posteriormente, su actividad decayó, y la Asociación de Vecinos asumió la mayor parte de las actividades de representación que había realizado hasta el momento.

La Asociación de Vecinos de Font de la Pólvora, por otro lado, ha existido formalmente desde hace décadas. Se creó en 1979, a partir de la fusión de dos asociaciones vecinales previas, las asociaciones de residentes de los "Albergues Provisionales" y la asociación vecinal del asentamiento marginal de "Les Pedreres" (Pernau, 1995). Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que, de acuerdo con las entrevistas realizadas, la Asociación de vecinos, hasta el año 2020, no estuvo totalmente controlada por los vecinos. Antes del 2020, la asociación estaba mediada y dinamizada por una de las asociaciones sociales que trabajaban en la zona, la asociación AASS. Sin embargo, en 2021, a través de una asamblea general de la Asociación, se formó una nueva junta directiva conformada en su totalidad por vecinos de la zona. Desde entonces, la Asociación de Vecinos ha asumido funciones de representación ante el gobierno local de la ciudad sobre todos los problemas que afectan al área, incluido el problema de la precariedad energética y exclusión energética.

Finalmente, también cabe mencionar la presencia de movimientos sociales en la ciudad, fuera de los límites del barrio, que han tenido un papel relevante en el fenómeno de la precariedad y

---

<sup>184</sup> La asociación AASS fue creada como una escisión de la entidad existente de Caritas Girona (Pernau, 1995).

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

exclusión energética. En 2020 se creó la plataforma 'Apaguem Endesa' con el objetivo de denunciar el sistema energético oligopólico, así como las situaciones de precariedad energética en la ciudad de Girona. En esta misma línea, varias Asociaciones de Vecinos de la ciudad han denunciado la situación de extrema precariedad de la zona y han mostrado su apoyo a la Asociación de Vecinos de la Font de la Pólvora. Sin embargo, la situación en la Font de la Pólvora también ha generado tensiones entre el resto de las asociaciones de vecinos de la ciudad. En 2020 a raíz de unas desafortunadas palabras del entonces presidente de la Federación de Asociaciones de Vecinos de Girona, sobre la situación de precariedad energética en la Font de la Pólvora, provocaron una fuerte división dentro de la organización, provocando la salida de once asociaciones de la federación.

Centrándonos ahora en los niveles de participación política en el barrio, y más concretamente, de participación electoral, los índices de participación son muy inferiores a la media de la ciudad. Las tasas de participación - sistemáticamente más bajas- se mantienen estables en los distintos niveles electorales, incluyendo las elecciones nacionales, regionales y municipales. En las últimas elecciones municipales de 2019, la tasa de participación de Font de la Pólvora fue del 39% frente a la tasa de participación media de la ciudad del 65%. Con relación a las elecciones autonómicas, con los datos disponibles del 2021, el porcentaje de población censada que votó fue solo del 17% frente al 57,8% de media de la ciudad. Finalmente, en las últimas elecciones generales de 2019, la tasa de participación fue del 36,1% frente al 72,5% de la ciudad.

### 1.2 Culubret y Sant Joan (Figueres)

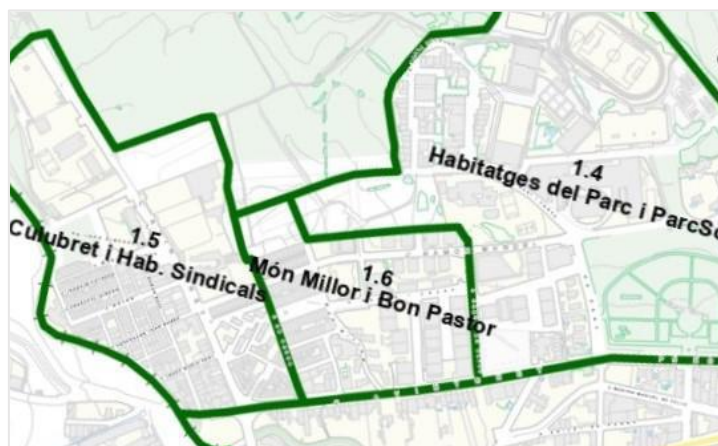
Culubret y Sant Joan son dos barrios contiguos situados en la zona oeste de la ciudad de Figueres, una ciudad pequeña del norte de Cataluña, a menos de cincuenta kilómetros de la frontera francesa. Su ubicación específica y la relación entre la ciudad y su entorno, que comprende tanto las zonas montañosas de los Pirineos como las zonas turísticas costeras de la Costa Brava, la caracterizan como una ciudad de zona fronteriza. Figueres<sup>185</sup> tiene una población de 47.235 habitantes que ha ido aumentando desde 2016 con una variación del 3.30%. En cuanto a las características sociales, la ciudad tenía una tasa de desempleo de 14.64% en 2021.

Culubret y Sant Joan (también conocido como barrio del Bon Pastor) forman parte del sector oeste de Figueres, que comprende tres distritos censales diferentes. Culubret y Sant Joan están en el subsector 1.5 (ver Mapa 5).

---

<sup>185</sup> Para una visión global de las características estadísticas más relevantes del barrio, nos referimos a la información complementaria incluida en el Anexo 6.

Mapa 5 Distritos censales de la zona oeste de Figueres



Fuente: Oficina d'Inclusió Social de Figueres (2021)

### 1.2.1 Orígenes históricos del barrio y características urbanas

En lo concerniente a la planificación urbanística de los dos barrios, debemos apuntar algunos elementos generales sobre sus características urbanísticas. Adicionalmente, con el objetivo de identificar el origen histórico de ambos barrios, es necesario distinguirlos también en su dimensión histórica. Aunque ambos barrios se crearon en periodos similares, los motivos para su creación fueron distintos, repercutiendo posteriormente en el perfil poblacional de sus residentes.

Culubret es un conjunto de viviendas unifamiliares que se empezó a construir en la década de los sesenta y se amplió durante la década de los setenta. Urbanísticamente, el barrio del Culubret es fácil de delimitar ya que comprende un conjunto de viviendas unifamiliares con características similares. Las casas de Culubret se construyeron inicialmente para los trabajadores inmigrantes del sur de España que llegaron a la ciudad a través de las oleadas migratorias durante las dos primeras décadas de la segunda mitad del siglo XX.

Sant Joan – Bon Pastor, en cambio, es un barrio más complejo en términos urbanísticos, ya que comprende diferentes conjuntos de edificios creados en diferentes épocas y con diversos fines. Sant Joan – Bon Pastor está compuesto por tres grupos de edificios diferentes. El primer grupo está formado por cincuenta viviendas unifamiliares ubicadas en la zona suroeste del barrio. Estos fueron los primeros edificios que se construyeron en los años cincuenta, promovidos por la 'Obra Sindical del Hogar' y, en ese momento, todavía estaban en una zona rural fuera de la ciudad.

El segundo grupo de viviendas, conocido como "Social II", se creó durante la década siguiente. El grupo "Social II" está formado por cien viviendas distribuidas en ocho edificios. El principal objetivo impulsor de este proyecto fue la necesidad de reubicación de sesenta familias gitanas que habían perdido sus casas a causa de una fuerte inundación en 1962. Hasta ese año, la comunidad gitana de Figueres vivía en el barrio del Garrigal, localizado en el extremo opuesto de la ciudad. Tras este desastre natural, las familias fueron refugiadas temporalmente en albergues de emergencia en el sector de Sant Joan hasta 1965, cuando se iniciaron las obras

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

de construcción. Una vez concluyó el proceso edificatorio, finalmente, las familias pudieron mudarse a los nuevos edificios en 1971.

Sin embargo, si bien la construcción del conjunto de edificios "Social II" supuso una solución para las familias gitanas inicialmente afectadas por las inundaciones de 1962, durante la década de los sesenta y setenta emerge y crece un asentamiento marginal en el entorno de los edificios Social II (Munarriz Sans, 1995). En 1981, como consecuencia de un movimiento desafortunado del Ayuntamiento, se desencadenó una crisis de vivienda para la población gitana que vivía en este asentamiento informal. Bajo el nombre de "Operación Limpieza", varias unidades policiales desalojaron a las familias gitanas de la zona, generando un fuerte malestar social. Tras este episodio, se instalaron barracones provisionales para albergar a las familias, y en 1985, se aprobó un nuevo proyecto de tres bloques de viviendas sociales unifamiliares. Del proyecto inicial se acabó construyendo sólo uno de los bloques con 44 viviendas. Este es el último conjunto de edificios que conforma el barrio de Sant Joan-Bon Pastor, conocido como 'Figueres 44'. Este grupo concreto de viviendas se encuentra actualmente en una importante situación de inseguridad jurídica. En 2015, el Ayuntamiento aprobó un plan de reforma urbanística que incluía el derribo del conjunto "Figueres 44", por lo que las 44 familias debían ser desalojadas. Sin embargo, al escribir estas líneas en mayo de 2022, este proceso se encuentra estancado y pendiente de una decisión definitiva (Oficina d'Inclusió Social de Figueres, 2021).

Mapa 6 Barrios de Sant Joan y Culubret



Fuente: elaboración de la autora.



### 1.2.2 Características demográficas y socioeconómicas

Los últimos datos disponibles<sup>186</sup> sobre la población del barrio del Sector Oeste muestran que, en 2020, los barrios de Culubret y Sant Joan tenían una población de 1415 habitantes (Oficina d'Inclusió Social de Figueres, 2021). En relación con los cambios demográficos más recientes, debe destacarse que la población de estos barrios ha disminuido un 8.5% en los últimos diez años, y también ha cambiado en cuanto a su composición poblacional. Mientras que en el 2000 solo el 7% de la población del sector Oeste era población migrante, en el 2020 esta cifra ha aumentado al 24%. En cuanto a las características de los hogares, en comparación con los valores medios de Figueres, existe un alto porcentaje de familias numerosas (hogares de 5, 6 y 7 miembros), y la población es más joven que la media de la ciudad.

En 1992, Servicios Sociales de Figueres elaboraron una investigación sobre los vecinos de estos barrios en relación con los aspectos étnicos. En ese momento, la población gitana era de 840 personas (Oficina d'Inclusió Social de Figueres, 2021). Teniendo en cuenta los datos de crecimiento demográfico de la zona, el actual Ayuntamiento de Figueres estima que la población gitana en 2020 es de 1200 personas, lo que representaría el 24% de la población no migrante.

En cuanto a las condiciones socioeconómicas, exploramos los datos del Índice Socioeconómico Territorial (IST) aplicado al distrito censal de Figueres Oeste<sup>187</sup>. Como puede verse en la Tabla 51, el Área Oeste muestra peores niveles que el índice promedio de la ciudad en todos los subindicadores. Aunque el IST a nivel de ciudad también puede considerarse en el rango muy bajo (74.9), comparado con el IST del sector Oeste (55) es significativamente más alto. Estas diferencias ponen de manifiesto las desigualdades socioeconómicas existentes entre sectores y barrios de Figueres.

Tabla 51 IST de la Zona Oeste y Figueres (2018)

	Zona oeste de Figueres	Figueres
<b>Población empleada</b>	54.2	83.3
<b>Trabajadores con baja calificación</b>	122.2	109.4
<b>Población con estudios bajos</b>	155.9	128.8
<b>Población joven sin estudios postobligatorios</b>	145.6	132

<sup>186</sup> Los datos utilizados en esta sección provienen de distintas fuentes y documentos de política pública, y en concreto, del reciente Plan Estratégico para la zona oeste de la ciudad de Figueres (Oficina d'Inclusió Social de Figueres, 2021).

<sup>187</sup> En el caso de Figueres, el IST se define en función de los distritos censales que no corresponden de forma exacta con los barrios analizados. En este caso, utilizamos la información desagregada disponible del IST para la zona oeste de Figueres, la cual incluye tres distritos censales distintos (Culubret y las Casas Sindicales, Món Millor y Bon Pastor, y las Casas de Sant Josep), a pesar de que nuestro interés se centra en los barrios del primer distrito. No obstante, el IST nos proporciona información local valiosa para entender mejor las características de los barrios analizados y de la zona en que se sitúan.

**VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA  
EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA**

<b>Población extranjera con renda baja o media</b>	129.2	125.4
<b>Renta media por persona</b>	71.8	86.2
<b>Índice Socioeconómico Territorial (2018)</b>	55	74.9

Fuente: Idescat (2018)

### 1.2.3 El Plan Estratégico para la zona oeste de Figueres 2021

El sector Oeste de Figueres, el cual incluye los dos barrios analizados, Sant Joan y Culubret, concentra varios problemas urbanísticos y socioeconómicos que agudizan las desigualdades entre estos y el resto de los barrios de la ciudad. Como hemos visto en los párrafos anteriores, el IST nos permite señalar las principales desigualdades en términos de ingresos promedio, niveles de educación y porcentaje de población migrante entre los distintos barrios. En consecuencia, las autoridades locales han tratado de abordar estos problemas proponiendo planes y programas específicos en estos barrios.

La línea de intervención más relevante a este respecto ha sido la elaboración de planes estratégicos específicos. Un plan estratégico institucional se define como un conjunto coordinado y planificado de programas, proyectos y medidas para materializar las competencias de las autoridades locales. En 2018 se formuló un primer Plan Estratégico centrado únicamente en el barrio de Sant Joan (Ajuntament de Figueres, 2018). Si bien este plan estratégico fue relevante, no llegó a implementarse y su desarrollo se vio truncado por distintos factores, entre ellos, la llegada de la pandemia COVID 19. En 2021 se plantea un nuevo Plan Estratégico, como continuación y renovación del anterior, incluyendo esta vez a todo el Sector Oeste de la ciudad. El plan estratégico incluye medidas de diagnóstico e intervención en diversas áreas: urbanismo, salud, vivienda, educación, pobreza, empleo y seguridad (Oficina d'Inclusió Social de Figueres, 2021). Finalmente, el nuevo Plan Estratégico también propone la creación de un Consorcio que integraría tres administraciones públicas – Generalitat de Catalunya, el Ayuntamiento y la Diputación de Girona- con los objetivos principales de planificación, coordinación y seguimiento de las medidas estratégicas para el Sector Oeste.

### 1.2.4 Contexto político local

El problema de la precariedad energética en los barrios analizados se encuentra activo desde hace más de ocho años. Aunque comenzó como un fenómeno raro, con el tiempo se ha convertido en un problema social recurrente y sistemático que provoca desconexiones y cortes de energía que pueden durar más de 12 horas. Durante este periodo, varios partidos políticos han pasado por el consistorio, ya que ha sido un problema de larga duración. Para comprender la evolución del problema y los cambios en la posición y perspectiva de las autoridades de gobierno local, necesitamos describir brevemente los cambios políticos en la ciudad durante los últimos años.

Entre 2007 y 2019, el partido democristiano 'Convergència i Unió' lideró el gobierno local, incluso con cifras de mayoría absoluta entre 2011 y 2015. Sin embargo, en las elecciones locales de

2019 esta tendencia se rompió cuando todos los partidos políticos (excepto el partido de derecha nacionalista español Ciutadans) negoció una coalición multipartidista para gobernar la ciudad. Esta coalición fue un punto de inflexión histórico que unió a casi todos los partidos políticos contra el partido único que había dominado la esfera política a nivel local durante los 12 años anteriores. Otra novedad relevante en las elecciones de 2019 fue que, por primera vez, una persona gitana del barrio de Sant Joan fue elegido concejal de la ciudad. José Castellón es, desde entonces, concejal de Políticas de Vivienda, Servicios a la Comunidad y Promoción de la Participación Política del Ayuntamiento de Figueres.

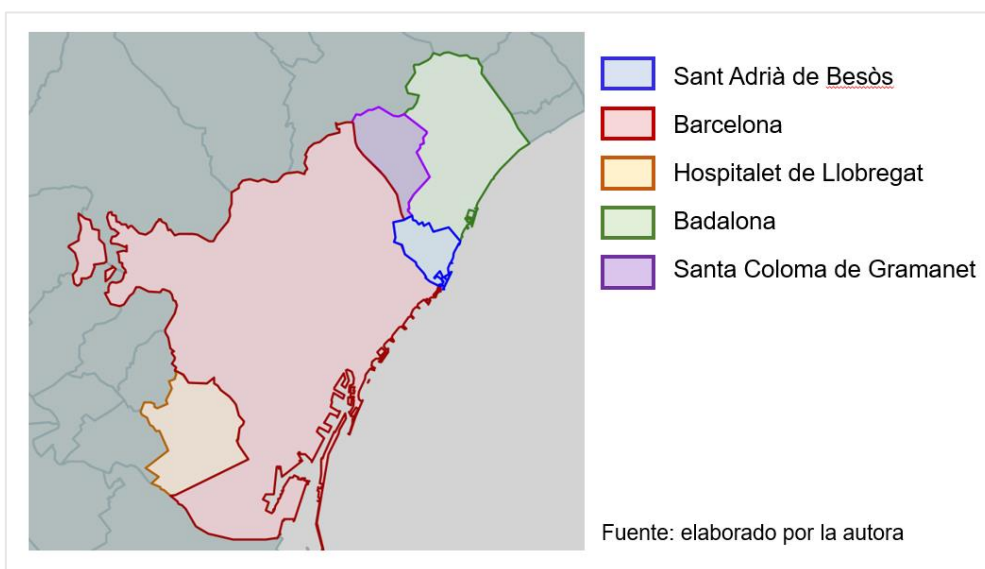
En primer lugar, nos centramos en las entidades y asociaciones sociales, culturales y comunitarias del barrio en cuanto a participación pública y política. Existen varias asociaciones culturales, vecinales y comunitarias en las zonas analizadas. Sobre este último tipo de agrupaciones, tanto Culubret como Sant Joan tenían juntas de vecinos separadas y no colaboraban activamente. Además, al mismo tiempo que existían estas asociaciones, se creó una coordinadora de asociaciones de vecinos en el sector Oeste de Figueres. Esta entidad, llamada 'Coordinadora Josep Casero', agrupaba a todas las asociaciones de vecinos de la zona Oeste exceptuando a la Asociación de Vecinos de Sant Joan. A partir de nuestra investigación, podemos señalar que una de las razones de esta exclusión fue que la asociación de vecinos de Sant Joan estaba formada íntegramente por miembros de la población gitana (ya que es la mayoría étnica de la población de la zona). Este hecho generó una división entre la asociación y el resto de las asociaciones de vecinos. Como consecuencia de esta tensión, entre otros factores internos del barrio, en 2021 se disolvió la Asociación vecinal del Barrio de Sant Joan.

Respecto a la participación política, Culubret y Sant Joan tienen valores bajos de participación en todas las elecciones, tanto a nivel local, autonómico y estatal. En las Elecciones Municipales de 2019, la tasa de participación en estos barrios fue del 47% frente al 57% de la ciudad. En cuanto a las elecciones generales al Congreso, en noviembre de 2019 la participación electoral fue del 26.6%, mientras que la participación media en la ciudad fue del 60.7%. Finalmente, las elecciones autonómicas son las más afectadas por la abstención electoral. En las últimas Elecciones al Parlamento de Cataluña, Culubret y Sant Joan (sección 1.5 del Censo de Figueres) la participación fue del 12.25% frente a la media de participación de la ciudad del 43.9%. En conclusión, podemos ver que las tasas de participación electoral en estos barrios son consistentemente más bajas que el promedio de la ciudad. Este es un dato relevante que hay que tener en cuenta a la hora de analizar las intervenciones del Ayuntamiento en la zona.

### 1.3 La Mina (Sant Adrià de Besòs)

La Mina es uno de los seis barrios de Sant Adrià de Besòs, el municipio más pequeño de la comarca<sup>188</sup> del Barcelonès, formado por las ciudades de Barcelona, Badalona, Hospitalet de Llobregat y Santa Coloma de Gramanet (ver Mapa 7). El Barcelonès es la comarca más poblada de Cataluña. La ciudad también forma parte del Área Metropolitana de Barcelona, un organismo público supramunicipal compuesto por representantes de Barcelona y 36 municipios colindantes. Sant Adrià de Besòs tiene una población de 37.447 habitantes, que ha aumentado desde 2016 un 2.61%. A diciembre de 2021, la tasa de desempleo para la ciudad fue de 16.14%.

Mapa 7 La comarca del Barcelonès



La Mina es un barrio del extremo sur del municipio de Sant Adrià de Besòs<sup>189</sup>, colindante de la ciudad de Barcelona. Se trata de un barrio relativamente nuevo, ya que fue creado en 1969 debido a un plan urbanístico de reubicación para las familias que vivían en asentamientos urbanos informales (zonas de barraquismo). Actualmente, la Mina tiene una población de 10.281 personas, siendo el segundo barrio más grande de la ciudad. Cuenta con 3883 viviendas, de las cuales 408 se encuentran vacías, según datos del Ayuntamiento de Sant Adrià de Besòs.

En esta investigación, nos hemos centrado en una pequeña parte del barrio de La Mina, ya que por sus dimensiones originales hacen que este sea un caso mucho más grande que el resto de los barrios analizados en esta tesis. La sección de la Mina incluida en este estudio es el edificio Venus. La razón principal de esta elección es que fue el primer y más afectado edificio en La Mina por el fenómeno de la precariedad energética. Por otro lado, también fue la primera área

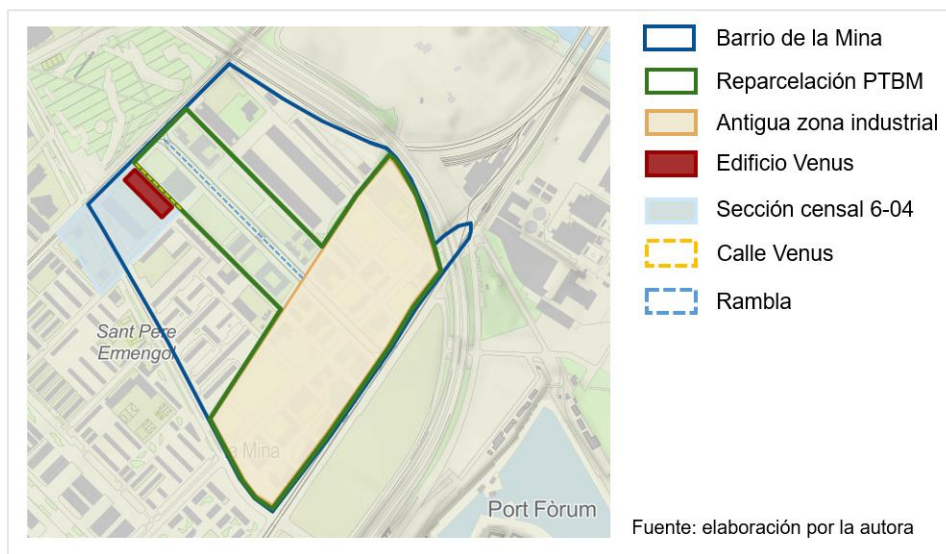
<sup>188</sup> La comarca es una división administrativa regional en la comunidad autónoma de Catalunya, que agrupa municipalidades en una misma área (inferior a la provincia) y que tiene un gobierno propio denominado 'Consejo Comarcal' que incluye representantes de las municipalidades parte de la comarca.

<sup>189</sup> Para una visión global de las características estadísticas más relevantes del barrio, nos referimos a la información complementaria incluida en el Anexo 7.

seleccionada para implementar medidas específicas para abordar la situación de precariedad y exclusión energética.

El edificio de Venus es uno de los edificios históricos de la zona de la 'Mina Nueva' y está compuesto por 244 departamentos (ver Mapa 8). A principios de 2021, 180 viviendas estaban ocupadas por sus propietarios, 48 viviendas eran casas de emergencia gestionadas por el *Consorti del Barri de La Mina* y el Ayuntamiento, 15 pisos estaban ocupados ilegalmente y un piso estaba tapiado<sup>190</sup>. El edificio de Venus también se sitúa en el centro de un conflicto vivo y actual en el barrio relacionado con el plan de transformación urbanística de la zona.

Mapa 8 Localización del edificio Venus en 2022



### 1.3.1 Características demográficas y socioeconómicas

Para la obtención de las características demográficas, utilizaremos la información poblacional anual desagregada por secciones censales que publica el Ayuntamiento de Sant Adrià de Besòs. Para este caso, utilizaremos los datos disponibles de todo el barrio de La Mina (que comprende seis secciones censales diferentes) y, cuando sea posible, los datos disponibles de la sección censal 4 que corresponde a la sección en que sitúa el Edificio Venus (ver Mapa 8).

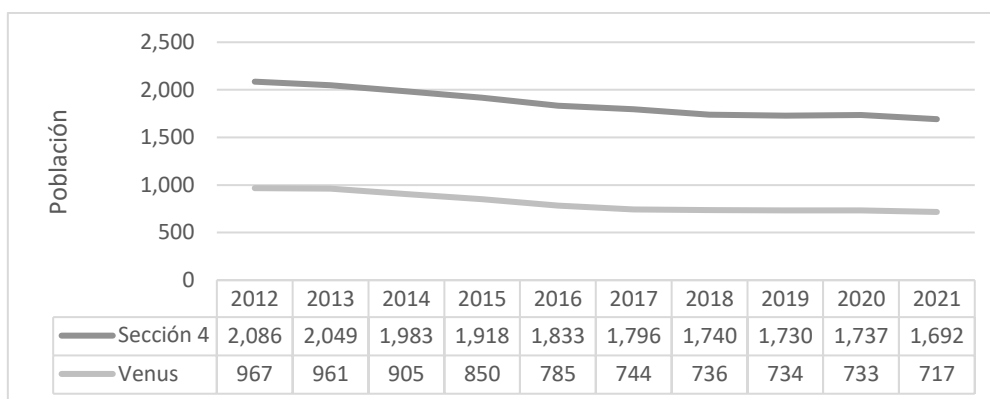
En el año 2021 el barrio La Mina tenía una población de 10.281 habitantes, de los cuales el 51% eran hombres y el 49% mujeres. Poniendo los datos en contexto, el barrio representa el 27.2% de la población de la ciudad. Teniendo en cuenta su evolución durante las últimas tres décadas (en 1992 la población era el 31.3% de la ciudad), aunque la población ha disminuido ligeramente - casi cuatro puntos porcentuales desde entonces- ésta puede considerarse estable. Considerando La Mina junto con el barrio de Sant Adrià Nord, representan más del 50% de la población de la ciudad.

<sup>190</sup> Datos procedentes del Consorcio del Barrio de la Mina en enero de 2021.

**VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA  
EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA**

Al nivel de sección censal, y más particularmente en relación con la sección 4 del distrito censal de La Mina, la sección tenía una población de 1692 habitantes en 2021, de los cuales el 51% hombres y el 49% mujeres. Como se muestra en el Gráfico 40, la población de esta sección ha disminuido en los últimos diez años, correspondiendo a la disminución de los residentes de Venus. Este éxodo de población del edificio se explica por las primeras reubicaciones voluntarias de los habitantes de Venus (que explicaremos en un apartado posterior).

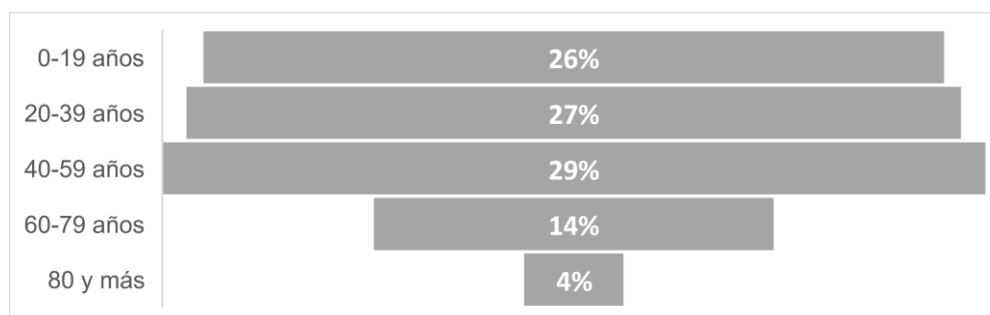
Gráfico 40 Evolución de la población en la Sección 4 y el edificio Venus



Fuente: elaborado por la autora a partir de los datos del Informe Anual de Población de Sant Adrià de Besòs (Ajuntament de Sant Adrià de Besòs, 2021)

En relación con la distribución de la población en función de la edad, el barrio de la Mina puede considerarse un barrio joven en tanto más de la mitad de su población es menor de 40 años, y sólo el 17% de su población es mayor de 60 años (ver Gráfico 41).

Gráfico 41 Pirámide de población de la Mina (2021)



Fuente: elaborado por la autora a partir de los datos censales (Ajuntament de Sant Adrià de Besòs, 2021)

Dada la estructura de los hogares en el barrio, la primera característica a destacar es que la Mina, y más concretamente el distrito censal 4 en el que se ubica el edificio Venus, es la zona con el mayor número medio de miembros en el hogar. Mientras que el número promedio de miembros de los hogares en la Sección 4 es 3.2, el promedio para la ciudad es 2.8.

En lo concerniente al nivel educativo de la población del barrio, tal como se muestra en la Tabla 52, ha habido una mejora durante el período 2015-2021. El porcentaje de personas que no saben leer ni escribir ha disminuido tres puntos porcentuales, aunque sigue siendo cuatro veces superior al porcentaje de la ciudad. El 75.6% de la población de La Mina no tiene estudios

superiores ni formación profesional avanzada, mientras que esa tasa es sólo del 53% para la población general de la ciudad.

Tabla 52 Nivel educativo de la población en la Mina

La Mina (2015-2021)								Sant Adrià
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2021
<b>No sabe leer ni escribir</b>	7.2	6.9	6.2	5.7	5.1	4.7	4.2	1%
<b>Titulación inferior al graduado escolar</b>	27.5	26.6	27.2	27.8	27.6	27.3	27.8	15%
<b>Graduado escolar – Bachillerato Elemental – EGB-ESO -FP1</b>	41.1	42.3	42.8	43.2	43.7	43.1	43.6	37%
<b>Bachillerato superior – BUP – FP2</b>	18.1	17.5	16.9	16.4	16.3	16.8	16.3	26%
<b>Estudios universitarios</b>	6.1	6.7	6.9	6.9	7.4	8.1	8.0	10%

Fuente: elaborado por la autora a partir de los datos censales (Ajuntament de Sant Adrià de Besòs, 2021)

La segunda fuente relevante de datos es el Índice Socioeconómico Territorial de los barrios de La Mina y La Catalana<sup>191</sup>. En el caso de La Mina, también complementamos esta información con la propuesta del IERMB de indicadores de vulnerabilidad para los barrios del Área Metropolitana de Barcelona (Antón-Alonso et al., 2016).

En cuanto al IST de los barrios de la Mina y La Catalana, en comparación con el mismo indicador a nivel de ciudad, vemos que si bien el IST de ciudad está por debajo de la media catalana (100), no se sitúa por debajo de 75, por lo que se entiende como moderadamente bajo (ver Tabla 53). Por el contrario, el IST de la Mina y La Catalana se sitúa en 71.6, por debajo del umbral mínimo de 75 y, por tanto, se consideraría un índice muy bajo. Con respecto a los indicadores socioeconómicos desagregados, vemos que casi todos los indicadores están consistentemente en peor posición para los barrios que para la ciudad.

Tabla 53 IST para la Mina y Sant Adrià de Besòs (2018)

	La Mina y La Catalana	Sant Adrià de Besòs
<b>Población empleada</b>	66.1	92.1
<b>Trabajadores con baja calificación</b>	130.0	109.3
<b>Población con estudios bajos</b>	117.8	109.3

<sup>191</sup> Tal como nos sucede con otros de los barrios analizados, la división territorial del IST no corresponde exactamente con las divisiones barriales en las ciudades. Por ello, se ha escogido en cada caso la opción territorial más precisa posible. En este caso, los datos obtenidos incluyen información de dos barrios colindantes, la Mina y La Catalana. El barrio de La Catalana se encuentra en la zona entre La Mina y el río Besòs.

**VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA  
EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA**

<b>Población joven sin estudios postobligatorios</b>	134.5	116.9
<b>Población extranjera con renda baja o media</b>	102.9	100.4
<b>Renta media por persona</b>	76.9	87.9
<b>Índice Socioeconómico Territorial (2018)</b>	71.6	88.6

Fuente: Idescat (2018)

De los datos anteriores podemos destacar una excepción, el índice de población migrante de países de renta media o baja que, para la Mina y La Catalana es de 102.9, un valor un poco por encima del índice catalán, y no muy lejos del índice de 100,4 de Sant Adrià de Besòs. Al igual que en los otros casos de estudio, este índice muestra que la tasa de población migrante no es muy significativa en el barrio. Eso podría explicarse por la presencia de una mayoría de personas gitanas residentes en el barrio que podría generar una barrera sociológica. Este dato también lo confirman los datos disponibles del Censo Municipal de 2021, que indican que sólo el 16,6% de la población de La Mina es extranjera, convirtiéndola en el tercer barrio con menor porcentaje de población extranjera (Ajuntament de Sant Adrià de Besòs, 2021). No obstante, el porcentaje de población nacida en el extranjero ha aumentado un 6.4% desde 2015 en el barrio, tasa superior al 4.7% de incremento medio en la ciudad (ver Tabla 54).

Tabla 54 Evolución de la población de la Mina según el lugar de nacimiento

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2021 vs 2015
<b>Nacidos/as en Catalunya</b>	67%	65%	65%	66%	65%	65%	66%	-1,4%
<b>Nacidos/as en el resto de España</b>	20%	19%	18%	18%	15%	16%	15%	-5,0%
<b>Nacidos/as en un país extranjero</b>	13%	16%	16%	16%	19%	19%	19%	6,4%

Adicionalmente, el IERMB (Instituto de Estudios Regionales y Metropolitanos de Barcelona) publicó en 2016 una propuesta de Índice de Vulnerabilidad Urbana a nivel de barrio en el Área Metropolitana de Barcelona. El índice del IERMB comprende cuatro dimensiones y ocho indicadores, incluidos indicadores sobre el nivel de ingresos de la población, origen, nivel educativo y condiciones de vivienda.

Tal como ilustra la Tabla 55, La Mina tiene los valores más bajos para cuatro de los ocho indicadores del Índice de Vulnerabilidad Urbana. El barrio presenta los índices más altos para la población de bajos recursos, bajo nivel educativo, población desempleada y mano de obra no calificada. También se encuentra entre los tres barrios peor posicionados en términos de condiciones de vivienda, incluyendo viviendas con un tamaño de 50m<sup>2</sup> o menos y edificios en malas o deficientes condiciones. Finalmente, el único indicador en el que La Mina no se



encuentra entre los barrios peor posicionados es el relativo al envejecimiento de la población, ya que es la zona con residentes más jóvenes.

Según los datos del IERMB y poniendo el Índice de Vulnerabilidad Urbana de La Mina en relación con el resto de los barrios del Área Metropolitana de Barcelona, La Mina es la séptima zona con mayor Índice de Vulnerabilidad Urbana con los datos disponibles de 2011. No obstante, puede notarse una mejora en el periodo 2001-2011 ya que era el tercer barrio más vulnerable según este índice con los datos de 2001 (Antón-Alonso et al., 2016).

Tabla 55 índice de Vulnerabilidad Urbana para los barrios de Sant Adrià de Besos (2011)

	Población con bajos ingresos	Población con bajo nivel educativo	Tasa de desempleo	Trabajadores no cualificados	Edificios en malas o deficientes condiciones	Viviendas de 50m2 o menos	Hogares con todos los miembros >75
<b>Besòs</b>	18.3	17.2	29.1	23.5	5.7	0.3	9.0
<b>La Catalana</b>	12.0	15.5	32.7	13.2	33.3	0.0	16.5
<b>La Mina</b>	<b>20.4</b>	<b>32.1</b>	<b>32.4</b>	<b>28.3</b>	<b>17.0</b>	<b>2.1</b>	<b>5.9</b>
<b>La Verneda</b>	15.5	11.0	25.3	7.4	10.3	0.6	12.1
<b>Sant Adrià Nord</b>	15.6	21.9	24.0	7.1	20.8	5.1	6.9
<b>Sant Joan Baptista</b>	16.3	17.2	24.4	6.7	12.5	6.8	6.5

Fuente: Antón-Alonso et al. (2016)

Estos datos son coherentes con los datos disponibles de Servicios Sociales de Sant Adrià de Besòs. Según las memorias de actividad de los últimos años, La Mina es el barrio con más usuarios de servicios sociales de la ciudad. El porcentaje de usuarios de La Mina oscila entre el 39% y el 41% del total de usuarios de Servicios Sociales de la ciudad desde 2015. En la Tabla 56 podemos ver el porcentaje de la población de La Mina y Sant Adrià que es usuaria de Servicios Sociales. Para la Mina y Sant Adrià de Besòs, el porcentaje de usuarios se ha mantenido más o menos estable en los últimos años con un ligero repunte en 2020, lo que se explica por la crisis sanitaria y social del COVID.

Tabla 56 Usuarios de Servicios Sociales de La Mina (2015-2020)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>% La Mina</b>	28.13	25.13	23.6	24.59	23.94	26.18
<b>% Sant Adrià de Besòs</b>	18.67	17.1	16.82	16.8	16.25	17.9

Fuente: Informes anuales de Servicios Sociales de Sant Adrià de Besòs 2015 – 2020.

### 1.3.2 Orígenes históricos del barrio<sup>192</sup>

La creación de La Mina debe enmarcarse en un proceso histórico y urbanístico de alcance general para suprimir los asentamientos marginales que surgieron alrededor de la ciudad de Barcelona<sup>193</sup> durante el siglo XX. En 1961 se aprobó un plan para hacer frente a los asentamientos de barracas (Plan de Supresión del Barraquismo de 1961) que incluía la creación de núcleos habitacionales en zonas periféricas fuera de la ciudad para reubicar a las familias y población desalojada de las más de 31 asentamientos informales (Aricó, 2015). Este plan comenzó transformando los asentamientos barraquistas horizontales en asentamientos barraquistas verticales como La Mina (Tatjer, 2001). Algunos autores señalan que este proyecto urbano tenía como objetivo principal agrupar a las comunidades más pobres en una zona periférica limitada como medida de control poblacional (Aricó, 2014).

El barrio de La Mina se construyó entre 1957 y 1975 (Camino et al., 2011; Monferrer i Celades, 2014), mediante dos planes urbanísticos parciales de 1957 y 1972. Estos dos planes parciales hicieron que La Mina se construyera en dos fases, generando una diferenciación espacial dentro del barrio que aún es vigente (ver Mapa 9). El conjunto de edificios construidos con el primer plan parcial se identificó como 'La Mina Vella' (La Mina Vieja), mientras que los edificios de la segunda fase se denominaron como "La Mina Nova" (La Mina Nueva). En el segundo plan parcial de 1972 se construyeron los paradigmáticos y gigantescos edificios de Venus, Marte o Saturno. Sus diferencias de altura, escala y modos de ocupación hacen que esta nueva área sea claramente reconocible (Aubán Borrell, 2021).

Mapa 9 La Mina en 1972



Fuente: Aricó (2016a)

<sup>192</sup> En este trabajo sólo esbozamos los orígenes históricos del barrio con el objetivo de contextualizar nuestra investigación. Queda fuera del alcance de esta tesis profundizar sobre los complejos procesos históricos y sociales y las dinámicas del barrio desde su creación. Para una visión más completa de los orígenes del barrio y su evolución nos referimos a Aricó (2015), Méndez López (2005), Aubán Borrell (2021) y Monferrer i Celades (2014, 2016).

<sup>193</sup> De acuerdo con Camino et al. (2011) los primeros núcleos barraquistas en Barcelona aparecen en la década de 1920, pero estos evolucionaron a través de las distintas olas migratorias hasta los años sesenta. En el momento álgido del fenómeno hubieron más de 20.000 barracas distribuidas en diferentes áreas: Camp de la Bota, Somorrostro, Turó de la Rovira, Montjuïc o La Perona, entre otras.

Desde una perspectiva crítica, algunos autores han subrayado que, desde sus inicios, el barrio carecía de equipamientos y servicios comunitarios suficientes, y las viviendas se caracterizaban por su mala calidad (Barey, 1979). Por diversas razones y dificultades, se fue construyendo progresivamente un discurso social y público sobre el barrio que lo identifica con elementos como la criminalidad, violencia, drogadicción y la pobreza (Aricó, 2011; Aubán Borrell, 2021). Sin embargo, la actividad vecinal ha sido muy activa, y durante los años setenta y ochenta, la ola de movimientos sociales urbanos locales también llegó a la zona, consiguiendo mejoras en las infraestructuras de movilidad y los equipamientos comunitarios (Ricart Ulldemolins, 2009).

Desde 1972 hasta 2000 se aprobaron varios planes de transformación que incluían medidas desde el derribo total de edificios hasta planes de rehabilitación del barrio, pero ninguno prosperó (Jornet et al., 2008; Méndez López, 2005). Estos planes sucesivos (y nunca completamente implementados) provenientes de diferentes niveles de la administración pública convivieron con una comunidad que oscilaba entre períodos de procesos de autoorganización para reclamar mejoras en el barrio a períodos de frustración, tras el fracaso de cada uno de los planes de transformación (Aubán Borrell, 2021).

En 1998 se crea un nuevo organismo público para liderar y coordinar la intervención en el barrio: el Consorci del Besòs. Además, el Consorcio gestionaría y coordinaría la nueva y última propuesta del plan de transformación, el 'Plan de Transformación del Barrio de La Mina 2000-2010' (PTBM).

### 1.3.3 El Plan de Transformación del Barrio de la Mina y el conflicto del edificio Venus

El Plan de Transformación del Barrio de La Mina (PTBM, en catalán: *Pla de Transformació del Barri de la Mina*) fue una iniciativa del Consorcio Besòs que incluía un plan social y urbanístico para transformar el barrio en el período 2000-2010. En 2000, se creó un nuevo consorcio para este proceso, el *Consorci del Barri de la Mina* (CBM, en adelante), con los siguientes miembros fundadores: Ayuntamiento de Sant Adrià de Besòs, Generalitat de Catalunya y Diputación de Barcelona. Al año siguiente también se incorpora al Consorcio el Ayuntamiento de Barcelona.

El plan inicial fue financiado por las administraciones públicas del Consorcio más la financiación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) con el programa Urban II, y el Fondo Social Europeo, con una financiación total de 173.7 millones de euros (Montesinos i Ciuró et al., 2014).

Aunque el PTBM es el plan de transformación más relevante aplicado en la zona hasta la fecha, es el octavo proyecto de transformación del barrio desde su creación. Este hecho explica la resistencia y falta de confianza de la comunidad hacia el plan, que se ha visto agravada con los años y el hecho de que el plan no se ha ejecutado en el tiempo previsto (Aricó, 2011). El PTBM pretendía transformar el barrio a través de intervenciones y planes sociales y urbanísticos integrados. Con esta intención, el PTBM se estructuró en dos componentes principales: el Plan Urbanístico y el Plan de Acción Social.

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

El Plan Urbano se diseñó en torno a tres pilares conceptuales: centralidad, diversidad e intercambio (Jornet et al., 2008), y pretendía transformar el espacio público y compartido del barrio. Sin embargo, estos pilares conceptuales, abstractos y generales, del plan han sido criticados por no materializarse y no incluir las demandas más fácticas de la comunidad y el barrio sobre los cambios urbanísticos necesarios (Aubán Borrell, 2021).

Las intervenciones urbanísticas del plan se centraron en la creación de un espacio relacional central en el barrio (la actual 'Rambla'), la construcción de servicios públicos y equipamientos educativos, la construcción de nuevos pisos y la rehabilitación de las viviendas existentes, la promoción de espacios comerciales y de actividades económicas, la reordenación de los espacios públicos y sociales existentes, así como la mejora de las conexiones internas y externas del barrio, entre otros (Montesinos i Ciuró et al., 2014). Las intervenciones urbanísticas se articularon en un plan urbanístico específico, el "Pla Especial de Reforma Interior" (PERI).

Durante la elaboración del PERI, en 2001, hubo un proceso de consulta pública posterior a la presentación del primer avance del plan urbanístico. En este proceso, las principales propuestas realizadas por la comunidad se centraron en la necesidad de profundizar en la intervención social (Montesinos i Ciuró et al., 2014). Como respuesta al primer avance del plan, la Plataforma d'Entitats i Veïns de La Mina encargó un plan urbanístico alternativo que recogiera las principales reivindicaciones vecinales, como la mejora de las conexiones del barrio con el resto de la ciudad y Barcelona, o la limitación de altura para los edificios más altos de la zona. El PERI definitivo aprobado por la administración pública en 2002 incorporó algunas de las reivindicaciones de la comunidad.

Por otro lado, el Plan de Acción Social se estructuró en siete grandes ejes de intervención: educación e integración sociolaboral; conciliación de la vida laboral y familiar; desarrollo económico; desarrollo y participación comunitaria; mejora del civismo; apoyo social y educativo; y espacio público.

A pesar de que ambos planes, el urbanístico y el social, se consideran los pilares de la intervención integrada, muchos autores destacan que, al final, el plan urbanístico se ha convertido en el proyecto principal y guía el resto de medidas (Aricó, 2015; Aubán Borrell, 2021).

En relación con la temporalidad del proyecto, el plan inicial debía implementarse en un periodo de diez años que, primero, se extendió hasta 2015, y en el momento de escribir estas líneas en 2022, sigue activo. Existe vasta literatura que analiza la implementación del PTBM, particularmente los impactos de las intervenciones de planificación urbana. Aunque algunas de las medidas no han sido implementadas (o implementadas parcialmente), algunos autores subrayan que el plan urbanístico estuvo, desde el principio, viciado por el objetivo de promover y servir a intereses económicos y privados alejados de los objetivos comunitarios (Aricó, 2016b; Montesinos i Ciuró et al., 2014). En esta línea, Aricó señala cómo el PTMB supuso una perpetuación de los planes urbanísticos iniciados con las Olimpiadas de 1992 de Barcelona que

buscaban la reformulación de las características urbanísticas de la línea de mar junto a la Mina para la obtención de mayores beneficios inmobiliarios (Aricó, 2011).

En cuanto al Plan Urbanístico, necesitamos hacer un paréntesis para centrarnos en el conflicto en torno al edificio Venus. Con la aprobación definitiva del PERI en 2002, se preveía la demolición de un conjunto de edificaciones, y más concretamente los edificios Venus y Saturno, al ser identificadas como las zonas más “conflictivas” (Aricó, 2015). Estas demoliciones formaban parte de un conjunto de intervenciones urbanísticas que buscaban la disminución de la densidad poblacional en el barrio. En concreto, se preveía que el edificio Venus sería demolido y sustituido por una Biblioteca Pública<sup>194</sup>. El proceso de demolición, inicialmente previsto para ejecutarse en 2010, suponía el desalojo de casi 1000 vecinos. Sin embargo, en el momento de escribir estas líneas en 2022, la demolición aún no se ha ejecutado debido a un conflicto jurídico y social en torno a los mecanismos de realojamiento de los residentes.

La primera propuesta del CBM para el proceso de realojamiento de los vecinos de Venus consistió en ofrecer a los vecinos una de las viviendas de obra nueva previstas para ser construidas en el mismo barrio. Todos los vecinos del edificio Venus presentaron alegaciones en contra de esta propuesta, no tanto por el hecho mismo de la demolición del edificio, sino particularmente contra del mecanismo de realojamiento previsto en el plan. Dado que el valor estimado de los apartamentos del edificio de Venus era inferior al valor de los nuevos apartamentos, se pidió a los residentes que pagaran la diferencia entre el precio de los dos apartamentos para poder hacer efectivo el realojo. En términos económicos, eso significaba que las familias residentes de Venus debían pagar alrededor de 40.000€ por vivienda para acceder a un nuevo apartamento.

Dada esta situación, Aricó (2015) identifica tres perfiles de vecinos: el pequeño grupo de vecinos/as con recursos económicos suficientes que pudo abonar la diferencia, o acceder a una hipoteca para su pago, y se trasladó al nuevo edificio; el colectivo de vecinos/as sin recursos económicos suficientes o en situación irregular que no podía desplazarse; y, finalmente, un grupo de vecinos/as que se negaron a mudarse por la falta de transparencia del proceso y su imposición desde la administración pública.

El conflicto se agudizó cuando el CBM anunció que se suspendía el proceso de demolición y expropiación del edificio. Lamentablemente, eso significó que los barrios debían permanecer en el edificio Venus que, en ese momento, se encontraba en un estado de degradación avanzado. Finalmente, los vecinos denunciaron al CBM ante el Juzgado, y en junio de 2020, el caso fue

---

<sup>194</sup> No obstante, tal como señala Aricó (2015) el derribo de Venus no se mencionaba explícitamente en el PERI y, además, no era imprescindible para la intervención urbanística en el barrio, ya que -dada la demora por el conflicto con los vecinos residentes- la biblioteca se construyó finalmente en un lugar cercano y no hubo problemas arquitectónicos. Como resultado de su investigación, este autor concluye que el derribo de Venus se proyectó como una operación simbólica parte de la transformación urbana integral, identificando a Venus como un símbolo de la marginalidad.

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

resuelto en favor de las reivindicaciones vecinales, ordenando a las administraciones implicadas a reiniciar y ejecutar el proceso de expropiación y demolición (Col·lectiu Ronda, 2020).

Fijándonos ahora a las características urbanísticas del barrio, y considerando las especificidades del área con respecto al PTBM, el barrio tenía en 2021 la siguiente estructura (ver Mapa 10). Como muestra el Mapa, el barrio de La Mina - en comparación con el resto de los barrios analizados- cuenta con la mayor cantidad de servicios y equipamientos públicos. Por un lado, porque la población del barrio es mucho mayor en este caso que en los demás, pero también, por la intervención del PTBM y otros planes de intervención que han impulsado la inversión pública en el barrio La Mina.

Mapa 10 El Barrio de La Mina



Fuente: elaboración de la autora

### 1.3.4 Contexto político local

Pasando ahora a la estructura organizativa cultural y política del barrio, como hemos mencionado anteriormente, La Mina es un barrio vivo con varias asociaciones y organizaciones activas. Entre las asociaciones más relevantes, destacamos la Plataforma de Vecinos y Entidades (Plataforma d'Entitats i Veïns) y su actividad cultural, social y política. También existen otras asociaciones culturales relevantes en la zona, como las Asociaciones del Pueblo Gitano y el grupo de mujeres 'Adrianas', entre otras. Sin embargo, aunque la presencia de la vida asociativa ha pervivido, su

actividad y capacidad de resistencia ha evolucionado a lo largo del tiempo. Aubán Borrell señala el movimiento pendular de las luchas comunitarias y vecinales en La Mina provocado por la alternancia de períodos de motivación y actividad con periodos de frustración. En particular, la investigadora identifica el período de implementación del PTMB como una etapa de desmovilización como consecuencia lógica del clima de decepción y frustración (Aubán Borrell, 2021).

En cuanto al Ayuntamiento de Sant Adrià de Besòs, el cargo de alcalde y el gobierno local está en manos del Partido Socialista de Cataluña desde 1995. Sant Adrià de Besòs es un ejemplo de ciudad típica del cinturón rojo de Barcelona, en línea con la tendencia histórica de dominancia del PSC en los gobiernos locales del Área Metropolitana de Barcelona.

En relación con la participación electoral en el barrio de la Mina, analizamos los últimos datos disponibles en tres niveles electorales: local, autonómico y estatal. Para las últimas Elecciones Municipales, el nivel de participación del distrito de La Mina fue del 35%, en comparación con la tasa de participación de la ciudad del 52%. Adicionalmente, centrándonos en la Sección electoral 4, en la que se encuentra el edificio Venus, podemos ver como el porcentaje de participación desciende hasta el 27%. Fijándonos ahora en las elecciones autonómicas al Parlamento de Cataluña de 2021, el porcentaje de participación de La Mina fue del 24%, mientras que la media de participación en la ciudad fue del 40%. Nuevamente, centrándonos en la Sección 4 del distrito de La Mina, la tasa de participación fue solo del 15%. Finalmente, en cuanto a las elecciones estatales de 2019, el porcentaje de participación de La Mina fue del 46%, mientras que el de Sant Adrià de Besòs fue del 64%. En el caso concreto de la Sección 4, el nivel porcentual disminuyó a la mitad, al 32%. A partir de estos datos, podemos señalar que el barrio mantiene un nivel bajo y estable de participación electoral.

## **2 Precariedad y exclusión energética en los casos de estudio**

Los casos que se incluyen en este trabajo, tal como hemos especificado en el Capítulo 1 y Capítulo 3<sup>195</sup>, deben situarse en el marco general de la problemática de precariedad energética y, en algunas ocasiones podemos hablar directamente de exclusión energética. En este primer apartado, a partir del trabajo de campo realizado, describimos sucintamente la problemática específica de precariedad energética en los casos analizados.

---

<sup>195</sup> En el Capítulo I y III se han esbozado, desde un punto de vista teórico y/o conceptual qué es la precariedad energética, qué es la exclusión energética y distintas casuísticas del fenómeno.

## 2.1 Barrios y crisis

### 2.1.1 Segregación urbana y exclusión social

Los barrios incluidos en nuestro análisis deben contextualizarse, no sólo con relación a su trayectoria histórico-política y social, pero también en el marco de la evolución de las desigualdades socio espaciales en España en las últimas décadas. A este respecto, no contamos con información cuantificable sobre indicadores específicos a nivel de barrio de los casos estudiados que nos permitan analizar la evolución histórica de los mismos<sup>196</sup>, por lo que nos fijaremos en los resultados de investigación más generales sobre esta materia a modo de contextualización.

Investigaciones recientes sobre los fenómenos de segregación social y residencial en Europa apuntan como causas, por un lado, el crecimiento de la población migrante, y por el otro, el debilitamiento de las estructuras estatales de bienestar (Benassi et al., 2020; Musterd et al., 2016). Musterd et al. (2016) nos hablan de una creciente polarización de grupos sociales y segregación en las principales ciudades europeas, y señalan como causas el aumento de la segregación espacial en función de la clase social, el crecimiento de las desigualdades económicas, la debilitación del estado del bienestar y la liberalización del sistema de vivienda.

En esta misma línea, y centrándonos en el caso catalán, los efectos de la segregación urbana hasta mediados de los 90 fueron moderados. A partir de entonces, las dinámicas de segregación urbana empeoraron por dos factores: la evolución del mercado inmobiliario en España y los cambios en las tendencias demográficas, que propiciaron la emergencia del fenómeno de infravivienda, por un lado, y la concentración de grupos sociales vulnerables en áreas específicas (Nel-lo, 2010). Así, el fenómeno de segregación urbana no sólo debe explicarse por circunstancias estrictamente locales, sino también por las dinámicas sociales y espaciales regionales y globales (Cruz et al., 2017; Hernández de Frutos & Casares García, 2016; Nel-lo, 2010, 2021).

Cruz et al. (2017) analizan la evolución de la segregación urbana en Catalunya entre 2001 y 2012, y extraen una serie de conclusiones que nos ayudan a situar nuestros casos. En primer lugar, los autores observan cómo el nivel de segregación urbana se ha incrementado

---

<sup>196</sup> Existen pocas bases de datos específicas con información desagregada que nos permita un análisis a nivel de barrio. Entre ellas destacamos los datos del Atlas de Vulnerabilidad Urbana y el Catálogo de Barrios Vulnerables (Ministro de Fomento, 2012), con información a nivel censal. Debe tenerse en cuenta que el Catálogo de Barrios Vulnerables y los indicadores de vulnerabilidad urbana, con información del 1991, 2001, 2006 y 2011, sólo contienen información sobre barrios en ciudades de más de 50.000 habitantes y capitales de provincia. Por lo tanto, sólo el caso del barrio de Font de la Pólvora podría ser analizado a través de esos datos y, en 2011, no fue catalogado como barrio vulnerable. Por otra parte, a nivel catalán existen los datos del Índice Socioeconómico Territorial (IST) del Instituto de Estadística de Catalunya. En este caso, las bases de datos disponibles sí contienen información a nivel censal que nos ayudan a caracterizar los barrios objeto de estudio, pero sólo contienen información entre los años 2015 y 2018, por lo que no permite realizar un análisis longitudinal de la evolución del barrio. De forma adicional, existen datos de estadística experimental (esto es, proyectos en desarrollo) del Instituto Nacional de Estadística, el "Atlas de distribución de renta de los hogares", que contiene datos sobre la distribución de renta de los hogares a nivel municipal e inframunicipal (Instituto Nacional de Estadística, 2022).



significativamente en este periodo, intensificando sus tendencias y señalando un proceso de polarización socio espacial. Por otro lado, apuntan como los patrones de segregación no sólo se dan dentro de los mismos municipios (entre barrios) sino también entre municipios, generando patrones de segregación supramunicipales (Nel-lo, 2010). Finalmente, señalan cómo la segregación urbana se ha dado, con mayor intensidad, en relación con los grupos sociales ricos (Cruz et al., 2017, p. 231).

A este respecto, este cuerpo de literatura debe ser contextualizado y puesto en relación con una reflexión más amplia en torno a la configuración espacial de los espacios de marginalidad urbana en el contexto europeo. En este sentido, ponemos en el centro del debate la contribución de Wacquant (2007, 2016) y su reflexión en torno a la conexión entre los espacios físicos, sociales y simbólicos en los procesos de polarización urbana. Así, el concepto de *relegación urbana* nos resulta útil para comprender no sólo como los procesos complejos de organización social se dan internamente, pero también cómo existen mecanismos institucionales que generan y reproducen un tipo específico de marginalidad avanzada.

Los procesos de estigma y degradación territorial impactan, asimismo, en las estructuras sociales y de organización social en los barrios. Wacquant (2011) identifica dos tendencias simultáneas: por un lado, el estigma lleva a la retirada social y la degradación de la cohesión social, que dificulta la acción colectiva; por el otro lado, este estigma también genera una tendencia de rechazo de los territorios cercanos, generando situaciones de “discriminación por domicilio”. Estos procesos llevan a estas situaciones de relegación urbana, que acentúan la polarización social en las ciudades, así como a procesos de insularización (Soldano, 2007).

En resumen, los barrios incluidos en este trabajo encajan en el fenómeno creciente, en el ámbito europeo, de la aparición de barrios “notorios o con mala reputación” que representan la separación espacial entre comunidades vulnerabilizadas y las formas de vida normalizadas socialmente (Blanco & Subirats, 2011, p. 336). De acuerdo con Blanco y Subirats, si bien sin olvidar la dimensión global y estructural, esta polarización puede explicarse por los distintos modelos de regímenes locales de bienestar (Andreotti et al., 2012) que inciden en la distribución de la desigualdad social en la ciudad y genera estructuras de oportunidad territoriales distintas en cada uno de los barrios (Blanco & Subirats, 2011).

### 2.1.2 Segregación espacial y precariedad energética

La literatura académica en torno a la pobreza energética ha destacado la distribución espacial desigual en el acceso a la energía (Robinson et al., 2018). Investigaciones apuntan que la localización geográfica tiene un papel fundamental en la intensificación de la vulnerabilidad energética (Bouzarovski & Simcock, 2017). En una línea similar, pero en el contexto estadounidense, Reames (2016) analiza cómo el fenómeno de segregación residencial influencia e impacta sobre las desigualdades vinculadas a la energía.

Si bien este trabajo no se ha centrado en analizar el impacto socio territorial sobre la problemática de precariedad energética, si podemos extraer algunas líneas de reflexión para futuras

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

investigaciones. Manski (2000) distingue tres tipos de efectos de área o “efectos barrio”: las interacciones endógenas, las interacciones contextuales y los efectos correlacionados. Por un lado, los dos primeros efectos se relacionan con el “ambiente social” del propio barrio que enfatiza la dimensión cultural y conductual (Blanco & Subirats, 2011). El tercer tipo, los efectos correlacionados, hacen referencia a cómo el entorno tiene un impacto sobre las oportunidades vitales de las personas, en aspectos como el acceso a servicios, espacio público o equipamientos (Blanco & Subirats, 2011, p. 340).

Volviendo a los casos de precariedad energética, vemos cómo esta problemática específica, y en concreto, la proliferación de ciertas conductas como las conexiones irregulares a la red eléctrica, pueden ser explicadas en función de estos efectos o perspectivas. Desde el punto de vista de los efectos endógenos o contextuales, las personas y unidades familiares que optan por conectarse irregularmente a la red eléctrica lo hacen por factores de composición social e influencia cultural de la propia comunidad. Así, desde este punto de vista, la responsabilidad sobre la problemática recae sobre la misma comunidad y sus dinámicas intrínsecas, interpretando el fenómeno de las conexiones irregulares como una práctica social enraizada en la comunidad.

Por otro lado, siguiendo la línea de Blanco y Subirats (2011), a través de la noción del barrio como Estructura de Oportunidades Territoriales, y entendiendo estos efectos como correlacionales, puede realizarse una interpretación de las prácticas de conexiones irregulares radicalmente distinta. Así, desde este punto de vista, el problema del incremento del fraude del fluido eléctrico en los barrios analizados no se explicaría tanto por las propias características poblacionales del barrio, sino por los efectos del entorno. Así, elementos como la falta de acceso a un suministro energético de calidad, la falta de servicios y equipamientos, así como la no presencia de las instituciones públicas en el contexto del barrio, pueden ser elementos decisivos a la hora de definir estas áreas como Estructuras de Oportunidades Territoriales.

Esta visión es relevante porque permite una reflexión más profunda desde la política pública, y sitúa la responsabilidad – ya no sólo en las condiciones o características intrínsecas del grupo – sino también en el papel que han desempeñado los actores públicos. En otras palabras, interpretar el problema de las conexiones irregulares – que son parte del problema de precariedad energética - como conductas delincuenciales motivadas por las dinámicas comunitarias o por la “picaresca”<sup>197</sup> – limita la actividad pública para el abordaje del problema. Por otro lado, podemos entender este tipo de conductas colectivas, las conexiones irregulares, como resultado de una Estructura de Oportunidades Territorial específica, que se refleja en una configuración particular de distintas esferas (económica, productiva, comunitaria y redistributiva). Desde este punto de vista, aspectos como el acceso a un suministro eléctrico de calidad, el estado de las infraestructuras y las redes de reciprocidad y responsabilidad colectiva en el barrio nos pueden contar más sobre este fenómeno. A su vez, esta mirada estructural también propone

---

<sup>197</sup> Entrevistas LM/T/8, G/T/18, LM/C-A/10.

un mayor alcance para la intervención pública, y demandas políticas de intervención integrales que entiendan el espacio socio territorial como un todo en continua interacción.

## 2.2 La problemática de la precariedad y exclusión energética

En el Capítulo I hemos definido el concepto de precariedad energética como el conjunto de interacciones e interdependencias económicas y espaciales (Bouzarovski & Tirado Herrero, 2017a) que generan privación energética en el ámbito doméstico (Petrova, 2018). En este punto, y ya centrándonos en los casos de estudio, introducimos una expresión de la precariedad energética que caracteriza nuestro objeto de estudio: los cortes de luz.

Tal como hemos avanzado anteriormente, los cortes de luz y las desconexiones energéticas se suelen incluir como consecuencias límite de las situaciones de pobreza y vulnerabilidad energética, normalmente en referencia a los cortes de suministro por impago. También hemos introducido previamente la existencia de otros tipos de desconexiones de suministros, y en concreto de suministro eléctrico, que dentro del paraguas de la precariedad energética, no tienen una causa económica directa, sino que deben explicarse a través de una multiplicidad de factores sociales, económicos y espaciales (Petrova, 2018).

En particular, destacamos la publicación de Teschner et al. (2020) en la que analizan dos casos de comunidades formadas por minorías étnicas, esto es una comunidad gitana en Rumania y una comunidad beduina en Israel, ambas caracterizadas por la situación residencial irregular y la falta de infraestructuras. A partir de esta investigación, las autoras extraen las siguientes características de lo que llaman “pobreza energética extrema” (Teschner et al., 2020, p. 101502):

- (a) Dificultades de acceso físico a la electricidad, gas u otras formas de energía basada en redes;
- (b) Desconexiones energéticas frecuentes;
- (c) Conexiones irregulares a la red de suministro.

En los casos estudiados, la principal expresión del fenómeno de precariedad energética son los cortes de suministro eléctrico reiterados y sistemáticos que estas comunidades sufren, de forma colectiva, desde hace años. Por ello, en esta investigación identificamos esta forma específica de manifestación de la precariedad energética como una forma de **exclusión energética**.

De acuerdo con la documentación analizada y recabada en esta investigación, los cortes de suministros se iniciaron en el caso de Font de la Pólvora y Culubret – Sant Joan alrededor del año 2013. Si bien, inicialmente, estos cortes de suministros ocurrían de forma más esporádica, el número e intensidad de los cortes de suministros en la zona ha ido en aumento, hasta llegar a situaciones límite, con más de 15 cortes en una semana de duración y con periodos de desconexión de hasta 12 horas. El caso de La Mina presenta un perfil distinto. Los cortes de luz no se iniciaron de forma progresiva ni se han alargado tanto en el tiempo como en los otros dos casos. En este caso específico, los cortes de suministro eléctrico (en el edificio Venus,

principalmente) se generalizaron en el año 2016, causando un gran impacto en la comunidad, con periodos específicos con un gran número de cortes de gran intensidad. Debido a la relativa rápida actuación por parte de la administración local, los cortes de suministro se contuvieron hasta otoño del 2021, en que los cortes de suministro volvieron a darse con intensidad.

En ninguno de los casos se ha llevado a cabo un registro sistemático por parte de la administración pública del número e intensidad de estos cortes de suministro. En los casos en que se disponen de datos, estos provienen de registros manuales elaborados por los propios vecinos de la comunidad. Recientemente, desde el año 2021, en el caso del Culubret i Sant Joan, sí se ha podido elaborar un registro sistemático de los cortes de suministro gracias a la remunicipalización del servicio de alumbrado público de la ciudad. La recuperación de la gestión y el control sobre este servicio público ha permitido al ayuntamiento acceder a la información sobre estos cortes de suministro, a través del control de la infraestructura de alumbrado en el barrio. Por otro lado, la empresa distribuidora dispone del registro de estos cortes, pero, dado el carácter contractual de la relación entre las personas consumidoras y la empresa, estos datos sólo pueden solicitarse de forma individual, por lo que es muy difícil disponer de datos globales del área para poder disponer de una panorámica general.

Cómo veremos en la segunda sección de este capítulo, el proceso de identificación y explicación de estos casos de precariedad energética como problemas de política pública ha sido complejo. El carácter multicausal de la problemática lleva a la confrontación de discursos que, a su vez, se ve mezclada con la dificultad de acceso a información técnica de calidad sobre el fenómeno en sí mismo. A continuación, esbozamos algunos apuntes sobre dos ejes temáticos de relevancia para los casos estudiados. Por un lado, la conexión de la problemática de los cortes de suministro eléctrico como un problema de calidad del suministro; y por el otro lado, la problemática del incremento de las plantaciones *indoor* de marihuana, como una problemática de contexto que influencia y agrava las situaciones de precariedad y exclusión energética.

### 2.2.1 Calidad del suministro eléctrico e inversiones en barrios vulnerables

Las situaciones de precariedad y, en concreto, de exclusión energética en las que nos centramos en este trabajo se relacionan con aspectos de calidad del suministro eléctrico (y no tanto con los elementos tradicionales vinculados a la pobreza y vulnerabilidad, como es la asequibilidad). Esto es relevante porque, por un lado, el marco normativo de referencia cambia sustancialmente, así como la distribución de competencias y responsabilidades al respecto y, por otro lado, también supone un cambio en los actores a tener en cuenta. En este sentido, si la regulación principal de protección de consumidores vulnerables en casos de pobreza energética se dirige – fundamentalmente – a las empresas comercializadoras de energía, como aquellas responsables de la relación contractual y la facturación al cliente final, en los casos de precariedad energética que tratamos aquí, la empresa responsable es la distribuidora.

A) CALIDAD Y CONTROL DE LA ACTIVIDAD DE SUMINISTRO ELÉCTRICO: INDICADORES, COMPETENCIAS Y AUDITORÍA DE LA RED ELÉCTRICA

Tal como hemos expuesto en el Capítulo 3, la regulación sobre la calidad del suministro eléctrico es extensa, multinivel y compleja. En síntesis, señalamos el relevante papel de la distribuidora como agente obligado al mantenimiento e inversión sobre la red de distribución, así como de la garantía de un suministro de calidad a la ciudadanía. También remarcamos el rol de los agentes públicos – y en concreto la administración autonómica – como institución con competencias de control y sanción sobre la calidad de suministro. Así, remitiéndonos al marco general regulatorio especificado en secciones previas de este trabajo, en este apartado nos centraremos en algunos de los aspectos – resultado de nuestra investigación – en relación con los casos analizados.

Respecto a la calidad de suministro, y la obligación de cumplimiento de los estándares de calidad, estos se regulan, en el caso catalán, tanto en la regulación estatal (LSE y RD 1955/2000) como autonómica (Ley 18/2008). En concreto, y a efectos prácticos, en este apartado nos queremos fijar en la información efectiva sobre la calidad de suministro que podemos obtener a nivel de barrio. Por una parte, la información sobre calidad de suministro que las empresas distribuidoras están obligadas a proporcionar se puede diferenciar en dos tipos: la información sobre los indicadores de calidad zonal, por un lado, y la información sobre la calidad individual de suministro. De acuerdo con el Decreto 1955/2000, las empresas distribuidoras están obligadas a remitir al Ministerio competente la información anual sobre la calidad zonal, calidad de producto y calidad de atención al consumidor. En relación con los datos de calidad zonal, estos se recogen de forma desagregada a nivel municipal de forma diferenciada si el municipio dispone de distintas zonas (Orden ECO/797/2002<sup>198</sup>). En lo que respecta a la información sobre calidad de atención al consumidor, esta se debe remitir de forma anual a nivel provincial donde la distribuidora ejerza su actividad (Secretaría de Estado de Energía, 2022). La normativa autonómica, en el caso catalán, también exige la remisión de esta información al órgano autonómico competente de la información sobre calidad zonal para el seguimiento de los planes de inversión (art. 12 Ley 18/2008).

En resumen, de la normativa se desprende, así como del trabajo de campo realizado, a través de la información obtenida en reuniones técnicas en las que la autora ha participado, una de las principales dificultades es la **obtención de información sobre los índices de calidad de suministro eléctrico para zonas concretas de los municipios**, en tanto ninguna de las normativas de calidad establece la obligación de las empresas de proporcionar información desagregada más allá de la información municipal (para la información sobre calidad zonal) y provincial (calidad de atención al consumidor).

---

<sup>198</sup> Orden ECO/797/2002, de 22 de marzo, por la que se aprueba el procedimiento de medida y control de la continuidad del suministro eléctrico.

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

Esto comporta que, aun disponiendo de la información relativa a los indicadores de calidad zonal<sup>199</sup>, y para el caso que nos ocupa, de las interrupciones causados por terceros (tal como las distribuidoras han estado catalogando las interrupciones de suministro en los barrios afectados) a nivel municipal, no es posible discernir la afectación real en zonas específicas de los municipios, y en concreto, de los barrios afectados<sup>200</sup>.

En relación con las competencias de control por parte de la administración autonómica y administraciones locales implicadas, estas se han definido en el Capítulo 3. Si bien la administración de la Generalitat de Catalunya tiene competencias de control y sanción sobre las empresas distribuidoras, en relación con la calidad del suministro, a partir de nuestra investigación<sup>201</sup>, se concluye que no se han realizado inspecciones específicas en los barrios afectados ni auditorías específicas<sup>202</sup>. Entre los motivos para la escasa realización de esta tarea inspectora y de sanción<sup>203</sup>, en relación con la red de baja tensión, constan dos motivos principales: la falta de personal para este tipo de tareas en los servicios técnicos territoriales y falta de referencias técnicas e indicadores específicos para la evaluación de las condiciones de la red de baja tensión.

Respecto a este último punto, si bien Catalunya dispone de una normativa propia de calidad del suministro eléctrico, en términos de indicadores y parámetros para la evaluación y valoración de la calidad de suministro y estado de las instalaciones, esta se remite a los parámetros técnicos establecidos a nivel estatal. Si bien estos se definen para la instalación en media tensión y se establecen los indicadores de calidad zonal específicos, no se define el diseño y condiciones de la red de baja tensión, suponiendo un impedimento para el desarrollo de las tareas de control y eventual sanción por parte de la comunidad autónoma.

Este hecho se refleja, por ejemplo, en la Resolución del Director de Servicios Territoriales de la Dirección General de Energía, de 14 de mayo de 2018, en respuesta a la reclamación presentada por el Ayuntamiento de Girona por los problemas de calidad del suministro en los barrios de Font de la Pólvora y Vila-Roja. En dicha resolución se afirma que la empresa distribuidora cumple la normativa de calidad, en base a la información proporcionada por la misma empresa distribuidora en relación con los índices de calidad zonal de Girona para el conjunto del municipio. En

---

<sup>199</sup> Para ver los indicadores de calidad zonal, y en especial, de los indicadores TIEPI y NIEPI en relación a las interrupciones causadas por terceros, puede consultarse el Anexo 9.

<sup>200</sup> A través del trabajo de campo llevado a cabo y la participación en reuniones técnicas, se conoce que el único municipio que ha podido acceder a la información de calidad desagregada por barrios o distritos ha sido la ciudad de Barcelona. En el caso de Barcelona, a través de su Carta Municipal (LLEI 22/1998, de 30 de desembre, de la Carta municipal de Barcelona), se establecen ciertas obligaciones de las empresas vinculadas a los suministros y servicios básicos (art. 79 y 80), que ha permitido una interlocución directa con la empresa distribuidora y la facilitación de información por parte de esta. En el resto de los casos, la empresa distribuidora ha proporcionado información

<sup>201</sup> Participación y observación en reuniones realizadas entre la Dirección General de Energía y organizaciones sociales como la *Aliança contra la Pobresa Energètica* i la *Xarxa per la Sobirania Energètica*.

<sup>202</sup> Personas entrevistadas G/T/18 y G/T/19.

<sup>203</sup> No se ha podido acceder a información específica de los expedientes sancionadores existentes en Catalunya en relación con la actividad de distribución por los motivos detallados en el Capítulo 4 de Métodos.

referencia a la calidad individual del suministro, la resolución afirma que la empresa debe cumplir con los requisitos, si bien no se especifica ninguna información al respecto. Esto implica, como hemos dicho antes, que la empresa no está obligada a proporcionar información desglosada por barrios, y, por lo tanto, aun cuando la calidad el barrio puede ser deficiente, si los valores municipales son positivos, la empresa no realizará ninguna acción más.

Por otra parte, existe la posibilidad de realizar auditorías del estado de la red y de la actividad de distribución. A este respecto, nos remitimos a la Auditoría del Estado de la Red en el barrio de Font de la Pólvora impulsada por el Ayuntamiento de Girona en el año 2021, cuyos resultados se hicieron públicos en febrero de 2022.

La empresa Bureau Veritas Inspección y Testing, S.L.U (BVIT), llevo a cabo una “Auditoria del análisis, estimación y procesos necesarios, para la revisión e inspección ocupar de las instalaciones eléctricas en baja tensión del barrio de Font de la Pólvora en Girona”. La Auditoría se limitó a la inspección de las instalaciones (no de la actividad de distribución, que también podría incluir aspectos como la atención al cliente y otros aspectos del servicio de distribución). Dentro de esta auditoría de las instalaciones, se realizaron análisis aleatorios de las líneas de enlace de los edificios de vivienda y un análisis de la red de distribución con muestreo del cableado (BVIT, 2021, p. 3). El resultado principal de la Auditoría fue que, de acuerdo con la normativa aplicable, el estado de la red se ajustaba a los parámetros legales. Ahora bien, tras un análisis más profundo del informe, se puede extraer la siguiente información:

- Los parámetros tenidos en cuenta para la auditoría han sido aquellos establecidos en el Decreto 2413/1973, de 20 de septiembre, por el cual se aprueba el Reglamento Electrotécnico para Baja tensión, ya que era la normativa vigente en el momento de construcción de los edificios.
- De acuerdo con la normativa aplicable se determina que la capacidad y la potencia instalada debería suficiente, si bien se reconoce que en momentos de pico de demanda el centro de transformación estaría trabajando por encima de un rendimiento óptimo (BVIT, 2021).
- La propia auditoría apunta que los análisis de potencia y capacidad realizados se han llevado a cabo en momentos de bajo consumo tanto por franja horaria como por periodo del año en que se han efectuado, y aun teniendo en cuenta este aspecto, la demanda ya absorbía más del 50% de la capacidad del centro de transformación existente (BVIT, 2021).
- Los análisis llevados a cabo no han podido incluir la medición y revisión de las líneas de distribución, por falta de permisos por parte de la empresa distribuidora propietaria de la red (BVIT, 2021) ni se han podido realizar una valoración sobre la conveniencia de la ampliación del centro de transformación actual por la falta de datos reales sobre la potencia contratada que la empresa distribuidora no ha facilitado (BVIT, 2021)

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

- La empresa auditora, a partir de un estudio estimatorio de la previsión de potencias para el barrio adecuada a la normativa actual del 2002, determina que el centro de transformación actual no sería suficiente y debería ser ampliado.

En conclusión, la única auditoría de la red de baja tensión realizada hasta el momento se puede valorar con una utilidad limitada por los aspectos comentados anteriormente, en tanto si bien es una auditoría que se limita a la valoración según la normativa aplicable, en este punto debe existir también una valoración política sobre la situación y estado del barrio.

### B) INVERSIONES DE LA EMPRESA DISTRIBUIDORA EN BARRIOS VULNERABLES

Uno de los puntos de debate en relación con la infraestructura de los barrios precarios energéticamente, ha sido el nivel de inversión y el mantenimiento de las instalaciones y equipos, y, especialmente, la red de baja tensión. Tal como se ha ido esbozando en los apartados anteriores, uno de los aspectos que presenta mayor dificultad en relación con las redes de distribución, es la opacidad de la empresa distribuidora en relación con la información disponible sobre el estado de esta red. En este sentido, la información desagregada sobre las inversiones que proporciona la empresa de distribución sobre la red se limita a aquellos aspectos a los que están obligados por ley.

De acuerdo con la normativa sectorial, la LSE establece en su art. 40.1.h) que las empresas distribuidoras deberán presentar, de forma anual, sus planes de inversión anuales y plurianuales al ministerio competente y a las respectivas comunidades autónomas (o ciudad autónoma). El contenido de estos planes de inversión deberá incluir, como mínimo, los datos de los proyectos, sus principales características técnicas, presupuesto y calendario de ejecución. Los planes de inversión deberán ser aprobados por la Administración General del Estado, de acuerdo con los parámetros establecidos reglamentariamente, previa audiencia de las comunidades autónomas, y en todo caso con el informe favorable de las mismas con respecto de las instalaciones previstas en su territorio cuya autorización sea de su competencia. En el caso catalán también debe tenerse en cuenta la normativa autonómica específica, y en concreto, la Ley 18/2008. Esta normativa establece que las empresas distribuidoras titulares de instalaciones en el territorio catalán tienen la obligación de presentar los planes generales de inversión y los planes anuales de inversión para su aprobación (art. 5.3). En relación con los planes generales de inversión, se establece que deben contener la previsión de gastos a ejecutar para nuevas instalaciones y la adecuación de las instalaciones existentes con un calendario y – como mínimo - de forma desagregada por conceptos y tipos de instalación a nivel a nivel comarcal (art. 10.2). Adicionalmente, se añade que, para el seguimiento de los planes de inversión, las empresas distribuidoras deberán presentar anualmente la información auditada externamente de las inversiones realizadas clasificadas por municipios y tensión, así como la información relativa a la calidad del servicio (art. 12).

Por lo tanto, de acuerdo con esta información, vemos que los municipios – ni tampoco la administración autonómica – puede acceder a la información sobre inversiones de forma



desagregada más allá del nivel municipal. Esto implica que puede haber diferencias sustanciales en función de los barrios y/o áreas de intramunicipales que no quedan recogidas y no pueden ser controladas por las administraciones públicas.

Otro de los aspectos problemáticos en relación con las inversiones en la red de distribución es la cuestión de la inversión en baja tensión, en tanto, históricamente no ha sido valorada y evaluada de la misma forma que las inversiones realizadas en las redes de alta tensión y de transporte para los cálculos retributivos, causando diferencias notables<sup>204</sup>. En 2018, la consultora Deloitte publica un informe en el que analiza las necesidades de inversión en redes eléctricas teniendo en cuenta la transición energética. En este informe se apunta que las redes eléctricas, y en concreto, la mejora, aumento y optimización de las inversiones es el gran reto en un escenario de transición energética. Así, la consultora calcula que los operadores de redes deberán invertir entre 29 y 34 millones de euros en activos de redes hasta el 2030, de los cuales, el 46% debe destinarse únicamente a la modernización y actualización de las redes existentes (Deloitte, 2018, p. 11).

### 2.2.2 Plantaciones de marihuana y fraude eléctrico

#### A) CULTIVO DE CANNABIS HERBAL Y EL DELITO DE DEFRAUDACIÓN DEL FLUIDO ELÉCTRICO

Uno de los fenómenos que más se ha asociado, por parte de diversidad de actores, a las situaciones de precariedad energética expuestas en este capítulo, es el incremento en número de cultivos y plantaciones de marihuana en el interior en viviendas de estos barrios y el incremento exponencial del consumo eléctrico, normalmente mediante la defraudación del fluido eléctrico, que comporta. En este breve apartado, presentaremos algunos datos de referencia para situar esta problemática y su evolución durante los últimos años.

De acuerdo con los datos e informes oficiales disponibles, ha habido un incremento significativo de la actividad de cultivo de marihuana. El último Informe Anual de Seguridad Nacional señala que el cultivo y tráfico de marihuana ha aumentado en los últimos años y en 2021 representa la tercera actividad delictiva más importante vinculada a la criminalidad organizada (Departamento de Seguridad Nacional, 2022, p. 60). Según el Anuario Estadístico del Ministerio del Interior para el 2020, las incautaciones de plantas de cannabis en los últimos cuatro años han aumentado un 134.67% (con una variación del 0.49% respecto al 2019), siendo predominantes las plantaciones tipo *indoor*. Las provincias con un mayor número de plantas incautadas son Barcelona y Granada (24.41%), seguidas por Girona, Málaga, Madrid, Cádiz. Tarragona, Almería y Valencia, que, en conjunto, representan el 45.84% (Ministerio del Interior, 2021, p. 230). Esta problemática creciente también se refleja en otros documentos oficiales, como la Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave 2019-2023 (Presidencia del Gobierno, 2019, p. 23).

---

<sup>204</sup> Sin entrar en el detalle, de acuerdo con la entrevista realizada a J.M. Montagut, presidente de la comisión de Energía de *Enginyers Industrials de Catalunya*, el problema en el mantenimiento de la baja tensión recae en las prioridades marcadas regulatoriamente durante el siglo XX, que priorizó la calidad de suministro en el transporte y la alta tensión, desincentivando las mejoras e inversiones en la red de baja tensión (Fulls d'Enginyeria, 2021).

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

Estas cifras se confirman desde una visión europea. Tal como remarcan Weinberger et al. (2019) España ha pasado de ser un país en el que predominaba la circulación de cannabis en forma de resina (por su proximidad a Marruecos) a ser uno de los principales productores de marihuana en hierba. Este incremento de la producción ha significado también un crecimiento en la exportación, y en 2018 un 90% del cannabis en hierba (con origen conocido) decomisado por la policía francesa provenía de España, y particularmente, de la zona de Catalunya (DEASRI, 2019).

La actividad de producción, que suelen estar conectadas con las problemáticas de precariedad energética, se refiere a la actividad de cultivo *indoor* (interior) de plantas de cannabis en viviendas. De acuerdo con Cano-Paños (2021), los clanes familiares dedicados a este cultivo diversifican la producción en una diversidad de viviendas, que les permite una media de 4 o 5 cosechas anuales. Una de las características de este tipo de cultivos es que, de forma habitual, se obtiene la electricidad de forma ilegal a través de prácticas de defraudación del fluido eléctrico.

Por otro lado, tal como señalan Cano-Paños (2021) y Ortega & Arroyo (2020), tras el impacto de la crisis económica en 2011, se ha podido observar cómo familias en situación vulnerable se han comenzado a dedicar al cultivo de marihuana en sus viviendas, como una opción de salida económica. Estas familias o individuos, según el caso, se articulan con clanes externos que comercializan la marihuana cultivada. Este dato nos resulta de relevancia, también para situar la prevalencia o no de este fenómeno en barrios vulnerables y poder esbozar un perfil de las viviendas en las que existe cultivo de marihuana.

A través de los siguientes gráficos, para el caso de Catalunya, ponemos en relación la evolución de los datos de hechos conocidos de la base de datos de la policía autonómica de los Mossos de Esquadra, en relación con los delitos de defraudación del fluido eléctrico, por un lado, y los delitos contra la salud pública (incluyendo el cultivo de marihuana), por el otro.

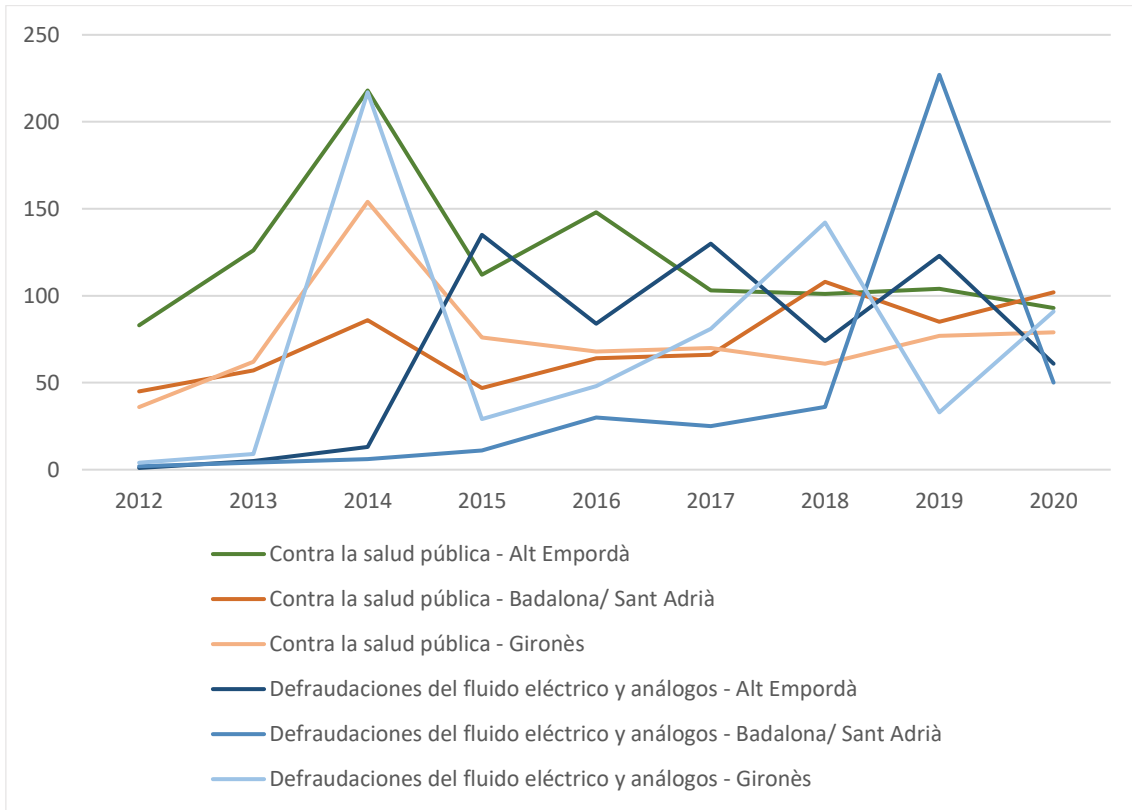
En el Gráfico 42, podemos ver un resumen de la evolución de hechos conocidos de los dos delitos, desde el año 2012 hasta el año 2020. Tal como la leyenda indica, las líneas en tonos cálidos nos muestran la evolución del delito contra la salud pública en las tres áreas básicas de policía implicadas (ABP del Gironès y Pla de l'Estany; ABP del Alt Empordà – Figueres; ABP de Badalona y Sant Adrià de Besòs), y las líneas azuladas las del delito de defraudación del fluido eléctrico.

Se puede apreciar que, en relación con los delitos contra la salud pública, el pico de casos en las tres ABPs se dio en el año 2014, especialmente en el área de Figueres. En relación con el delito de defraudación eléctrica, destaca el pico de casos en 2014 en el Gironès, el pico de casos – de menor envergadura – en el Alt Empordà-Figueres de 2015, y más recientemente un incremento muy importante de casos en el ABP de Badalona y Sant Adrià de Besòs<sup>205</sup>.

---

<sup>205</sup> Para ver el detalle de los datos sobre estos delitos según las Áreas Básicas Policiales y los gráficos correspondientes, ver el Anexo 8.

Gràfic 42 Evolució de los delitos contra la salud pública y fraude eléctrico

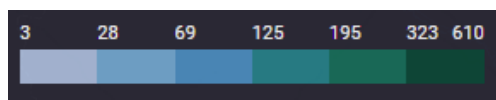
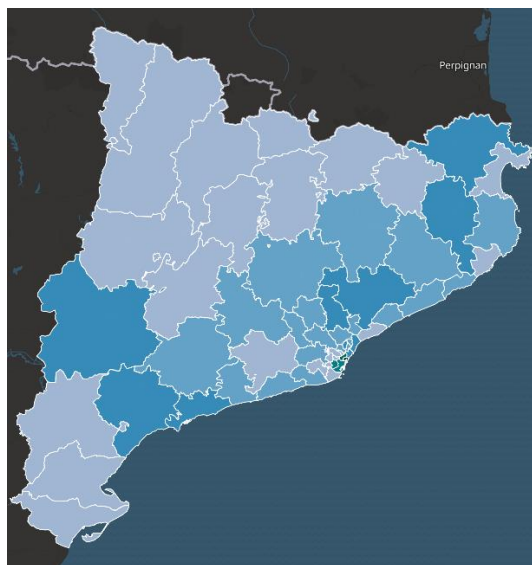


Fuente: elaboración propia a partir de los datos delincuenciales de los Mossos d'Esquadra.

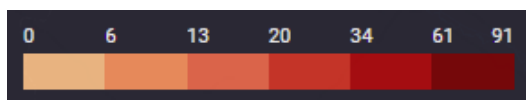
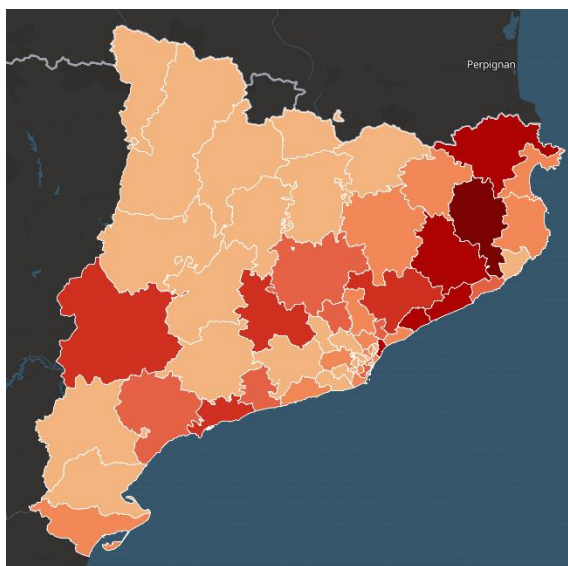
Por otro lado, en los siguientes mapas (Mapa 11 y Mapa 12) muestra la distribución territorial de los dos delitos, utilizando los últimos datos disponibles para el año 2020. En relación con la distribución comarcal de los delitos, vemos que las zonas en que se sitúan los casos estudiados (comarcas del Barcelonès, Gironès i Alt Empordà) se encuentran en la banda alta de casos para ambos delitos. Si bien este aumento de casos no permite distinguir sus diferentes tipos. Por ejemplo, si bien podemos ver la distribución de casos de los delitos contra la salud pública, con los datos disponibles no podemos saber con relación a qué sustancias y exactamente qué porcentaje corresponde a la sustancia de cannabis herbal. De la misma forma, tampoco se distingue dentro del mismo cultivo de cannabis herbal, aquel que se realiza en formato exterior, en plantaciones exteriores ilegales, de aquellas *indoor*, y con relación a estas últimas, aquellas que se llevan a cabo en viviendas particulares y/o en locales industriales u otros espacios no residenciales.

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

Mapa 11 Delito contra la salud pública



Mapa 12 Delito de defraudación del fluido eléctrico



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Mossos d'Esquadra.

No se disponen de datos específicos para los barrios analizados, dado que los datos proporcionados por los cuerpos policiales hacen referencia las Áreas Básicas Policiales. Ahora bien, a través de las entrevistas realizadas, se ha detectado la presencia de plantaciones de cannabis herbal en los barrios, si bien no puede afirmarse que existan de forma generalizada. Esta información se fundamenta, también, por las notas de prensa y noticias en medios de comunicación relativas a intervenciones policiales para la detección de este tipo de cultivos en estos barrios<sup>206</sup>.

### B) DEFRAUDACIÓN DEL FLUIDO ELÉCTRICO

Entendemos por fraude eléctrico o defraudación del fluido eléctrico cualquier actuación o intervención sobre las redes o equipos con el objetivo de obtener energía eléctrica sin un contrato que medie esta obtención. Se pueden identificar distintos tipos de fraude eléctrico, en función del modo de acceso a la energía (Casas et al., 2016; CNMC, 2015; ESYS, 2019; Mendoza Losana, 2015):

- a) Actuaciones sobre las redes: enganches directos a la red de suministro sin disponer de contrato de suministro.

<sup>206</sup> A este respecto, se destacan algunas noticias de grandes operaciones policiales con el objetivo de detectar y decomisar plantaciones de marihuana en los barrios analizados. A modo de ejemplo, destacamos

- b) Actuaciones sobre los equipos de medida: ya sean manipulaciones de los equipos de medida para modificar el registro de consumo o la instalación de una doble acometida, para derivar el flujo energético sin que pase por el equipo de medida.

De forma adicional, también existen otras situaciones u anomalías (CNMC, 2015) como la imposibilidad de la lectura del consumo por no poder acceder al punto de suministro, entre otras situaciones.

A partir de 2012, la cuestión del fraude eléctrico y de las pérdidas de energía se puso en el centro del debate, y así se reflejó en la Exposición de Motivos de la LSE (Ley 24/2013) en que se explicita la intención de reforzar los mecanismos de control en materia de fraude. Con este objetivo, el Real Decreto 1048/2013, de 27 de diciembre, por el que se establece la metodología para el cálculo de la retribución de la actividad de distribución de energía eléctrica, incorpora un incentivo a las empresas distribuidoras para lograr la disminución del fraude de energía en su artículo 40. Esto implica que, al incorporar este inventivo, la energía defraudada no supone una disminución de ingresos de las empresas distribuidoras sino que se repercute en los costes de los consumidores (Mendoza Losana, 2015).

En referencia a los mecanismos para combatir el fraude eléctrico, actualmente se regulan a través de tres normativas: el Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica (RD 1955/2000), la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (LSE) y el Código Penal (CP).

Por un lado, la regulación sectorial tipifica la defraudación del fluido eléctrico como infracción muy grave (art. 64.23 LSE) y también identifica el enganche directo sin previo contrato y la manipulación de los equipos de medida y control como causas de suspensión del suministro (art. 87 del RD 1955/2000). En ese último caso, la empresa distribuidora deberá informar de la interrupción del suministro a la administración competente, y podrá facturar un importe determinado de forma objetiva o, en su defecto, el importe correspondiente al producto de la potencia contratada, o que se hubiese debido contratar, por seis horas de utilización diarias durante un año. Por otro lado, respecto la normativa penal, el delito de defraudación del fluido eléctrico se encuentra regulado en el art. 255 CP, en el Título XIII titulado “Delitos contra el patrimonio y contra el orden socioeconómico” del Libro II del Código Penal.

A través de sus investigaciones, el Defensor del Pueblo ha constatado, en sus resoluciones<sup>207</sup>, que ni las previsiones de derecho administrativo (estas son las medidas de sanción de la LSE) ni las medidas penales se utilizan en la práctica (Defensor del Pueblo, 2021). De acuerdo con el Defensor del Pueblo, la ineficacia de estas medidas se debe a la dificultad para su utilización respetando el principio de culpabilidad (Defensor del Pueblo, 2021):

---

<sup>207</sup> Resolución del 5 de julio de 2015, Resolución de 26 de enero de 2016 y Resolución del 28 de octubre de 2021.

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

(...) el principio de culpabilidad, derivado del artículo 25 CE, que rige también en materia de infracciones administrativas (SSTC 246/1991 y 291/2000) excluye la imposición de sanciones por el mero resultado y sin atender a la conducta diligente del contribuyente. En cuanto al derecho a la presunción de inocencia (24.2 CE) exige la previa prueba de culpabilidad como presupuesto de toda sanción, aunque ésta sea de naturaleza administrativa e implica la presunción de que toda persona acusada de una infracción es inocente mientras no se demuestre lo contrario. (STC 138/1992).

Ante esta situación, la práctica más habitual entre las empresas distribuidoras, y esto también aplica a la empresa distribuidora e-Distribución, que será la implicada en los casos de este trabajo, es recurrir a las medidas previstas en el RD 1955/2000. Esto implica que las empresas distribuidoras, en aplicación de esta norma, pueden proceder a la desconexión inmediata de las viviendas y puede facturar a estas viviendas una cantidad en concepto de pérdida de ingresos, que en muchos casos oscila entre los 1000 y los 3000 euros<sup>208</sup>.

La aplicación de las medidas del RD 1955/2000 por parte de las empresas distribuidoras comporta problemas importantes para la ciudadanía afectada, en los siguientes términos (también apuntados por el Defensor del Pueblo en sus resoluciones):

- a) La medida prevista en el RD 1955/2000 no es una medida sancionadora, por lo que no reúne las garantías mínimas (objetividad y audiencia de las personas afectadas).
- b) El RD 1955/2000 no establece ningún requisito o procedimiento en relación con esta medida, dejando al arbitrio de las empresas distribuidoras tanto el procedimiento, las pruebas o material objetivo, el perfil del personal de inspección o los medios de reclamación por parte de las personas afectadas.
- c) La responsabilidad y decisión sobre la aplicación de estas medidas recae directamente sobre la empresa distribuidora, sin ningún control externo. Esto implica que las empresas pueden cortar el suministro de forma directa y facturar lo que se establezca, exigiendo su pago para el restablecimiento del suministro. Además, al no existir un plazo normativo para la reconexión, este periodo también queda en manos de la decisión de la empresa distribuidora (Defensor del Pueblo, 2021).
- d) En consecuencia, se apunta a una potencial vulneración del derecho a la presunción de inocencia de las personas consumidoras, en tanto la normativa situaría a la empresa de distribución en una posición de autoridad sancionadora pero sin las garantías previstas en la regulación penal o administrativa (Gallego Igea, 2015).

En resumen, tal como señala el Defensor del Pueblo, este tipo de mecanismos generalizados en las actuaciones de las empresas distribuidoras “sitúa a la persona afectada en una posición

---

<sup>208</sup> Tal como apunta Gallego Igea: “Generalmente, el consumidor recibe por correo ordinario una carta de la empresa comercializadora, con una factura “complementaria”, en la que se le anuncia que su empresa distribuidora ha detectado que ha habido una “irregularidad” en su contador, y que por ello, debe pagar un consumo de 6 horas diarias durante un año, a la potencia contratada. La cantidad exigida suele estar entre los 1.000.-€ y los 3.000.-€. Tan sólo llega la factura y la carta explicativa de la comercializadora” (Gallego Igea, 2015).

claramente asimétrica frente a las distribuidoras” (2021). En consecuencia, el Defensor del Pueblo, primero en 2015 y luego en 2019, ha emitido resoluciones y recomendaciones en la línea de reformar la regulación sobre el fraude de energía eléctrica, para la mejora del procedimiento y la garantía de derechos de la ciudadanía. Desde una óptica distinta, pero también con una orientación a la reforma y mejora regulatoria, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, publicó en 2015 un ‘Informe sobre alternativas de regulación en materia de reducción de pérdidas y tratamiento del fraude en el suministro eléctrico’ (2015). En este informe, la CNMC abogaba por una modificación regulatoria para incorporar regulación específica sobre la inspección de casos de fraude eléctrico y la supresión del incentivo previsto para la reducción del fraude. De acuerdo con Mendoza Losana (2015) las medidas más significativas de la propuesta de la CNMC incluían la definición del fraude y sus tipos, así como la regulación del procedimiento de detección e inspección. En el momento de escribir estas líneas, en mayo de 2022, no se ha realizado ninguna modificación normativa al respecto.

### 2.3 Agentes relevantes: mapa de actores

En la introducción a los casos analizados en esta tesis doctoral, en el capítulo metodológico, ya se han presentado algunos de los actores particulares relevantes en cada uno de los casos. En este apartado, a partir de la aproximación empírica a los casos, señalamos cuales son los perfiles de actores y agentes implicados en los casos, que serán las voces relevantes en la construcción de la precariedad energética como problema de política pública.

#### 2.3.1 Las administraciones públicas

La primera categoría de actores relevantes serán aquellos agentes que incluimos en la categoría de administración pública. Dentro de esta categoría distinguimos 5 subcategorías con importantes diferencias entre ellas. En primer lugar, encontramos tres subcategorías que se refiere a las administraciones en función del nivel de gobierno territorial: los ayuntamientos y las administraciones locales, la Generalitat de Catalunya (administración autonómica) y la administración general o gobierno estatal.

Adicionalmente a estos, también identificamos dos subcategorías adicionales. La primera se refiere a los cuerpos policiales y, en nuestros casos específicos, se refiere al cuerpo policial de los *Mossos de Esquadra*, como cuerpo policial propio de la comunidad autónoma de Catalunya. Por otro lado, también identificamos a las figuras de los defensores del pueblo o la ciudadanía dentro de las administraciones públicas, si bien se identifican más como organismos públicos independientes.

#### A) LOS AYUNTAMIENTOS Y ORGANISMOS LOCALES Y SUPRALOCALES

Los ayuntamientos, en los casos analizados, se identifican como la administración pública más cercana a la ciudadanía afectada y, en todos los casos, las administraciones que más han intervenido ante las situaciones de precariedad energética. En todos los casos ha habido una

**VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA  
EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA**

implicación directa de las áreas de alcaldía en los momentos de efervescencia de la problemática, tanto a nivel mediático como a nivel de relaciones con las empresas de distribución.

En lo que respecta a las áreas de la administración local implicadas en el diagnóstico y gestión de la problemática, estas han variado en cada uno de los casos, pero destacan las áreas de servicios sociales y las concejalías de barrio que están presentes en todos los casos (ver Tabla 57).

Tabla 57 Áreas de los Ayuntamientos implicadas en la gestión de la precariedad energética

	Font de la Pólvara	Culubret y Sant Joan	La Mina
<b>Servicios sociales / Derechos sociales</b>	X	X	X
<b>Urbanismo</b>	X	X	X*
<b>Vivienda</b>	X	X	X*
<b>Seguridad</b>		X	X*
<b>Concejalía de barrio</b>	X	X	X*
<b>Empresas públicas</b>		X	X

Fuente: elaboración propia.

\*A través del Consorcio del Barrio de La Mina

El caso de La Mina es ligeramente distinto, y debe tenerse en cuenta la presencia del *Consorci del Barri* de La Mina en el territorio. El *Consorci del Barri de la Mina* fue creado en el año 2000 en el inicio del proceso de implementación del Plan de Transformación del Barrio de La Mina (PTBM). El Consorcio es una entidad jurídica pública local, con personalidad jurídica propia, independiente de la de los miembros que la componen. De acuerdo con sus estatutos, el Consorcio tiene competencias en las áreas de educación, cultura, inserción laboral y social, vivienda, seguridad y prevención en el ámbito territorial del Barrio de La Mina. Esto implica que, en estos ámbitos, el Consorcio acaba actuando como un “pequeño ayuntamiento” en el barrio y la presencia del ayuntamiento quedé diluida a través de la actuación del consorcio.

También hemos tenido en cuenta la presencia de empresas públicas locales con actuación en ámbitos vinculados a la problemática. En este sentido, destaca, por un lado, la *Empresa Pla de Besòs*, en el caso del barrio de La Mina, que es una empresa de gestión y reactivación municipal que incluye entre sus servicios la Oficina Local de Vivienda. Se trata de una empresa en forma de sociedad mercantil anónima de titularidad municipal, que tiene como finalidad la prestación de servicios socioeconómicos de interés público a través de la gestión directa. Esta empresa pública es relevante ya que es la empresa propietaria. De acuerdo con sus estatutos, entre sus funciones incluye la promoción, desarrollo y ejecución del PTBM, y más específicamente: la gestión y administración (incluyendo venta, cesión o arrendamiento) del suelo, viviendas, locales comerciales, viales y zonas de recreo del barrio, así como las mejoras que se puedan hacer u otras actividades conexas. En consecuencia, y para el caso de La Mina – y del edificio Venus –



esta empresa es relevante en tanto es la empresa gestora del edificio y de las comunidades de vecinos del mismo.

Por otro lado, en el caso del Culubret, en Figueres, encontramos otra empresa que se ha convertido en un actor relevante para el caso a partir del mes de mayo de 2021. Esta es la empresa Fisersa (Figueres de Serveis S.A.) que es una empresa privada plurimunicipal que integra los ayuntamientos de Figueres, Vilafant y el Consell Comarcal de l'Alt Empordà. Entre sus funciones, delimitadas en sus estatutos, destacan la prestación de servicios públicos municipales: alumbrado público, limpieza viaria, abastecimiento de agua potable, saneamiento, depuración y alcantarillado, transporte colectivo municipal y gestión de aparcamientos, entre otros. La función que resulta relevante para nuestro caso es la de gestión del alumbrado público, competencia que hasta 2019 se encontraba en manos de una empresa mixta y que el ayuntamiento decide municipalizar en mayo de 2019. Esta decisión es relevante ya que, a partir de la asunción de competencias en este ámbito, el ayuntamiento tiene acceso a las instalaciones de alumbrado público y parte de la red de distribución de los barrios afectados y, como veremos, ha podido desarrollar actuaciones a partir de este acceso que otros municipios no disponen.

Finalmente, en este apartado añadimos una última figura de interés, la Asociación de Municipios y Entidades por la Energía Pública (AMEP). La AMEP se gesta durante el 2020 y finalmente se constituye oficialmente en 2021. En 2020, un grupo de 43 municipios y dos entidades, publican un "Protocolo de intenciones" para impulsar la creación de la asociación. La propia AMEP señala que entre los principales motivos para su creación, está la existencia de cortes de suministro eléctrico y carencias en las redes de distribución en muchos de los municipios implicados (AMEP, 2022). Finalmente, en febrero de 2021 se constituye oficialmente la asociación, con un total de 74 municipios y 4 entidades sociales. De acuerdo con sus Estatutos, la finalidad de la AMEP será "fusión y promoción de la titularidad, propiedad y gestión pública de las redes de distribución de energía eléctrica" (art. 2). En consecuencia, la AMEP es un actor reciente que podrá jugar un papel relevante en relación con las infraestructuras energéticas en el ámbito municipal.

### B) LA GENERALITAT DE CATALUNYA

La administración y el gobierno autonómico han sido relevantes en los casos que nos ocupan, no tanto por su intervención directa en la problemática, como veremos, pero por su potencial intervención a través de sus competencias de control, supervisión y sanción sobre la calidad de suministro y la red de distribución.

Estas competencias se sitúan, por un lado, en la Dirección General de Energía, que en estos momentos se encuentra vinculada con el Departamento de Acción Climática, Alimentación y Agenda Rural, y por el otro, a través de los servicios territoriales de la Dirección General que serán los encargados directos de la gestión de las problemáticas en los territorios.

Es importante remarcar que, durante el trascurso de esta investigación y del trabajo de campo, existió un cambio de gobierno autonómico en Catalunya que, a su vez, supuso un cambio de color político en la Dirección General de Energía. Este cambio, como veremos más adelante,

implicó un cambio también en el discurso en torno a la energía y las problemáticas de precariedad energética que veremos en este capítulo.

La XII Legislatura duró desde el 17 de enero del 2018 hasta el 21 de diciembre del 2020, como resultado de las elecciones autonómicas catalanas del 21 de diciembre de 2017. Durante esta legislatura, la presidencia del gobierno catalán estuvo en manos del Sr. Joaquim Torra (del partido político JuntsxCat), nombrado el 17 de mayo de 2018 hasta el 30 de septiembre de 2020. Des de finales de septiembre de 2020, el Sr. Pere Aragonès (del partido político Esquerra Republicana de Catalunya, ERC) fue – primero – presidente interino<sup>209</sup>, y a partir del 24 de mayo de 2021, ya en la XIII Legislatura, presidente de la Generalitat de Catalunya hasta la actualidad<sup>210</sup>.

Durante la XII Legislatura, el gobierno de la Generalitat de Catalunya estuvo por compuesto por el gobierno en coalición entre JuntsxCat y ERC (este último en minoría). Durante este periodo, la Dirección General de Energía dependió del Departamento de Empresa y Conocimiento. Durante esta legislatura, liderada por el grupo político de JuntsxCat, este Departamento estuvo controlado por la Sra. Àngels Chacón, de este mismo partido. En la XIII Legislatura se da un cambio en la composición y equilibrio de fuerzas en el gobierno de la Generalitat. Para esta nueva legislatura se mantiene el gobierno de coalición entre las dos fuerzas de JuntsxCat y ERC, pero en este caso, será ERC quien liderará el gobierno. Como resultado de este cambio, el nuevo presidente fue el Sr. Pere Aragonès. Estos cambios también tuvieron repercusión en la estructura operativa y organizativa de la Generalitat de Catalunya y, más concretamente, en la Dirección General de Energía. Con el cambio de legislatura, la Dirección General de Energía pasó a depender del nuevo Departamento de Acción Climática, Alimentación y Agenda Rural, liderado esta vez por el partido líder en el gobierno, ERC, y dirigido por la Consellera Teresa Jordà.

En relación con el cargo de Director/a General de Energía en la Generalitat de Catalunya, durante el transcurso de esta investigación, este cargo ha sido ocupado por tres personas distintas. Durante la primera etapa, la dirección estuvo en manos del Dr. Pere Palacín, catedrático de la Universidad Ramon Llull, que ocupó el cargo desde el 2013 hasta su cese en mayo de 2020 debido a “diferencias estratégicas” con la presidencia de la Generalitat<sup>211</sup>. Durante el periodo desde mayo de 2020 hasta septiembre del mismo año, no hubo ningún nombramiento, por el que el cargo de la dirección general estuvo vacante. Finalmente, en septiembre del 2020 el Sr. Manel Torrent, hasta entonces director del Institut Català de l'Energia (ICAEN), fue nombrado Director

---

<sup>209</sup> El Sr. Pere Aragonès asumió la presidencia de la Generalitat de Catalunya después del cesamiento del Sr. Joaquim Torra, tras la confirmación por el Tribunal Supremo de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia, de la pena de inhabilitación especial para cargo público después de ser condenado como autor de un delito de desobediencia.

<sup>210</sup> Actualmente es el presidente de la Generalitat de Catalunya en su XIII Legislatura, después de las elecciones autonómicas del 14 de febrero de 2021.

<sup>211</sup> Roca, R. (6 de mayo de 2020). Torra cesa a su director general de Energía, Pere Palacín, por diferencias estratégicas. El Periódico de la Energía. <https://elperiodicodelaenergia.com/torra-cesa-a-su-director-general-de-energia-pere-palacin-por-diferencias-estrategicas/>

General de Energía, Seguridad Industrial y Seguridad Minera del Departamento de Empresa y Conocimiento. Durante el tiempo que ocupó el cargo de Director General, lo compatibilizó con la dirección del ICAEN. Finalmente, con el inicio de la XII Legislatura, y con el cambio de color en el liderazgo del gobierno catalán, la Sra. Assumpta Farran fue nombrada nueva Directora General de Energía, que ocupa el cargo en el momento de escribir estas líneas. Assumpta Farran ya había sido Directora General de Calidad Ambiental y Cambio Climático del Departamento de Territorio y Sostenibilidad entre el 2011 y 2016, y directora del ICAEN entre 2016 y 2018. Adicionalmente, Assumpta Farran, aun teniendo en cuenta su experiencia previa en cargos de gobierno, ha supuesto un perfil atípico, por ser una persona que se ha aproximado en los últimos años al sector del cooperativismo y la economía social en el sector energético. Como ejemplo de esto último apuntamos que fue miembro del Consejo Rector de Som Energia, la cooperativa energética más importante del estado español, durante los años 2020 y 2021.

### C) LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

El gobierno estatal y la administración del estado han tenido un papel limitado en relación a este tipo de casos. Las competencias básicas de regulación del sistema eléctrico, que corresponden al estado, se sitúan orgánicamente en el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, que actualmente es la Vicepresidencia tercera del gobierno estatal, y más concretamente en la Secretaría General de Energía y la Dirección General de Política Energética y Minas.

Con relación a las competencias estatales, ya concretadas en el Capítulo 3, cabe destacar que el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, de acuerdo con el Real Decreto 500/2020 (BOE de 5 de mayo) establece entre sus funciones la elaboración de la legislación estatal en materia de energía, el desarrollo de la política energética nacional, junto con las medidas destinadas a asegurar el abastecimiento energético.

### D) CUERPOS POLICIALES

Un agente más a tener en cuenta serán los cuerpos policiales, y en concreto, destacamos el cuerpo autonómico de los Mossos d'Esquadra, por su papel en relación con la problemática de conexiones irregulares y casos de fraude del fluido eléctrico. Es importante el papel indirecto que ha tenido este cuerpo policial en las intervenciones policiales en estos barrios, las notas de prensa después de estas intervenciones y, por lo tanto, su influencia en la conformación del discurso público entorno a estas situaciones de precariedad energética.

A este cuerpo policial de tipo autonómico, deben sumarse los cuerpos de seguridad y policiales a nivel municipal, que también han adoptado roles relevantes en cada uno de los casos, en ocasiones en colaboración con los cuerpos autonómicos, y en otras ocasiones, de forma autónoma.

### E) LA FIGURA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO (OMBUDSMAN)

La figura del defensor del pueblo, *Ombudsman* o *Síndic de greuges*, en el caso catalán, ha sido una figura presente a distintos niveles. Distinguiremos para el caso que nos ocupa entre el *Síndic*

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

de *Greuges*, como figura de ombudsman a nivel autonómico, el Defensor del Pueblo a nivel estatal, y los/as defensores de la ciudadanía a nivel municipal.

El *Síndic de Greuges* tiene como principal función atender las quejas de las y los ciudadanos de Catalunya, con relación a la actuación de las administraciones. Se trata un órgano de carácter unipersonal con autonomía reglamentaria, organizativa, funcional y presupuestaria que ejerce sus competencias, des de la imparcialidad, objetividad e independencia<sup>212</sup>. En referencia a las situaciones de precariedad energética que abordamos en este trabajo, el *Síndic* ha tenido un papel destacable. En primer lugar, la normativa atribuye al *Síndic* la competencia de velar porque las administraciones garanticen el derecho a una buena administración y el derecho a acceder en condiciones de igualdad a los servicios públicos y a los servicios económicos de interés general (art. 4 Ley 24/2009). En vinculación con esta competencia, y como particularidad de la figura catalana (a diferencia de cómo se regula esta institución en otras regiones), el *Síndic* tiene competencias de control más allá de las administraciones públicas. De acuerdo con el art. 26 de la Ley 24/2009, en que se establecen los sujetos sometidos a supervisión, se incluyen las empresas privadas que gestionen servicios públicos o lleven a cabo, mediante concierto o concesión, actividades de interés general o universal o actividades equivalentes. En el caso del suministro básico de electricidad, el *Síndic* tendrá competencia de supervisión de la actividad de las empresas del sector eléctrico, tanto de las empresas comercializadoras como de las empresas distribuidoras.

En todo caso, la tarea de supervisión del *Síndic* se refleja a través de la elaboración y emisión de informes y recomendaciones, por lo que no se trata de una figura con capacidad de imposición sobre estas empresas. Aun así, las empresas estarán obligadas a la facilitación de la documentación, datos e información necesaria que se solicite desde el *Síndic* para el ejercicio de sus funciones (art. 55 Ley 24/2009).

Además de lo comentado, el *Síndic de Greuges* puede realizar estudios y elaborar informes en relación con materias de su competencia. En los últimos años han sido diversos los informes en que se han tratado o hecho alusión a las situaciones de vulnerabilidad energética, y más recientemente, el fenómeno de precariedad energética objeto de este trabajo. Si bien las problemáticas en torno al acceso a los suministros básicos, y en concreto, al servicio de electricidad, es algo que ha preocupado a esta institución a lo largo de su historia<sup>213</sup>, no es hasta

---

<sup>212</sup> La figura del Síndic de Greuges en Catalunya se establece en el art. 78 del Estatuto de Autonomía de Catalunya, el cual regula la institución y le atribuye las competencias básicas, junto con el art. 79 que determina sus principios de organización y funcionamiento. La figura se desarrolla legalmente en la Ley 24/2009, de 23 de diciembre, del Síndic de Greuges (DOGC núm. 5536 - 30/12/2009).

<sup>213</sup> El primer informe específico sobre la materia fue publicado en el Boletín Oficial del Parlament de Catalunya en 2004, bajo el título "Informe extraordinari del Síndic de Greuges al Parlament de Catalunya sobre el servei públic de subministrament elèctric, una reflexió sobre els drets dels ciutadans" (Font Llovet and Perdígó Solà, 2004). Posteriormente, se han publicado otros informes específicos: 'Informe sobre pobresa energètica a Catalunya' (Síndic de Greuges, 2013) y el "Informe sobre el dret als subministraments bàsics (electricitat, aigua i gas)" (Síndic de Greuges, 2014). Más recientemente, en 2019, publicó el informe "El dret al subministrament d'electricitat: obstacles i solucions en el preu, l'accés al servei i la garantia de la seva qualitat" (Síndic de Greuges, 2019).

el último informe específico en la materia en que el *Síndic* hace alusión a las graves situaciones de precariedad y exclusión energética que viven determinados barrios de Catalunya. En este estudio, el *Síndic* hace referencia a la dimensión de calidad del suministro con relación al derecho al suministro de electricidad, y en concreto, hace alusión a los barrios de Font de la Pólvora y Culubret, ambos barrios incluidos en este trabajo doctoral.

En relación con la figura del Defensor del Pueblo a nivel estatal, se trata del Alto Comisionado de las Cortes Generales que se encarga de la defensa de los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos mediante la supervisión de la actividad de las administraciones públicas. La figura del Defensor del Pueblo se recoge en el art. 54 de la Constitución Española, y se regula a través de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo<sup>214</sup>. A diferencia del *Síndic de Greuges* en el caso catalán, la regulación del Defensor del Pueblo no prevé competencias especiales del mismo con relación a las empresas suministradoras de electricidad, ni estas se encuentran entre los sujetos obligados a proporcionar información en el curso de sus procedimientos.

En relación con el fenómeno de precariedad energética en sentido amplio que ya hemos introducido en esta tesis y tratamos más a fondo en este capítulo, el Defensor del Pueblo ha emitido algunas resoluciones respecto a casos específicos fuera del territorio catalán, por un lado, y resoluciones más genéricas que se relacionan con la precariedad energética. Por un lado, encontramos un conjunto de resoluciones que hacen referencia a la situación de precariedad energética y falta de acceso al suministro eléctrico en el caso de los sectores 5 y 6 de la Cañada Real (Madrid). La posición del Defensor del Pueblo en relación con este caso específico se fundamenta en el carácter esencial del suministro eléctrico, que vincula a la protección de derechos fundamentales, como el derecho a la salud (art. 43 CE), el derecho a la educación (art. 27 CE), el derecho a la información (art. 20 CE) y el derecho a una vivienda digna y adecuada (art. 11 PIDESC). En estas resoluciones<sup>215</sup>, el Defensor del Pueblo recomienda acciones urgentes por parte de las administraciones públicas y el compromiso político de las mismas para desarrollar las medidas que permitan la regularización de la situación y el restablecimiento del suministro eléctrico en la zona.

De forma adicional, el Defensor del Pueblo se ha pronunciado sobre diversas cuestiones relacionadas de alguna forma con las situaciones de precariedad energética que tratamos en este trabajo. Entre ellas destaca la denuncia del Defensor de las actuales herramientas normativas para combatir el fraude eléctrico que resultan inoperativas y acaban situando a los y

---

<sup>214</sup> Modificada por la Ley Orgánica 2/1992, de 5 de marzo (BOE nº 109, de 7 de mayo de 1981 y nº 57, de 6 de marzo de 1992); y la Ley Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre (BOE núm. 266, de 4 de noviembre de 2009). Además, existe el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo, aprobado por las Mesas del Congreso y del Senado, a propuesta del Defensor del Pueblo, en su reunión conjunta de 6 de abril de 1983.

<sup>215</sup> Resolución del 11 de noviembre de 2021 sobre el Suministro eléctrico de emergencia al Sector 6 de la Cañada Real (Madrid), y la Resolución del 18 de diciembre de 2020, sobre la Recuperación urgente del suministro eléctrico en los sectores 5 y 6 de la Cañada Real Galiana.

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

las ciudadanas en situación asimétrica respecto a las empresas de distribución y una consecuente indefensión<sup>216</sup>.

Llegando ahora al ámbito local, también existen los defensores de la ciudadanía a nivel municipal. En los casos concretos que hemos analizado en este trabajo, sólo uno de los municipios cuenta con un Defensor de la ciudadanía a nivel municipal, que es Girona. En el caso de la ciudad de Girona, desde el año 1999 ha existido la figura del Defensor/a de la ciudadanía. De acuerdo con la normativa municipal<sup>217</sup>, se trata de una institución municipal que tiene como objetivo la defensa de los derechos de la ciudadanía en relación a la administración local. Para el periodo de referencia de esta investigación, dos personas han ocupado el cargo. La primera fue el Sr. Ramon Llorente Varela que ocupó el cargo desde el 2009 hasta 2021. A partir de octubre de 2021, el cargo fue ocupado por la Sra. Marta Alsina i Conesa. En lo que respecta a la actuación del Defensor de la ciudadanía municipal en relación con la situación de precariedad energética en el barrio de Font de la Pólvara, a través de sus Memorias de 2018 y 2019-2021, se documentan dos recomendaciones de oficio respecto a esta temática en el año 2014 y 2019 orientadas a exigir la garantía del suministro eléctrico en la zona y la actuación de las administraciones implicadas.

Finalmente, Figueres<sup>218</sup> i Sant Adrià de Besòs, no disponen de la figura del Defensor/a de la Ciudadanía a nivel municipal. Cabe destacar que, en el caso de Sant Adrià de Besòs, existe un convenio entre el Ayuntamiento y el *Síndic de Greuges* de Catalunya, a través del cual el *Síndic* ofrece una supervisión singularizada de su actuación, que resulta en la emisión de un informe anual específico con las quejas que provienen del municipio. En los informes específicos desde 2016 hasta 2020 no consta ninguna mención específica a las situaciones de precariedad energética tratadas en este trabajo.

### 2.3.2 Agentes sociales y vecinales

Al referirnos a los agentes sociales presentes en el mapa de actores relevantes en los casos estudiados, debemos diferenciar dos niveles fundamentales: las organizaciones y movimientos sociales a nivel local y nacional, y la organización comunitaria a través de plataformas vecinales u asociaciones en el interior de los barrios.

#### A) LAS ORGANIZACIONES Y MOVIMIENTOS SOCIALES A NIVEL LOCAL Y NACIONAL

Dentro del primer grupo, debemos distinguir entre aquellas organizaciones civiles – normalmente asociaciones y fundaciones del tercer sector - presentes en el territorio, dónde desarrollan proyectos y tareas específicas, de aquellos movimientos sociales de base que actúan en estos territorios, pero desde una base de movilización vecinal y política.

---

<sup>216</sup> Resolución del 8 de octubre de 2021, sobre Fraudes en los contadores eléctricos y en la facturación estimada.

<sup>217</sup> La figura se regula en el Reglamento Orgánico Municipal.

<sup>218</sup> En el caso de Figueres, existió la figura del "*Síndic Municipal de Greuges*" desde 2002 hasta 2012. A partir de entonces no ha existido esa figura en la ciudad.

Desde un punto de vista de trabajo directo en los barrios, encontramos diversas organizaciones del llamado tercer sector, que trabajan directamente con las comunidades o dan apoyo a las mismas y que, de alguna manera, se han visto relacionadas con la problemática de precariedad energética. En los distintos casos se han realizado entrevistas con estas organizaciones cuando estas han estado directamente vinculadas con la problemática, y a nivel metodológico han sido identificadas como personal técnico, en tanto no se trata de organizaciones de base, sino de organizaciones sociales profesionalizadas que llevan a cabo parte de sus proyectos – con financiación pública y/o privada – en estos barrios. Ejemplos de estas organizaciones, para los distintos casos, son:

- la Asociación Víncl en el caso de los barrios del Culubret i Sant Joan en Figueres.
- Cáritas, AD'Iniciatives socials y la Fundación A.A.S.S en el caso de Font de la Pólvara en Girona.
- Salesians Sant Jordi, entre otros, en el caso del barrio de la Mina en Sant Adrià de Besòs.

Por otro lado, encontramos organizaciones y movimientos sociales – a nivel local y nacional – que se han implicado activamente en los casos, pero siempre a través de la organización colectiva y el establecimiento de lazos de solidaridad. En esta categoría destacan especialmente dos movimientos sociales en el territorio catalán para los casos que nos ocupan: la *Aliança contra la Pobresa Energètica* (APE) y la *Xarxa per la Sobirania Energètica* (XSE).

La APE es un movimiento social formado, fundamentalmente, por personas afectadas por la pobreza energética, y que tiene como objetivo garantizar el acceso universal a los servicios básicos de agua y energía. Tal como el mismo movimiento señala, su actividad se centra en la incidencia política para ejercer presión sobre la Administración y sobre las grandes empresas, así como en el desarrollo de grupos de apoyo mutuo como herramienta de empoderamiento (Alianza contra la Pobreza Energética, 2022) y de defensa del derecho a la energía (Hesselman et al., 2019). En este sentido, resulta de interés la investigación realizada por Ortiz et al. (2021) en que analizan las acciones llevadas a cabo en el marco de las asambleas de asesoramiento colectivo de la APE como herramienta innovadora y colectiva para afrontar las situaciones de pobreza energética. Entre las actividades más notables de la APE en los últimos años, además de las múltiples campañas que han llevado a cabo, destaca su papel en el grupo motor de la Iniciativa Legislativa Popular de la Ley catalana 24/2015, actualmente vigente, que representa una de las normativas de defensa del derecho a la energía más avanzadas en el contexto español y europeo (Hesselman et al., 2019).

Si bien la actividad de APE se centró, inicialmente, en las problemáticas de pobreza energética vinculadas a las dificultades de acceso a los suministros básicos por motivos económicos, su reciente actividad se ha ampliado a situaciones de precariedad energética que van más allá de las cuestiones de asequibilidad energética. A partir de las entrevistas realizadas en este trabajo,

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

se documenta<sup>219</sup> que esta ampliación del foco de interés de este movimiento se dio a partir de la llegada a los espacios de asesoramiento colectivo de personas y colectivos que estaban afectados por cortes de suministro sistemáticos y recurrentes, y en concreto del caso de La Mina. A partir de esta primera entrada, más casos de barrios afectados por esta problemática fueron emergiendo y llegando al radio de influencia del movimiento, especialmente a partir de los casos de interrupciones de suministro generalizadas después del temporal Filomena en enero del 2021<sup>220</sup>. A partir de entonces, la *Aliança contra la Pobresa Energètica*, ha desarrollado acciones en este ámbito de la precariedad energética. Entre ellas destacan la creación de redes de coordinación y reivindicación conjuntas entre los barrios afectados por los cortes de suministro sistemáticos en el territorio catalán, la creación de un grupo de trabajo estable con la *Xarxa per la Sobirania Energètica* sobre este tema, el lanzamiento de campañas de comunicación y ruedas de prensa de denuncia de estas situaciones de precariedad energética<sup>221</sup>, y la creación y participación de redes de solidaridad y apoyo mutuo con organizaciones sociales y vecinales implicadas en casos de barrios afectados por cortes de luz sistemáticos en otras zonas del territorio español.

Por otro lado, encontramos la *Xarxa per la Sobirania Energètica* (XSE, en castellano: Red por la Soberanía Energética)<sup>222</sup>. La XSE es una red/colectivo formado por asociaciones, colectivos y ciudadanas a título individual de Catalunya que tienen como objetivo avanzar hacia un modelo energético distribuido, renovable, democrático, justo y ecofeminista. La XSE fue creada en 2013, en el marco de la “Jornada hacia un cambio hacia la soberanía energética”, en que se constituyó a partir de un manifiesto, con el objetivo de crear un espacio de confluencia y establecer sinergias para la formar un frente político de transformación en el ámbito de la energía (*Xarxa per la Sobirania Energètica*, 2013). Entre las actividades de la XSE destacan su trabajo específico sobre formas de gobierno público-comunitario de la energía, la municipalización y recuperación del control ciudadano sobre la red de distribución eléctrica y las infraestructuras de producción de energía o la lucha por una transformación social y ambientalmente justa del modelo energético. En relación con las problemáticas de precariedad energética, objeto de este trabajo, la XSE se ha implicado desde el inicio en el trabajo con los barrios afectados, tanto a través de

---

<sup>219</sup> Persona entrevistada G/C-A/37.

<sup>220</sup> De acuerdo con el “Informe sobre l'impacte de la borrasca Filomena” elaborado por la Oficina Catalana del Canvi Climàtic de la Generalitat de Catalunya, publicado en abril de 2021, alrededor de 6300 personas se quedaron sin electricidad en algún momento de la borrasca (Oficina Catalana del Canvi Climàtic, 2021).

<sup>221</sup> Como ejemplos de este tipo de campañas destacamos la reciente [campaña “#VivirSinLuz”](#) desarrollada en febrero de 2022; [acciones de denuncia](#) contra la criminalización de los barrios afectados por los cortes indiscriminados de Endesa, en enero de 2021; o la [rueda de prensa conjunta](#) entre APE, barrios afectados y la alcaldesa de la ciudad de Figueres para denunciar la situación de cortes de luz indiscriminados en diciembre de 2020.

<sup>222</sup> La autora de este trabajo forma parte activa del núcleo de la *Xarxa per la Sobirania Energètica* desde el año 2018, por lo que su experiencia en el marco de esta organización y movimiento social, tal y como se detalla en el capítulo metodológico, se ha incorporado en esta tesis doctoral.



su trabajo propio sobre las redes de distribución<sup>223</sup>. Más recientemente, a partir de la emergencia de casos de barrios afectados por cortes sistemáticos y recurrentes, se ha creado un grupo de trabajo conjunto entre la XSE y la APE para abordar las acciones de coordinación e incidencia política, juntamente con los barrios afectados, en el territorio catalán.

### B) LAS VECINAS ORGANIZADAS Y LAS ASOCIACIONES DE VECINOS

En este apartado, dedicamos una atención especial a las organizaciones vecinales en los barrios afectados. Con el objetivo de organizar esta sección, trataremos cada uno de los barrios de forma sucesiva. Como elemento común en los barrios incluidos en este trabajo, con excepción del barrio de Sant Joan en Figueres, todos ellos han estado en contacto y participado de forma activa en los espacios de coordinación y apoyo mutuo junto con la APE y la XSE.

En primer lugar, en relación con el barrio de Font de la Pólvora de Girona, los y las vecinas del barrio están organizados a través de la Asociación de vecinos de Font de la Pólvora, y anteriormente, a través de la Plataforma por la Dignidad de Font de la Pólvora. La Plataforma por la Dignidad de Font de la Pólvora fue creada en diciembre del 2018, como reacción a las declaraciones de la alcaldesa de Girona, Marta Madrenas, después de una intervención policial contra el fraude eléctrico en el barrio<sup>224</sup>. La Plataforma nace por el acuerdo de una cuarentena de vecinos y vecinas con el objetivo de denunciar los cortes indiscriminados del barrio, la pasividad del ayuntamiento y la estigmatización creciente del barrio causa por del argumentario del gobierno local<sup>225</sup>. A partir de entonces y hasta verano del 2020, la Plataforma fue una entidad muy activa y la organización de referencia, en la autoorganización vecinal del barrio para hacer frente a la problemática de la precariedad energética. Sus actividades se centraron en la denuncia de la situación de cortes indiscriminados en el barrio a través de un registro de los cortes que se retransmitía vía Twitter; acciones de movilización y organización vecinal; asambleas y manifestaciones; así como reuniones con administraciones públicas y otras instituciones.

A partir del verano de 2021, será la Asociación de Vecinos de Font de la Pólvora quién tomará un rol más central en la movilización y organización vecinal. La Asociación de Vecinos de Font de la Pólvora ha existido desde la creación del barrio, en el año 1979, a partir de la fusión de dos asociaciones preexistentes de los residentes que acabaron habitando los nuevos edificios del barrio<sup>226</sup>. La Asociación de vecinos de Font de la Pólvora ha tenido distintas etapas de actividad,

---

<sup>223</sup> Véase, por ejemplo, la celebración de jornadas en el ámbito catalán e internacional sobre redes de distribución, o la publicación del estudio “Recuperando el control de la energía. Acciones para (re)municipalizar la distribución eléctrica” (Pérez, 2017).

<sup>224</sup> Pinilla, O. (16 de diciembre de 2018) La policia detecta prop de 600 fraus elèctrics a Girona. *El Punt Avui*. <https://www.elpuntavui.cat/societat/article/5-societat/1520854-la-policia-detecta-prop-de-600-fraus-electrics-a-girona.html>

<sup>225</sup> Nota de prensa de la Plataforma por la Dignidad de Font de la Pólvora en fecha 23 de diciembre de 2018.

<sup>226</sup> La primera Asociación de Vecinos de Font de la Pólvora nace de la fusión de dos organizaciones de vecinos/as preexistentes de los residentes de la zona de barraquismo de las “Pedreres” y los residentes de los llamados “Albergues Provisionales” (Pernau, 1995).

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

en función del periodo y etapa histórica. En los años más recientes, y hasta 2021, la asociación fue mediada por otra asociación externa que desarrollaba proyectos comunitarios en la zona, la asociación AASS, entre ellos la dinamización de la asociación vecinal<sup>227</sup>. En 2021, a través de una asamblea general de la Asociación de Vecinos, una nueva junta fue elegida formada íntegramente por vecinos y vecinas del barrio. A partir de ese momento, la Asociación AASS - después de un período de traspaso de información y documentación a la nueva junta - cesó sus actividades de apoyo a la asociación de vecinos. Entre las actividades de la Asociación de Vecinos en relación con la problemática de precariedad energética, se cuentan asambleas y campañas de comunicación vecinales, acciones de denuncia y registro de cortes de luz e incidencias en el barrio a través de la red social Twitter, interlocución y comunicación con el gobierno local.

Yendo ahora a los barrios del Culubret y Sant Joan en Figueres, deberemos diferenciar entre las organizaciones vecinales de ambos barrios. Por un lado, en el barrio de Sant Joan, en el momento de escribir estas líneas (abril de 2022), no hay una asociación de vecinos activa en el barrio. A partir de las entrevistas realizadas, se ha podido documentar la existencia y actividad de la Asociación de Vecinos de Sant Joan, hasta entonces liderada por José Castellón, actual concejal en el Ayuntamiento de Figueres. Posteriormente a su elección en el consistorio, la Asociación cesó su actividad y actualmente no se encuentra activa. Cabe destacar que, la Asociación de Vecinos de Sant Joan, en su momento de actividad, estaba liderada por miembros activos de la comunidad gitana de Figueres, entre ellos su anterior presidente.

En contraposición, en el barrio del Culubret existe una Asociación de Vecinos muy activa y que, desde hace años, ha liderado las movilizaciones y denuncias ante la situación de precariedad energética del barrio. Con relación al perfil de los miembros de la asociación, en su mayoría está formada por personas de edad avanzada– en línea con el perfil demográfico del barrio – y no tiene ningún miembro de etnia gitana. La actividad de la Asociación de Vecinos del Barrio en relación con la problemática de los cortes de luz ha sido muy activa, centrada fundamentalmente en la presión vecinal y ciudadana al ayuntamiento – a través de reuniones y mociones ante el pleno municipal - y otras autoridades públicas. De acuerdo con las entrevistas realizadas<sup>228</sup>, se puede apuntar la participación de la Asociación en numerosas reuniones tanto con los miembros del gobierno municipal actual y anterior, los grupos políticos en la oposición, reuniones con el entonces Consejero de Interior de la Generalitat de Catalunya Miquel Buch, reuniones de la junta de seguridad municipal en la que también fueron parte representantes de la empresa

---

<sup>227</sup> Este apoyo y dinamización estaba financiado a través del “Convenio de colaboración entre el Ajuntament de Girona y la Associació per a l’atenció de serveis i solidaritat - AASS, para el desarrollo de actuaciones en los proyectos: Grups de mares i pares, Projecte per a escales, Suport a l’associacionisme, i joves Plus, en el marco del plan Integrant Accions de Girona Est, donde se desarrolla el programa de ‘Acció comunitària integral’, para el periodo del 1 de enero de 2019 a 31 de diciembre de 2020”. Entre las actuaciones objeto del convenio se incluye la “la dinamización y apoyo de la Associació de Veïns de Font de Pólvora, dentro del Projecte de Suport a l’Associacionisme de Girona Est” (artículo primero). El conjunto de actuaciones objeto del convenio estaban financiadas con un importe de 101.944,75 €.

<sup>228</sup> Entrevistas CSJ/C-A/23, CSJ/C-A/24, CSJ/C-A/42.

distribuidora, entre otras. Por otra parte, la presencia de la Asociación en los medios de comunicación ha sido amplia, y los representantes de la Asociación han sido parte de diversos reportajes periodísticos, entrevistas y noticias periodísticas.

Un apunte relevante con relación a la configuración y las relaciones entre las dos Asociaciones de Vecinos de los barrios de Figueres afectados es la siguiente. Entorno al año 2017, se crea la Coordinadora de Asociaciones Josep Casero, que agrupaba a las asociaciones de los barrios de Habitatges del Parc, Juncària-Parc Bosc, Culubret i Turó Baix – Nova Estació. En otras palabras, la coordinadora agrupaba a todas las asociaciones del sector oeste de la ciudad de Figueres, exceptuando a la Asociación de Vecinos de Sant Joan. Si revisamos sus principales actuaciones, vemos que la mayoría son acciones de reivindicación y denuncia en torno a temáticas concretas y recurrentes: seguridad, civismo y delincuencia, especialmente en relación con el barrio de Sant Joan. En 2017, la Coordinadora Josep Casero presenta una primera moción al pleno del Ayuntamiento de Figueres justificada en la “preocupación creciente entre nuestros vecinos respecto a la seguridad, incivismo y degradación<sup>229</sup>”. Ya en esta primera moción se hace referencia a la problemática de los cortes de luz y se demandaba el soterramiento de la red de distribución en el barrio del Culubret. Esta coordinadora, entonces, nace como reacción de las asociaciones de vecinos de los barrios colindantes con Sant Joan, ante las problemáticas no resueltas en la zona. Es importante notar que, mientras que el barrio de Sant Joan es el barrio con un mayor porcentaje de población gitana y la Asociación de vecinos de Sant Joan está formada por personas gitanas, esto no sucede así en los barrios colindantes, en que la población gitana no tiene presencia en los espacios de representación vecinales ni tampoco en la Coordinadora Josep Casero.

La Coordinadora de Asociaciones Josep Casero dejó de tener actividad durante el año 2021, y a inicios de 2022, nace una nueva organización que agrupa asociaciones de vecinos en Figueres: la Federació d'Associacions de Barris de Figueres (FABF). La FABF nace en julio de 2021<sup>230</sup>, como estructura federativa que incluye cinco asociaciones vecinales: Juncària-Parc Bosc, Habitatges del Parc, Eixample, Olivar Gran, Culubret, i Poble Nou.

Finalmente, respecto al barrio de La Mina, en este apartado haremos referencia dos colectivos vecinales muy específicos. Por una parte, la Plataforma d'Entitats i Veïns de La Mina (PEVM), nacida en 1997, tiene un papel importante en la representación e interlocución con la administración local, y en concreto, el Consorci del Barri de La Mina, en relación con las problemáticas del barrio. Ahora bien, en el trascurso de esta investigación – si bien se reconoce su importante papel en el barrio – la Plataforma no ha desarrollado actuaciones específicas y concretas en relación con la problemática de precariedad energética. Es importante tener en cuenta, tal como apuntan las contribuciones más recientes sobre la historia de los agentes sociales en el barrio, que el movimiento vecinal en La Mina está viviendo uno de sus momentos

---

<sup>229</sup> Acta del Pleno del Ayuntamiento de Figueres con fecha 2 de marzo de 2017.

<sup>230</sup> Fecha de Inscripción en el Registro de Asociaciones del Departamento de Justicia de la Generalitat

más bajos (Aubán Borrell, 2021, p. 439). De acuerdo con el historiador Monferrer, experto y responsable del *Arxiu Històric del Camp de la Bota y La Mina*, entre 2005 y 2010, la mitad de las entidades vinculadas a la Plataforma se desvincularon de ella, como muestra de un desencanto creciente y un decrecimiento del movimiento vecinal (Monferrer i Celades, 2016, p. 93).

Por otro lado, destacamos el proyecto *Objectiu Venus* como un agente social relevante. Objectiu Venus se define como un proyecto de agitación comunitaria formado por vecinas y vecinos del edificio Venus y personas que “están o han estado afectadas en algún momento por las problemáticas que se derivan del edificio Venus” (Objectiu Venus, 2022). En el año 2020, el proyecto Venus lanzó una campaña de micro mecenazgo para recaudar fondos y cofinanciar el proyecto, consiguiendo su objetivo el 24 de enero de 2020, a través de la contribución de 363 cofinanciadores. El objetivo de esta campaña era recoger fondos para cubrir los gastos de representación legal y los trámites del proceso judicial de las y los vecinos del edificio en relación con la situación de inestabilidad urbanística en el proceso de demolición del edificio. Este colectivo será importante en relación con la problemática de precariedad energética, en tanto agrupa la parte de la comunidad afectada por el proceso de degradación del edificio Venus que, como veremos, tiene que ver en gran medida con la situación de precariedad energética.

### 2.3.3 La empresa privada de distribución

El último actor relevante que situamos en nuestro mapa es la empresa privada de distribución eléctrica que, en el caso de los barrios que analizamos en este trabajo, y también en la mayoría del territorio catalán, es la empresa distribuidora e-Distribución Redes Digitales S.L.U., del grupo empresarial Endesa. Sin entrar a analizar la historia y orígenes de la empresa, resulta de interés situarla en el conglomerado empresarial de Endesa<sup>231</sup>. El Grupo Endesa se trata de un grupo empresarial integrado verticalmente con actividad en toda la cadena del ciclo eléctrico, incluyendo actividades de generación, distribución y comercialización. En fecha de 31 de diciembre 2021, Enel, S.P.A era titular de un 70,10% de las participaciones de Endesa. Con relación al mapa societario de Endesa, y cómo e-Distribución se sitúa en este mapa, de acuerdo con el Informe de gestión consolidado a fecha de 31 de diciembre de 2021, el Grupo Endesa se configura a través de líneas de negocio, representadas a través de distintas empresas con actividad en las líneas de generación, distribución y comercialización<sup>232</sup>.

e-Distribución Redes Digitales, S.L.U, es la empresa distribuidora de referencia en Catalunya, y por lo tanto, también es la empresa distribuidora implicada en los tres casos de precariedad energética analizados. Respecto los beneficios para el año 2021, utilizando como referencia el indicador EBITDA (Resultado Bruto de Explotación), la actividad de distribución representó el

---

<sup>231</sup> Para un análisis más profundo tanto de las empresas de distribución como de su posición y competencias en el mercado eléctrico, nos remitimos al Capítulo 2 de esta tesis doctoral.

<sup>232</sup> Ver Anexo 10: Mapa societario del Grupo Endesa en 2021 en el Volumen de Material Suplementario de esta tesis doctoral.

45.9% del EBITDA del Grupo Endesa. En términos de inversiones, las inversiones destinadas a la actividad de distribución representaron el 38.8%.

Con relación a los beneficios del Grupo Endesa para el año 2021, el más reciente con datos disponibles, el Grupo Endesa tuvo un resultado neto de 1435M€, un 2.9% más que en 2020, y que supone un 12.3% de incremento en el indicador de EBITDA.

Por lo que respecta a la organización específica de la sociedad e-Distribución Redes Digitales, S.L.U, esta se organiza territorialmente a través de Unidades Territoriales, Unidades Operativas y Equipos técnicos de Red (e-Distribución, 2021). Para los casos particulares que nos ocupan, el Área implicada será Catalunya y las Unidades territoriales serán Barcelona, a través de la Unidad Operativa (UO) Barcelona Norte y el Equipo técnico de redes Barcelona Norte, y la UT de Girona, a través de la UP de Figueres (Equipo técnico de redes Palafrugell-Figueres) y la UO Salt (Equipo técnico de redes de Salt).

## **2.4 Medidas e intervenciones de política pública en casos de precariedad energética**

Si bien el foco de este trabajo no es el análisis ni evaluación de las políticas públicas y/o medidas implementadas en cada uno de los casos, si queremos esbozar las principales actuaciones desarrolladas en cada barrio que, como veremos más adelante, se relacionan con los distintos procesos de co-construcción del fenómeno de precariedad energética como problema de política pública.

La presentación de las distintas actuaciones llevadas a cabo se ha dividido en tres grandes bloques: las actuaciones lideradas por la administración local, las actuaciones lideradas por la ciudadanía y las intervenciones por parte de la administración autonómica. No se dedica un bloque específico a las medidas lideradas por la empresa distribuidora – más allá de la solicitud de intervención policial para la desconexión en casos de fraude eléctrico – ya que la intervención de la empresa distribuidora se ha dado siempre en colaboración o pacto con la administración local. Por este motivo, en el primer apartado – y más extenso – dedicado a las intervenciones lideradas por los ayuntamientos, se mencionarán las colaboraciones con la empresa distribuidora. A continuación, explicamos las principales actuaciones y características de estas, con las distinciones particulares en cada uno de los casos analizados, a partir del análisis de documentos de política pública proporcionados por las distintas administraciones, así como las entrevistas realizadas a las y los profesionales implicados.

### **2.4.1 Actuaciones a nivel municipal y local**

Desde el 2014 en qué los casos de desconexiones energéticas empiezan en dos de los barrios analizados – Font de la Pólvora y Culubret – se inician las primeras intervenciones. El caso de La Mina, que surge mucho más tarde, también es objeto de intervención, aunque esta se dio de forma más concentrada en el tiempo y de forma más directa. Si bien, en cada caso el proceso

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

ha sido distinto y se ha dado con una intensidad diferente, en global, existen medidas y actuaciones compartidas que ponemos en relieve.

### A) CAMPAÑAS DE REGULARIZACIÓN Y MEJORA DE LAS INFRAESTRUCTURAS EN FONT DE LA PÓLVORA

En total, el Ayuntamiento de Girona ha llevado a cabo tres campañas de regularización del suministro eléctrico en el barrio de Font de la Pólvora con una tasa de éxito muy limitada. Las primeras medidas y actuaciones llevadas a cabo en el barrio de Font de la Pólvora fechan del año 2014. En 2014, el Ayuntamiento de Girona firma un convenio de colaboración con e-Distribución Eléctrica y Endesa Energía XXI, con el objetivo que “las personas con recursos económicos limitados tuvieran facilidades para acceder a nuevos contratos” (Ajuntament de Girona, 2021, p. 4). Esta primera campaña fue muy limitada, ya que sólo consiguió la regularización de 41 personas (19.61%).

A finales de 2018 se inició una segunda campaña de regularización, esta vez llegando a 35 personas que regularizaron su suministro. Es en este momento que se inician medidas complementarias a las campañas de regularización (con un éxito muy limitado) y se llega a un acuerdo con la distribuidora de Endesa para la mejora de las infraestructuras en el barrio, a través de un proceso de seccionamiento de la red de baja distribución en esta área (Ajuntament de Girona, 2021, p. 10). Este plan de seccionamiento afectaba a 15 comunidades del barrio.

Finalmente, en el año 2020 se llevó a cabo la última campaña de regularización, así como se continuó con el plan de inversiones de la empresa distribuidora (a través del seccionamiento y sectorialización de la red). En esta ocasión, por primera vez, se crea un equipo específico de trabajo en el barrio para esta temática y de trabajo con las comunidades que, hasta entonces no se había llevado a cabo. En concreto, este nuevo equipo trabaja específicamente en los programas de regularización, de promoción de la eficiencia energética y orientación al consumidor/a (Ajuntament de Girona, 2021, p. 12). Durante la campaña de 2020, 32 personas solicitaron la regularización, pero el programa quedó paralizado con el inicio de la pandemia COVID 19. Si bien durante el año 2021 se han retomado algunas de las actuaciones de inversión y seccionamiento de la red, no se disponen de datos sobre los resultados de esta última campaña.

Los programas de regularización propuestos por el Ayuntamiento de Girona implicaban, por un lado, el acompañamiento y apoyo económico por parte de servicios sociales en el proceso de alta del contador (este proceso, además de los costes ordinarios, podía comportar gastos de mejora de la instalación para obtener el Certificado de Instalación Eléctrica), así como “ventajas en relación con la deuda existente” siempre que se pague la deuda actual (Ajuntament de Girona, 2021, p. 12).

Desde el punto de vista del personal técnico implicado en estas campañas, y a la luz de los limitados resultados obtenidos por las distintas campañas a lo largo de 7 años, los dos principales problemas en las medidas implementadas hasta el momento en el barrio han sido la no planificación de una intervención integral en el territorio, entendiendo la situación de precariedad

energética como un síntoma más de una situación global y, por otro lado, la no continuidad de los programas en sus distintas dimensiones, tanto de impulso como de control posterior (Entrevista FP/T/36).

Junto a estos programas de regularización, también se han introducido mejoras técnicas de la infraestructura. Estas mejoras han consistido, fundamentalmente, en la sectorización de la red de baja tensión en el barrio, esto es, la subdivisión de la red existente en unidades independientes de menor tamaño<sup>233</sup>. Esta mejora se ha realizado con el objetivo que, en el caso de una avería o sobrecarga en algún punto de la línea, sólo se vea afectado una porción de la misma y no la totalidad o gran parte de ella como ha venido sucediendo en los últimos años. De forma complementaria a estas campañas, y gracias a la presión vecinal y social en la ciudad, el Ayuntamiento de Girona realizó una auditoría externa del estado físico de la red de distribución de baja tensión en el barrio.

Cabe destacar que, en febrero de 2022, ya finalizado el trabajo de campo de esta tesis doctoral, la empresa distribuidora instaló un nuevo centro de transformación en el barrio, que permitirá doblar la potencia actual que se ofrece, a su vez que anunció nuevas inversiones en el sector para la reparación y refuerzo de la red (García, 2022). Desde entonces, las desconexiones sistemáticas se han reducido de forma sustancial en el área<sup>234</sup>.

### B) BLINDAJE DE CONTADORES ELÉCTRICOS Y MEDIDAS DE CONTROL EN LA MINA

En el caso de La Mina, las medidas llevadas a cabo en relación a la situación de precariedad energética fueron más específicas y concentradas en el tiempo (año 2018 y primera mitad del 2019). En este apartado sólo nos centramos en las actuaciones llevadas a cabo en el edificio de Venus que, como hemos explicado anteriormente, si bien no es el único bloque de viviendas afectado por los cortes de luz sistemáticos, si es uno de los más paradigmáticos y en el que se intervino en primer lugar. En global, el programa aplicado en el caso de La Mina se compuso de cuatro medidas o ejes fundamentales: (1) el trabajo con las comunidades y familias de forma específica, (2) la campaña de regularización masiva y de condonación de la deuda, (3) mejora de la infraestructura eléctrica en el barrio, (4) el blindaje de contadores y, (5) medidas de control (incluyendo procedimientos de sanción) posteriores. Este programa se llevó a cabo gracias a un acuerdo con la Empresa e-Distribución, al que se llegó después de un proceso de negociación duro entre el ayuntamiento y la empresa, dado que la distribuidora – inicialmente – se negaba a realizar ninguna acción específica en el barrio (Entrevista LMT/45). Como resultado de esta negociación, la empresa distribuidora se compromete, por un lado, a la facilitación del proceso de regularización impulsado por la administración pública, incluyendo la condonación de las

---

<sup>233</sup> La sectorización consiste en la división del circuito en circuitos más pequeños, de forma que un problema en cualquiera de ellos puede ser localizado y monitorizado de forma más específica, sin afectar el resto del circuito.

<sup>234</sup> Esta reducción la hemos podido documentar a través de comunicaciones personales con miembros de la Asociación de Vecinos de Font de la Pólvora, por un lado, y la disminución de denuncias públicas a través de la cuenta de Twitter de la propia asociación, a través de la cual realizan un registro de las incidencias de suministro eléctrico en el barrio.

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

deudas de las personas residentes que no se encontraran regularizadas y, por otro lado, la mejora de las infraestructuras en el barrio a través de trabajos de sectorización.

La intervención en el edificio Venus se inició con el trabajo colectivo con las comunidades de vecinos e individual con las unidades familiares de las mismas. Este proceso se llevó a cabo a través de los equipos de intervención social que ya trabajaban previamente en este contexto (por lo tanto, ya estaban familiarizados con la comunidad). El primer paso implicó un trabajo de información y sensibilización de las familias que debían regularizarse, así como de diagnóstico de la situación en este edificio específico. Una vez finalizada esta fase, se procedió a la regularización de suministros de las familias implicadas que, incluyó, por una parte, la condonación de la deuda existente<sup>235</sup> y la paralización de los procesos penales abiertos por defraudación del fluido eléctrico, y la intervención de Servicios Sociales para vehicular las ayudas y canales de apoyo necesarios para las situaciones de pobreza energética. En este proceso se regularizaron 209 puntos de suministro. Con el objetivo de facilitar el proceso, la empresa comercializadora del Grupo Endesa se instaló temporalmente en el edificio del ayuntamiento, al cual podían acudir los y las vecinas para realizar los trámites (de manera que, con una sola visita, se podían resolver cuestiones administrativas con el ayuntamiento y las gestiones pertinentes con la empresa de electricidad). De forma simultánea a este proceso se llevó a cabo el blindaje de contadores y de los equipos de medición. Esta medida consistió en instalar puertas metálicas de seguridad en cada uno de los cuartos de contadores, junto con una instalación de seguridad y alarmas con una empresa privada, para impedir el libre acceso a los contadores e impedir su manipulación (LM/T/45). Este proceso se pudo realizar de forma rápida ya que, la mayoría de las viviendas en estos bloques son propiedad pública y la gestión de las comunidades se realiza desde la empresa pública de vivienda de la ciudad<sup>236</sup>. De esta forma, el acceso a los cuartos de contadores quedó limitado a la sociedad municipal que gestiona las viviendas, por un lado, y al personal técnico de la empresa distribuidora, por el otro. Finalmente, el proceso acabó con una última fase de intervenciones correctivas y de control en el barrio. Durante la primera mitad del año 2019, se llevaron a cabo 6 intervenciones policiales en el área para el control y monitorización de la situación.

Sin entrar a evaluar los resultados del programa llevado a cabo en La Mina y, en concreto, en el edificio Venus, si apuntamos algunas de las valoraciones recogidas en las entrevistas y análisis de documentación. Por un lado, entre los resultados positivos del programa, destaca el gran número de procesos de regularización realizados y, las condonaciones de deuda y normalización

---

<sup>235</sup> Tal como se apunta de la información recogida a través de la documentación y entrevistas realizadas (en concreto, LM/T/7 y LM/T/8), la deuda condonada no sólo se refería a las facturas impagadas con anterioridad o las multas administrativas pendientes, pero también las deudas derivadas de procesos judiciales. En algunos casos, estas deudas podían ser elevadas, de 1500 a 3000 euros por unidad familiar (LM/T/45).

<sup>236</sup> Esto es relevante ya que es un derecho de la persona titular de la vivienda tener acceso a los equipos de medición del suministro eléctrico. Por este motivo, en el caso de Font de la Pólvora se requirió un trabajo previo con las comunidades de vecinos para su aprobación y consentimiento para los trabajos de sectorización en el barrio. En el caso de La Mina, dada la condición pública de las viviendas, si bien se informó a los y las vecinas, no se requirió de su consentimiento.



asociadas a estos. En segundo lugar, se apunta un descenso del número de cortes de luz en los edificios afectados y una menor incidencia de estos cortes en las viviendas.

Ahora bien, también pueden apuntarse algunas consecuencias negativas y/o dificultades y elementos negativos detectados en el proceso. Por un lado, a partir del análisis realizado, se ha visto que el proceso de regularización diseñado en el caso de La Mina sólo daba opción a las vecinas a regularizar su situación con la comercializadora de Endesa. Esto implica que las vecinas afectadas no tuvieron libre elección de compañía comercializadora para la regularización<sup>237</sup> viéndose obligadas a contratar con la comercializadora de Endesa. Un segundo elemento a tener en cuenta es que el proceso de regularización en La Mina, más allá del ejercicio de información respecto a la ciudadanía, no contó con el acuerdo conjunto y fue una decisión unilateral de la administración pública (LM/T/8). Este tipo de prácticas indican, en cierta manera, el desplazamiento de las vecinas y vecinos del barrio como sujetos pasivos y sin agencia que son parte y objetivo de políticas públicas de las cuales no han tenido la oportunidad de ser partícipes. Un tercer punto negativo es que, si bien el número de cortes de suministro ha disminuido en el ámbito doméstico, los cortes de suministro de las zonas comunitarias se han convertido en habituales (y prácticamente permanentes) dificultando la vida comunitaria del edificio e incrementando la situación de inseguridad en el mismo (LM/T/7). Finalmente, este último punto tiene que ver con el hecho que, si bien la campaña de regularización sirvió para que muchas de las familias y viviendas regularizaran su situación, hubo unidades de convivencia en las que no fue posible realizar este proceso. Esto sucedió por motivos diversos, desde mayores resistencias por parte de algunas unidades de convivencia, hasta situaciones irregulares y de extrema vulnerabilidad, por ejemplo, de ocupación irregular de vivienda o situación irregular de las personas residentes, que no pudieron acceder a un alta de suministro. Estos últimos casos se vieron abocados a una situación límite al no poder conectarse irregularmente al suministro eléctrico y, en muchos casos, también optaron por “engancharse” al suministro eléctrico de las zonas comunitarias.

### C) PROGRAMA DE REGULARIZACIÓN EN EL CULUBRET I SANT JOAN

En el caso de los barrios de Sant Joan i Culubret en Figueres, se ha desarrollado un programa de regularización en la ciudad (por lo tanto, no específico para los barrios analizados), con el nombre ‘*Connecta’t*’, que se circunscribe como una de las líneas de actuación de la propuesta de abordaje de la vulnerabilidad energética en la ciudad (Oficina d’Inclusió Social de Figueres, 2020). El programa ‘*Connecta’t*’ tiene como funciones el acompañamiento y apoyo para la regularización de los suministros eléctricos, mediación con las empresas privadas del sector, así como la facilitación de trámites como el Certificado de Instalación Eléctrica, la cédula de

---

<sup>237</sup> Este hecho no sólo se ha dado en el caso de La Mina, sino también en otros procesos de regularización en otros barrios. Este tipo de prácticas se suelen justificar por dos motivos. El primer se refiere a la mayor facilidad de trámites al proceder al alta de contador con la distribuidora y el alta de contrato de suministro con compañías del mismo grupo empresarial (a través de un solo convenio de colaboración). En segundo lugar, los contratos de regularización suelen priorizarse con empresas suministradoras de referencia, en tanto son las únicas que pueden ofrecer el bono social de electricidad posteriormente.

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

habitabilidad o los informes sociales pertinentes. De acuerdo con los resultados proporcionados por el mismo Ayuntamiento, durante los años 2018 y 2019, 13 unidades de convivencia regularizaron su situación, y 8 unidades de convivencia durante el año 2020 (Oficina d'Inclusió Social de Figueres, 2020, p. 7).

A partir de las entrevistas realizadas y la documentación recogida, vemos que el programa de regularización en el caso de Figueres – en particular en los barrios analizados - siguió un ritmo mucho más lento que los otros dos casos. Esta situación se dio especialmente por la existencia de tensiones internas importantes en los barrios. Así, tal como se apunta en una de las entrevistas a personal técnico, el proceso de puesta marcha e implementación del programa de regularización se hizo (y se está llevando a cabo) de forma selectiva y escalonada:

(...) se comenzó con mucha prudencia y muy despacio, sobre todo con familias con las que ya tuviéramos vínculo a través de servicios sociales o conmigo, como trabajadora social, de forma que apelábamos a la confianza que tenían en mí, para ver cómo funcionaba el circuito (CSJ/T/2).

Otras estrategias que se utilizaron, en el caso de los barrios de Sant Joan y Culubret, fue el contacto inicial con líderes o personas de referencia en la comunidad, para iniciar el contacto y evitar la resistencia a los programas de regularización (CSJ/T/2).

### 2.4.2 Actuaciones des de la ciudadanía y organizaciones sociales

En este bloque, nos referimos brevemente a las actuaciones llevadas a cabo desde la ciudadanía organizada, las asociaciones de vecinas y vecinos, así como las organizaciones sociales implicadas en los casos de precariedad energética. Sin pretender mapear todas las actuaciones llevadas a cabo, sí se quiere representar el tipo de acción colectiva que se ha desplegado en los casos analizados.

#### A) ACCIONES DE DENUNCIA Y PRESIÓN POLÍTICA<sup>238</sup>

Por un lado, encontramos las acciones de denuncia y presión mediática por parte de las asociaciones de vecinas y vecinos, pero también las organizaciones sociales vinculadas a los casos. Por un lado, destacan el impulso mediático de algunas de las asociaciones de vecinos, como el caso del Culubret o bien la Asociación de vecinos de Font de la Pólvora, que activamente han participado y facilitado la difusión de la situación extrema del barrio a través de medios de comunicación, ya sea a través de reportajes en medios de comunicación o bien a través de su intervención en programas televisivos o de radio.

Por otro lado, destacan las manifestaciones, concentraciones y campañas de presión política y social impulsadas por las vecinas y vecinos afectados, junto con otras organizaciones sociales. Entre ellas destacamos las manifestaciones organizadas por la Plataforma por la Dignidad de Font de la pólvora y la AAVV del barrio ante el ayuntamiento de la ciudad e incluso en el interior del pleno del ayuntamiento, durante el año 2019. Por otro lado, destacan iniciativas como la

---

<sup>238</sup> Ver Anexo 11 para consultar una selección de imágenes de las acciones de protesta desarrolladas en los barrios analizados.

manifestación unitaria en la ciudad de Barcelona, que agrupaba distintos grupos de vecinas afectadas y organizaciones activistas en el ámbito de la vivienda y energía<sup>239</sup>, y en concreto la Asociación de Vecinos y Vecinas de La Mina y la Plataforma por la Dignidad Font de la Pólvora de Girona.

Cabe mencionar que, mientras que las vecinas afectadas en el caso del Culubret y La Mina han optado mayoritariamente por modalidades de denuncia tradicionales, a través de manifestaciones y/o acciones de denuncia a través de medios de comunicación tradicionales, la Plataforma por la Dignidad e Font de la Pólvora y la Asociación de Vecinos de Font de la Pólvora han tenido una presencia en redes sociales muy significativa. Por ejemplo, destaca, por un lado, el registro público de cortes de luz e incidencias de la empresa distribuidora que estas organizaciones recogían a nivel interno del barrio (a través de grupos de WhatsApp) y posteriormente publicaban diariamente en Twitter y otras redes sociales. Además de esta actividad de registro público continuo de las incidencias, se han llevado a cabo campañas online específicas, como por ejemplo la campaña de denuncia por los cortes de luz recurrentes durante la etapa de confinamiento entre marzo y mayo del 2020. La campaña, que se caracterizaba por la difusión de imágenes de vecinos y vecinas del barrio, así como del resto de la ciudad, con mascarillas y un texto en la mascarilla con el hashtag *#LumxFont* (Luz para Font).

### B) CREACIÓN DE REDES DE SOLIDARIDAD Y DE APOYO MUTUO

Paralelamente a las acciones colectivas de denuncia y presión política desarrolladas en cada uno de los casos de estudio, destaca la creación de redes de colaboración, solidaridad y apoyo mutuo entre los barrios afectados. Estas redes, en parte, han sido posible gracias su articulación a través de las tecnologías de la información y comunicación, y el uso de espacios digitales para la creación de redes de solidaridad (Rovira Sancho, 2015). En este sentido, destacamos dos espacios específicos en que estas redes se han conformado entre los barrios analizados.

Por un lado, destacamos el grupo de trabajo creado a partir de la iniciativa de la APE y la XSE y que ha agrupado a los principales barrios afectados por cortes de luz sistemáticos en el territorio catalán para la construcción de una acción coordinada. Entre las actividades llevadas a cabo a través de este grupo de coordinación destaca la creación de espacios de apoyo mutuo y para compartir estrategias llevadas a cabo en cada uno de los territorios, así como las acciones de presión política y negociación conjuntas. En este sentido, destacan dos reuniones llevadas a cabo entre esta red de solidaridad y de coordinación con la Dirección General de Energía en noviembre de 2021 y febrero de 2022<sup>240</sup>.

---

<sup>239</sup> El día 19 de febrero de 2020, bajo el lema "Señalamos Endesa como máxima responsable de la pobreza energética y la emergencia climática" se convocó una manifestación unitaria en Barcelona. La manifestación fue convocada por las siguientes organizaciones: PAH Barcelona, Fridays For Future, Rebelión o Extinción Cataluña, Bomberos Indignados, Red por la soberanía energética, Plataforma por la Dignidad Font de la Pólvora de Girona, Plataforma Som Sant Roc Badalona y la Asociación de Vecinos y Vecinas de La Mina.

<sup>240</sup> La autora de esta tesis doctoral ha participado como activista y participante-observante en ambas reuniones, como miembro de uno de los movimientos sociales, la *Xarxa per la Sobirania Energètica*, implicados en el movimiento.

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

Por otro lado, también se ha trabajado en una red de solidaridad más amplia, a nivel estatal del estado español, con barrios de otros territorios que también están afectados por alguna de estas situaciones de precariedad energética. Actualmente, esta red incluye barrios de Catalunya (La Mina, Font de la Pólvora, Culubret, Distrito Norte de Granada y Torreblanca en Sevilla. Esta red de solidaridad incluye organizaciones sociales -no integradas por los y las vecinas afectadas - que trabajan directamente en los barrios afectados (por ejemplo, la Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía en Granada (APDHA) para el barrio de Distrito Norte de Granada, la Fundación Secretariado Gitano para el caso de la Cañada Real, o bien la propia APE para los barrios catalanes). La red también incorpora como núcleo central a los colectivos de vecinos y vecinas afectadas, ya sea a través de las Asociaciones de Vecinos de cada uno de los barrios, así como vecinas y vecinos individuales movilizadas.

### 2.4.3 Actuaciones a nivel autonómico

Por parte de la administración autonómica, como hemos apuntado anteriormente, no se han llevado a cabo actuaciones materiales específicas en relación con la situación de precariedad energética en estos barrios.

Cabe destacar, desde una perspectiva simbólica, que, en noviembre de 2020, a través de la Comisión de Empresa y Conocimiento del Parlamento de Catalunya, se aprobó la Resolución 1057/XII del Parlamento de Catalunya, sobre las soluciones a los problemas de suministro eléctrico del barrio de Font de la Pólvora<sup>241</sup>. En esta resolución, el Parlamento insta al gobierno a: (a) dar apoyo a los y las vecinas afectados por los cortes de luz causados por el estado deficiente de la red; (b) exigir la elaboración y publicación de una auditoría sobre el estado de la red que debe hacerse durante el 2020; (c) exigir la garantía del funcionamiento correcto del suministro eléctrico en el barrio de Font de la Pólvora; (d) la creación de una mesa de trabajo sobre esta temática que incluyera a los ayuntamientos, el gobierno de la Generalitat, Endesa y las vecinas afectadas; (e) garantizar los suministros básicos a las familias en situación de vulnerabilidad (en consonancia con la Ley 24/2015); (f) iniciar los trámites legales de denuncia de Endesa en los casos en que no exista esta garantía, y (g) actuar contra las actividades de defraudación del fluido eléctrico en el barrio.

A fecha de abril de 2022, la única de las medidas incluidas en la resolución que constaba con una fecha específica, esto es la referente a la elaboración y publicación de una auditoría, esta no se ha realizado por parte del gobierno de la Generalitat (si bien se ha hecho desde la administración local). Por otra parte, no ha habido un impulso concreto para la creación de la mesa de trabajo conjunta, si bien es una exigencia que no sólo se refleja en esta resolución, sino

---

<sup>241</sup> La propuesta inicial fue presentada por el Subgrupo parlamentario de Candidatura d'Unitat Popular – Crida Constituent (trámite 250-01384/12) y fue aprobada con las enmiendas del Grupo parlamentario de Junts per Catalunya y el Grupo Parlamentario Republicà.

también en las reuniones llevadas a cabo entre las organizaciones sociales implicadas, las asociaciones de vecinos de los barrios afectados y la Dirección General de Energía<sup>242</sup>.

Por otra parte, volviendo ahora al ámbito ejecutivo autonómico y la administración autonómica, las actuaciones específicas sobre los barrios analizados han sido limitadas. Por una parte, a través de las entrevistas realizadas, se documenta que los servicios territoriales no han realizado inspecciones específicas en los territorios afectados (G/T/18). Por otra parte, en relación con la competencia autonómica de control y sanción sobre la actividad de distribución y el estado de las redes, no nos es posible conocer el número de expedientes iniciados, dado que la información – solicitada por la investigadora – se encuentra retenida en espera de resolución judicial<sup>243</sup>.

#### 2.4.4 Iniciativas judiciales y litigio estratégico

Queremos dedicar un último apartado a las iniciativas judiciales y de litigio estratégico que se han desarrollado en los barrios afectados. Desde un punto de vista de la movilización del derecho por movimientos sociales, existen dos tipos de estrategias: aquellas que activan las normas jurídicas existentes y buscan su reconocimiento y las estrategias que buscan innovar, ampliar o transformar la regulación existente (Manzo, 2018). En los casos de nuestro análisis, la estrategia a la cual se ha recurrido ha sido la del reconocimiento, buscando la movilización del derecho para el reconocimiento del derecho ciudadano al acceso a los suministros básicos. Por otra parte, las experiencias de movilización judicial en los barrios también pueden encuadrarse en una lógica de litigio estratégico. En este sentido, los litigios estratégicos suelen ser procesos judiciales, impulsados por las personas afectadas o por otras organizaciones, que buscan un cambio de tipo legal, social o político, más allá del impacto individual sobre las partes de ese proceso específico (van der Pas, 2021). Van der Pas (2021), en su investigación, identifica las siguientes características necesarias para considerar una acción judicial como litigio estratégico:

- (a) Acción legal impulsada por una parte afectada o bien una organización en representación de la parte afectada;
- (b) La acción legal tiene como objetivo crear una transformación o cambio más allá del caso concreto en litigio, que podrá ser de tipo social, legal o político;
- (c) Las decisiones tomadas en la acción judicial van más allá del caso individual y buscan la consecución de los objetivos generales.

Atendiendo a esta definición, podemos identificar algunas iniciativas vinculadas a los casos concretos que encajan con este tipo de movilización legal. Ahora bien, en este apartado simplemente las anunciaremos ya que ninguna de ellas se encuentra en un estado lo suficientemente avanzado para poder realizar un análisis.

La primera iniciativa que puede encajar es una propuesta de proceso judicial civil en el contexto del barrio de Font de la Pólvora que se estuvo trabajando en colaboración entre la Asociación de

---

<sup>242</sup> En concreto, la propuesta de mesa de trabajo ha sido parte de los contenidos tratados en las reuniones llevadas a cabo entre movimientos sociales implicados y la Dirección General de Energía en noviembre de 2021 y febrero de 2022.

<sup>243</sup> Para saber más sobre esta limitación en esta investigación, nos remitimos al Capítulo metodológico.

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

Vecinos del barrio y la asesoría jurídica de la Asociación Unión Romaní. En este caso, aún en proceso de preparación y estudio de viabilidad, la propuesta consistía en – a partir de uno o dos casos específicos de familias – denunciar a la empresa distribuidora Endesa por incumplimiento contractual, en tanto la empresa no garantizaba el servicio contratado de suministro eléctrico. El objetivo, en este caso, de la demanda civil no era conseguir un resultado específico (o una indemnización pecuniaria) para las familias que acabaran siendo parte del proceso, pero poder obtener información por parte de la empresa distribuidora como puede ser información sobre el estado de la red, la saturación de esta o el nivel de inversión en la red del barrio, que no pueden obtenerse de otra forma.

Por otro lado, también encontramos otro caso, iniciado muy recientemente, que puede encajar en este perfil de litigio estratégico. Se trata de la iniciativa, por parte del Ayuntamiento de Figueres, y en concreto con el impulso de la empresa municipal Fisersa, de presentar un expediente con información a Fiscalía solicitando el inicio de un proceso penal contra la empresa e-Distribución de oficio. En este caso, la estrategia se ha vehiculado de forma distinta a la anterior. Fisersa, tal como se ha comentado en un apartado anterior, es una empresa municipal de Figueres que en mayo de 2019 asume la gestión directa del alumbrado público, después de un proceso de remunicipalización. A través de este proceso, el ayuntamiento tuvo acceso a las instalaciones de alumbrado público y parte de la red de distribución de los barrios afectados. A partir de la recolección de esta información y de la redacción de informes técnicos sobre las afectaciones de los continuos cortes de luz sobre la infraestructura pública de alumbrado público<sup>244</sup>, así como otros informes sobre los impactos sociales y de salud de las desconexiones energéticas sobre la población afectada<sup>245</sup>, el Ayuntamiento entregó a Fiscalía en febrero de 2022, un dossier con toda esta información, con el objetivo que Fiscalía pudiera iniciar de oficio un proceso penal contra Endesa. En estos momentos la Fiscalía se encuentra en fase de estudio de la documentación.

---

<sup>244</sup> El dossier entregado incluye una relación de los cortes y desconexiones eléctricas en el barrio del Culubret durante el periodo de 2018 a 2022, a partir de las incidencias recogidas por parte de la Guardia Urbana de Figueres. También se incluye un Informe técnico de Fisersa sobre los “Cortes de suministro eléctrico continuados y repetitivos en el cuadro Q-40 que afectan al barrio del Culubret” con fecha de 18 de febrero de 2022.

<sup>245</sup> El dossier incluye un informe del Ayuntamiento de Figueres sobre el impacto de los cortes de luz sobre las personas y familias vulnerables del sector oeste de la ciudad de Figueres, con fecha de 15 de febrero de 2022.



## Capítulo 7

# La construcción de la precariedad y exclusión energética como problema de política pública

Análisis de marcos de referencia y narrativas de política pública en torno al fenómeno de la precariedad y exclusión energética

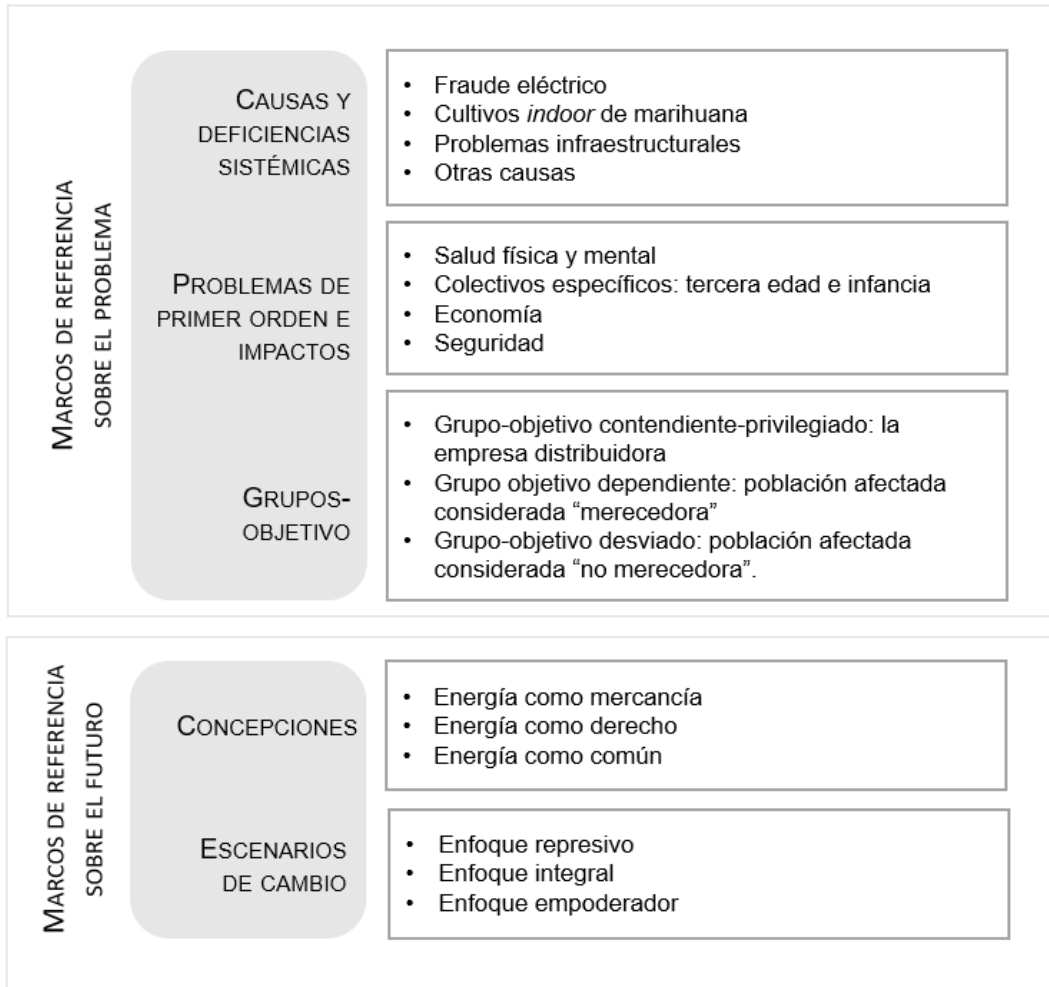
El último capítulo de esta tesis doctoral presenta los resultados de investigación en torno al proceso de construcción de la precariedad y exclusión energética como problemas de política pública. Para ello, el contenido se articula en dos grandes apartados que, a su vez, corresponden con las dos dimensiones analíticas en que se ha estructurado el proceso: la construcción de marcos de referencia y las narrativas de política pública en el proceso de construcción de la precariedad energética como problema de política pública.

### **1 Marcos de referencia y precariedad energética**

En este primer bloque, estructuraremos los resultados obtenidos en función de las dimensiones identificadas a través de nuestro marco analítico. A través del proceso de interpretar, dar nombre y categorizar la información cualitativa (van Hulst & Yanow, 2016), hemos extraído los siguientes marcos de referencia ordenados en función de las categorías analizadas (ver Tabla 58).



Tabla 58 Análisis crítico de marcos de referencia



Fuente: elaboración propia.

### 1.1 El proceso de identificación de las causas de la precariedad y exclusión energética

Para los casos de precariedad energética analizados, vinculados a la problemática de cortes de luz sistemáticos y recurrentes, se han identificado las siguientes causas o deficiencias sistémicas: (a) defraudación del fluido eléctrico, (b) emergencia de cultivos *indoor* de marihuana en la vivienda, (c) problemas infraestructurales, (d) degradación del barrio, y (e) otras causas.

La detección de estas causas se ha realizado a partir de la interpretación del cuerpo de texto analizado y se ha puesto en relación con los agentes que han nombrado y dado sentido a cada una de las categorías construidas. La relación entre las categorías o marcos de referencia identificados, y su asociación con actores específicos<sup>246</sup>, puede consultarse en el Gráfico 43.

<sup>246</sup> En el Anexo 12 se puede consultar la Tabla de co-ocurrencias entre las causas o deficiencias sistémicas detectadas y los actores, junto con el conteo de menciones y los coeficientes respectivos. Esta tabla se representa gráficamente en el Gráfico 42.

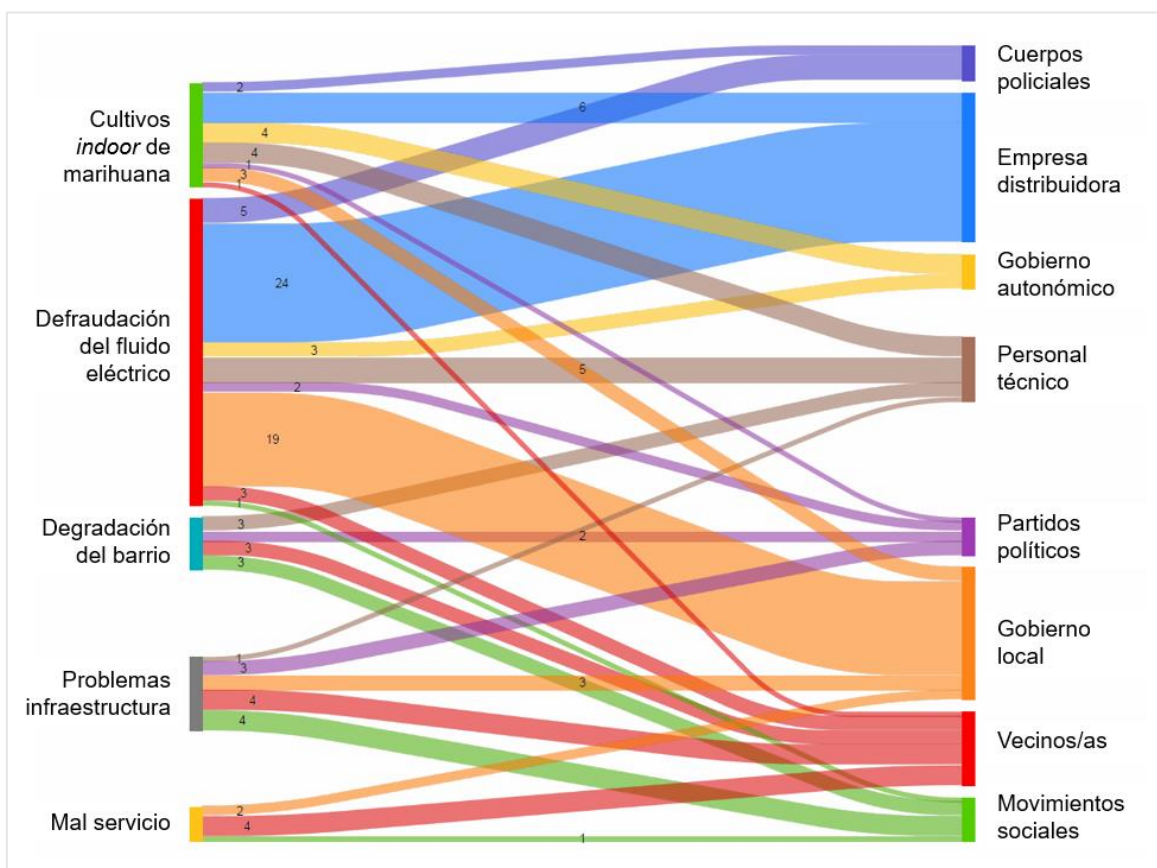
## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

Debe tenerse en cuenta que un mismo actor o perfil de actor puede asociarse a uno o más marcos de referencia de forma simultánea, en tanto que se entiende que estos marcos no son excluyentes entre sí, sino que se encuentran en dialogo y competición, no sólo en la esfera de la opinión pública sino también en el proceso de construcción de sentido de los mismos actores.

Así, vemos que la empresa distribuidora – e-Distribución – atribuye fundamentalmente como causa o deficiencia sistémica de la problemática de precariedad energética las prácticas de defraudación del fluido eléctrico y, en segundo lugar, el fenómeno de los cultivos *indoor* de marihuana. En esta misma tendencia, aunque con un impacto menor en la conformación del problema, tanto el gobierno autonómico (particularmente a través de la Dirección General de Energía) y los cuerpos policiales también se alinean con estas dos causas. Es importante tener en cuenta que, a diferencia del resto de actores, en este caso no existe prácticamente disidencia interna en la identificación de causas, sino que el discurso – cuando lo ha habido, ya que en el caso del gobierno autonómico el posicionamiento ha sido escaso – ha sido homogéneo y coherente.

Seguidamente, vemos que el resto de actores presentan mayor diversidad interna en la identificación de causas, abarcando entre cuatro y cinco causas en cada caso. De estos, destacamos al actor de gobierno local que, si bien identifica primariamente el problema de defraudación del fluido eléctrico como causa, también incorpora otras perspectivas, como los problemas infraestructurales o de mal servicio. En esta misma línea, las vecinas y vecinos señalan los problemas de infraestructura como deficiencia sistémica, pero también incorporan otras causas.

Gráfico 43 Diagrama de Sankey entre causas o deficiencias sistémicas y actores



Fuente: elaboración propia.

Esta discusión o conflicto entre causas o formas de conceptualizar el origen del problema – que es también una forma de problematizar el fenómeno y de construir la precariedad energética como problema de política pública- refleja un proceso dinámico y de negociación. Esta visión se alinea con una visión más interactiva del proceso de creación de marcos de referencia, entendida como *framing* (van Hulst & Yanow, 2016), incorporando una dimensión intersubjetiva de co-construcción y conflicto. Para ello, además de identificar los marcos de referencia, hemos tratado de localizar los puntos o elementos de conflicto para analizar esta dimensión intersubjetiva<sup>247</sup>.

En primer lugar, los perfiles de actores que reconocen más abiertamente este conflicto y que, en consecuencia, se encuentran abiertos a la negociación y/o co-construcción, han sido los gobiernos municipales, por un lado, y los vecinos y vecinas, por el otro. A estos actores les siguen los movimientos sociales y el personal técnico. A este respecto, la identificación del conflicto se refleja en afirmaciones como la siguiente:

Hay varias hipótesis, la primera hipótesis es que la red de distribución y la infraestructura es muy antigua, y que se dimensionó a finales de los setenta y desde entonces no se ha hecho un mantenimiento adecuado. Pero también es cierto que el problema de los cortes de luz surgió a

<sup>247</sup> Para ello, se han identificado los fragmentos del corpus de texto, especialmente de las entrevistas realizadas y las notas tomadas a partir de la participación observante de la autora, que reconocen o indican activamente la existencia de un conflicto discursivo.

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

partir del 2014, coincidiendo con el aumento de los cultivos de “maría”, por lo que tampoco puede no tenerse en cuenta (FP/T/36)

La existencia de este conflicto entre distintos discursos no sólo se refleja en las reflexiones de los propios autores, sino también las hemos podido captar a través de los diálogos e intercambios en las entrevistas colectivas realizadas.

@CSJ/C-A/43: La marihuana es el gran problema. Cuando se acumulan muchos incidentes mandan a hacer una redada para desconectar los enganches... eso suele pasar una vez al mes o cuando se han acumulado muchas quejas.

@CSJ/C-A/42: Es cierto, pero también es verdad que después de estar aquí 40 años yo no he visto ni un céntimo de inversión y mejora de las instalaciones... ¡De hecho, siguen siendo aéreas! Cuando en el resto de la ciudad sí se han cuidado.

@CSJ/C-A/43: Es un poco todo...

Estos hallazgos nos confirman que no podemos afirmar que los marcos de referencia detectados sean estáticos e inmóviles, sino al contrario; se encuentran en continua negociación, especialmente en relación con una problemática poco trabajada como esta.

### 1.1.1 La defraudación del fluido eléctrico y el fenómeno de los cultivos *indoor* de marihuana

Los dos marcos de referencia dominantes que, además, son complementarios, son los que identifican como deficiencias sistémicas la existencia de **situaciones de defraudación del fluido eléctrico**, por un lado, y el auge de los **cultivos de marihuana** interiores en viviendas, por el otro. Estos dos marcos de referencia se encuentran íntimamente conectados en tanto que no son excluyentes entre ellos. Por un lado, los actores que identifican el auge de los cultivos de marihuana *indoor* en los barrios como la principal causa de la situación de precariedad energética, en tanto asocian estas plantaciones con prácticas de defraudación del fluido eléctrico. En relación con la tipología de fraude en nuestros casos de estudio, si bien se dan casuísticas de todo tipo, el discurso dominante lo identifica con actuaciones sobre las redes, esto es conexiones directas o enganches ilegales sin disponer de contrato de suministro.

Por otro lado, si nos fijamos en la causa específica de defraudación del fluido eléctrico, a través de un análisis más pormenorizado, vemos que existen matices en la diferenciación de distintos tipos de fraude eléctrico en función del contexto en el que suceden. El conjunto más importante de referencias al fraude de electricidad se asocia con las plantaciones y cultivos *indoor* de marihuana, si bien se identifican otras situaciones y perfiles que deben tenerse en cuenta.

Por otro lado, también se señalan casos de conexiones ilegales no causados por prácticas delictivas (como en el caso anterior) sino por “picaresca”. Todos estos casos y escenarios que emergen de nuestra investigación – especialmente aquellos asociados con los fraudes eléctricos por causas delictivas o “picaresca” - y que, a través de su difusión en los medios de comunicación se muestran como fenómenos en crecimiento exponencial, deben ponerse en contexto.

A través de las entrevistas realizadas hemos podido ver cómo las conexiones irregulares voluntarias – no necesariamente ligada con otras actividades delictivas – también se han identificado como un caso presente en los barrios. Esta identificación se manifiesta en las entrevistas con citas como las siguientes:

[...] El origen [de los fraudes] era la falta de recursos económicos en muchos casos, pero en otros casos, los recursos económicos no eran muy estables, pero hecha la ley, hecha la trampa... si me puedo escaquear de pagar la luz, no la pago. Miro para otro lado, me lo pinchan por 10 o 15 euros, y me ahorro el pago de la luz. Un poco de picaresca siempre hay, obviamente (LM/T/8).

En este sentido, vemos que la línea entre considerar un caso como vulnerable o no es muy fina y, en muchos casos, las variables que intervienen en la definición de la situación específica de cada hogar no dependen de factores objetivos o materiales concretos. Esta ambigüedad también puede verse en otras entrevistas, como:

[...] No todo cae en el saco de la pobreza energética y exclusión social, que los hay, pero hay una parte de picaresca, quizá no tengo unos recursos económicos notables, pero la luz la podría pagar, si hiciera una gestión económica responsable de todo... pero mucha gente piensa que mejor se ahorra la factura, y “qui dia passa, any empeny”<sup>248</sup> (LM/T/7)

Como veremos en un apartado posterior, en relación a la construcción y configuración de los grupos-objetivos, este proceso de identificación de situaciones específicas justificables o no justificables, no pasa tanto por la concurrencia de unos factores identificables, sino que está atravesada por el propio proceso de subjetivación y autoidentificación del actor que construye la distinción, por un lado, y de la construcción de relaciones de poder entre actores, por el otro (Fungisai Chipango, 2021).

Ahora bien, una vez apuntado esto, debe tenerse en cuenta que, en relación con el fenómeno de fraude eléctrico, de acuerdo con informes y artículos publicados por las propias empresas energéticas<sup>249</sup>, sólo el 9% del total de fraude eléctrico proviene de viviendas con potencia contratada a 3,5 kW (Casas et al., 2016).

Volviendo ahora a los resultados de nuestra investigación, tal como hemos señalado, si bien se asocia de forma directa el fraude eléctrico con las plantaciones *indoor* de marihuana, existen otros casos que emergen a partir de la aproximación cualitativa al caso. Por un lado, se señala la existencia de situaciones de defraudación del fluido eléctrico debido a una situación de vulnerabilidad social y/o económica. Estos casos suelen hacer referencia a una variedad de

---

<sup>248</sup> Aclaración de la autora: refrán catalán que significa que nos desentendemos de las dificultades de una situación desagradable o de consecuencias, pero que se van aplazando. Equivalentes en castellano podrían ser: ‘mañana será otro día’ o ‘después de un día viene otro’.

<sup>249</sup> Existe información limitada sobre el número exacto y tipología de fraude eléctrico en España. En este caso, los únicos informes e investigaciones que incluyen valoraciones del fenómeno provienen de las propias empresas del sector, por ejemplo a través de artículos escritos por personal de las propias empresas (ver Casas et al., 2016) o bien por informes encargados por fundaciones o entidades vinculadas a las empresas energéticas dominantes, como es el caso del Informe sobre el fraude eléctrico (ESYS, 2019) publicado por la Fundación Empresa, Seguridad y Sociedad, cuyo patronato está formado por Endesa, Iberdrola, Prosegur y Telefónica.

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

circunstancias que tratamos de esbozar. El primer caso son unidades de convivencia que previamente habían tenido un suministro energético regulado, pero que por causas económicas pierden este suministro (desconexión por impago). Ante los gastos que comporta la reconexión (que normalmente incluyen el pago de la cantidad adeudada, los intereses y los costes de reconexión o, en los casos en que la distribuidora procede a la rescisión del contrato, los costes de nueva alta de suministro<sup>250</sup>), hay familias que optan por la conexión irregular por no poder asumir estos costes. A través de nuestra investigación se detectan este tipo de casos en familias que sufrieron cortes de suministro por impago antes de la entrada en vigencia de la Ley 24/2015, la cual establece el principio de precaución y la prohibición de la interrupción del suministro por impago en casos de vulnerabilidad social, y dada la deuda acumulada, no pueden acceder a un proceso de regularización.

Por otro lado, desde otra perspectiva, se identifica la casuística de las unidades de convivencia que, por motivos diversos, se encuentran ocupando irregularmente una vivienda (sin título habilitante, por ejemplo, un contrato de alquiler). En el capítulo III, se ha detallado este tipo de casos y las características de las situaciones de precariedad energética que se derivan, principalmente causadas por las dificultades para el acceso al proceso de alta y formalización de contratos de suministro de forma regular. A este respecto, en el caso catalán, gracias a la presión por parte de movimientos y organizaciones sociales, especialmente aquellas que forman parte del grupo motor impulsor de la Ley 24/2015, se consiguió que este tipo de casos fueran incluidos en el convenio de cooperación entre Endesa y la Generalitat de Catalunya<sup>251</sup> (convenio previsto en la Ley 24/2015 y que hasta el 2021 no se formalizó). Así, el convenio prevé que – cumpliendo unos requisitos específicos<sup>252</sup> – las unidades de convivencia que no dispongan de este título habilitante (escritura de propiedad o bien contrato de arrendamiento vigente) podrán acceder a un contrato regularizado temporal por la situación de emergencia de suministro eléctrico. Ahora bien, de acuerdo con la APE, como movimiento social de referencia en el ámbito, un año después de la formalización y entrada en vigor del convenio, esta medida no ha sido desarrollada, contando apenas con 15 casos de regularización en todo el territorio catalán<sup>253</sup>.

---

<sup>250</sup> En este caso, los costes pueden variar y provienen de distintas fuentes. En primer lugar, existen unos costes para el alta del suministro por parte de la empresa distribuidora que incluyen: derechos de acceso, derechos de extensión, derechos de enganche, derechos de verificación y el depósito de garantía. Adicionalmente, puede haber otros costes asociados obligatorios, por ejemplo, la emisión del Certificado de Instalación Eléctrica por parte de un instalador eléctrico certificado, o el coste de potenciales reformas o intervenciones, en el caso que la instalación no esté en condiciones para conseguir el Certificado de Instalación Eléctrica.

<sup>251</sup> RESOLUCIÓ TSF/946/2021, de 3 d'abril, per la qual es fa públic un conveni de cooperació entre el Departament de Treball, Afers Socials i Famílies, el Departament d'Empresa i Coneixement i la companyia subministradora Endesa sobre concertació de mesures de suport a unitats familiars en situació de pobresa energètica relacionada amb subministraments de gas, electricitat i l'eficiència energètica.

<sup>252</sup> Los requisitos para la instalación de un contador provisional y la formalización del contrato temporal previsto en el Convenio de cooperación entre la Generalitat y Endesa son: el empadronamiento en la vivienda, la presentación de un certificado firmado por la persona responsable de servicios sociales que determine que se encuentra en situación de exclusión residencial y el Boletín de Reconocimiento de la Instalación eléctrica (BRIE).

<sup>253</sup> Comunicado de la *Aliança contra la Pobresa Energètica* de 29 de marzo de 2022: "La Alianza contra la Pobreza Energética y la Mesa del Tercer Sector reclaman aprovechar al máximo el convenio que regula la pobreza

Cabe destacar que, tal como apunta la APE, si bien algunos de los impedimentos surgen por parte de las administraciones locales – entre ellos, las trabas administrativas para el empadronamiento de los residentes, o bien la falta de emisión de los informes sociales requeridos – la empresa distribuidora tampoco ha realizado los pasos necesarios para convertir la medida prevista en el convenio en una opción viable, entre ellos, la tarea de informar a las personas afectadas sobre sus derechos. Un ejemplo de esta inacción por parte de la empresa distribuidora, tal como señala el movimiento social APE en una de las entrevistas realizadas en esta investigación, es el caso reciente de precariedad y exclusión energética en el edificio Plutó en la ciudad de Barcelona<sup>254</sup>. El bloque Plutó es un grupo de seis viviendas – propiedad del grupo empresarial Coronas Real Estate – que, desde hace algunos años, está ocupado de forma irregular por seis familias en situación de vulnerabilidad. Estas familias, dada su condición de emergencia habitacional, se encontraban conectadas de forma irregular al suministro eléctrico. El 9 de marzo de 2022, la empresa e-Distribución, con el apoyo policial de los Mossos d'Esquadra, procedieron a la desconexión de las seis familias, utilizando el procedimiento de desconexión directa previsto en la normativa vigente y sin ofrecer una alternativa a las familias residentes (por ejemplo, la medida prevista en el convenio anterior). Tampoco se tuvo en cuenta el principio de precaución previsto en la Ley 24/2015, que exige a las empresas solicitar un informe a servicios sociales municipales para determinar la situación de riesgo de exclusión social previamente a la realización de cualquier corte de suministro. Según la APE, la desconexión de estas familias es una muestra de la falta de voluntad de la empresa distribuidora de utilizar la vía prevista en el convenio como una opción viable para el acceso a la regularización del suministro eléctrico<sup>255</sup>.

Otro elemento relevante a tener en cuenta, especialmente en referencia a las casuísticas comentadas, es la falta de información sobre los circuitos administrativos, canales normalizados para la regularización y las vías de entrada a las figuras de protección vigentes sin recurrir a formas ilegales o alegales (Oficina d'Inclusió Social de Figueres, 2021).

Por último, es importante destacar el ángulo que entiende las prácticas de conexión irregular como prácticas sociales enraizadas. Desde esta perspectiva, la conexión irregular a suministros ha sido una práctica socialmente aceptada y normalizada en estos barrios durante décadas. En particular, en las siguientes líneas vemos comentarios procedentes de las entrevistas realizadas en el barrio de La Mina que apuntan al carácter histórico de este tipo de prácticas:

(..) el tema de pinchar la luz o el acceso irregular a los recursos energéticos en el barrio ya es histórico (LM/C-A/10)

---

energética". <https://pobresaenergetica.es/es/2022/03/29/la-alianza-contrala-pobreza-energetica-y-la-tabla-del-tercer-sector-reclaman-aprovechar-al-maximo-el-convenio-que-regula-la-pobreza-energetica/>

<sup>254</sup> Entrevista G/C-A/37.

<sup>255</sup> Entrevista G/C-A/37.

**VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA  
EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA**

En esta misma línea, en las entrevistas se consolida la noción de que la conexión irregular, como práctica enraizada en el territorio, se percibe como una práctica normalizada:

(..) Cuando se habla de pinchar la luz, el agua y el gas o cualquier suministro es algo que aquí se ha hecho desde siempre... la conexión irregular está 'regularizada' (LM/C-A/9)

Estos resultados conectan con investigaciones previas, especialmente aquellas que identifican o tratan de analizar el consumo y la demanda energética desde la perspectiva de las rutinas y prácticas cotidianas (Shove et al., 2012; Shove & Walker, 2014). Desde este punto de vista, las prácticas energéticas deben entenderse como constructos sociales, especialmente desde un punto de vista de políticas públicas (Shove, 2014). Así, al tratar con la práctica de conexión irregular al suministro eléctrico como práctica enraizada y proponer políticas de cambio en este ámbito (por ejemplo, programas de regularización como los que hemos expuesto en un apartado anterior de este capítulo) deberá tenerse en cuenta esta dimensión social y la capacidad de transformación de los programas específicos. Esta resistencia intrínseca en este tipo de prácticas se puede ver reforzada cuando el no-cambio no supone ninguna consecuencia práctica. Así, el personal técnico expresa la necesidad de introducir mecanismos de control y/o sanción como parte integral de las políticas orientadas a la regularización y reorientación de estas prácticas. Esta sensación es expresada, a menudo, como “percepción de inmunidad” (Ajuntament de Girona, 2021, p. 3). En la siguiente tabla (Tabla 59) vemos la variación de viviendas con o sin contrato del barrio de Font de la Pólvora, de acuerdo con los datos del Ayuntamiento de Girona (proporcionados por la empresa distribuidora), entre 2014 y 2019. Vemos que, a pesar de existir programas activos de regularización y de cambio de prácticas en el barrio con relación a la conexión irregular al suministro eléctrico, el número de viviendas sin contratos aumenta en un 5.3%.

Tabla 59 Viviendas con/sin contrato de suministro eléctrico 2014-2019

	<b>2014 (#)</b>	<b>2014 (%)</b>	<b>2019 (#)</b>	<b>2019 (%)</b>	<b>Variación 2014-2019</b>
<b>Viviendas con contratos</b>	306	58.20%	283	53%	-5.20%
<b>Viviendas sin contratos</b>	209	41.70%	250	47%	5.30%
<b>Total viviendas</b>	525		510		-15

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Ayuntamiento de Girona.

En esta misma línea, los resultados de esta investigación también muestran cómo las resistencias al cambio y la consolidación de prácticas de conexión irregular no sólo se explican por prácticas históricamente enraizadas, sino también por las experiencias negativas vividas por las vecinas de estos barrios y las pobres expectativas de cambio al respecto. En este sentido, de las entrevistas realizadas se extrae la percepción, especialmente por parte de los vecinos con contratos regularizados pero que sufren los continuos cortes de suministro, de frustración y falta de expectativas de mejora. Este sentimiento de frustración se ve reflejado en las entrevistas en citas como la siguiente:



La cosa se ha ido agravando, antes la gente pagaba los recibos estratosféricos de la luz, porque aquí se pagaba mucha luz, y realmente casi nadie tenía luz, había gente que tenía cortes durante mucho tiempo (...) entonces la gente se cansó de seguir pagando y mucha gente simplemente dejó de pagar y no tiene contador, y se dedicaron a pinchar, porque igualmente no tenía el suministro que pagaban (FP/C-A/21).

Esto se ha ido agravando con el tiempo, no ha sido de golpe, no es verdad que de golpe la gente haya decidido no tener contador y estar enganchado... es mentira. Aquí todo el mundo tenía contador y pagaba la luz, pero el cableado, claro, es deficiente, porque desde los años 70 que se hicieron los pisos no se ha reformado, no se ha hecho nada... (FP/C-A/22)

Esta percepción no sólo se recoge en las entrevistas y observaciones realizadas, sino que además se refleja en informes internos de las administraciones, en que se destaca la percepción colectiva de las personas abonadas en situación de precariedad energética de desprotección (Ajuntament de Girona, 2021, p. 3).

### 1.1.2 Infraestructuras deficientes y falta de mantenimiento

El tercer marco de referencia identificado en relación con el proceso de identificación de problemas sistémicos o causas de la situación de precariedad energética en los barrios analizados se refiere a los **problemas de infraestructura eléctrica y la falta de mantenimiento de las mismas**.

En este sentido, la identificación de las deficiencias y falta de mantenimiento de las infraestructuras eléctricas y, en concreto, de la red de distribución de baja tensión, se refleja en distintos materiales de análisis: desde entrevistas, prensa, hasta actas de plenos de los ayuntamientos y documentos de política pública. Del análisis global de esta causa se extrae que – si bien muchos perfiles de actores la identifican como relevante y plausible – existe una gran dificultad para su concreción específica y prueba material.

La denuncia del estado de la infraestructura y, en concreto, de las redes de distribución, se ha impulsado especialmente desde la vecindad de los barrios y movimientos sociales. Así, los y las vecinas expresaban esta denuncia de la siguiente forma.

Son instalaciones muy muy antiguas, que no se han mantenido nunca (...) cuando entraron con máquinas para remover la tierra para construir la rambla nos quedamos sin luz porque nadie sabía dónde estaban las instalaciones, no salían ni en los planos (LM/C-A/10)

No ha habido renovaciones de la línea eléctrica, ni siquiera están subterráneas (CSJ/C-A/23).

Para nosotros la problemática se centra, sobre todo, en que hay una empresa [Endesa] que es la distribuidora en estos barrios y es la mayoritaria en Catalunya, que no está haciendo un buen mantenimiento de la red y eso es lo que está provocando que los barrios sufran cortes de luz sistemáticos (G/C-A/37).

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

Por otro lado, esta visión no sólo se ha defendido desde la ciudadanía – ya sean vecinas afectadas o movimientos sociales implicados – sino también desde los gobiernos locales. El caso más notable lo encontramos en la ciudad de Figueres, en que el ayuntamiento ha tenido un papel muy activo en la confrontación con la empresa distribuidora. Así, un miembro del gobierno local expresaba el conflicto entre los distintos discursos, y la importancia de la infraestructura, en los siguientes términos:

Esto de los cultivos tenemos conocimientos que pasa en todo el Empordà y en más zonas de la ciudad y, desde nuestro punto de vista, Endesa no ha realizado un mantenimiento adecuado de la red. Para nosotros, la responsabilidad es imputable a Endesa al 100%. Sí, hay otras partes de la ciudad con problemas de cultivos de marihuana, hace poco se realizó una intervención policial en un bloque con siete pisos de cultivo, pero allí la luz no saltaba (CSJ/P/35).

En este sentido, la cuestión del estado de la red de distribución ha sido materia de debate en distintos plenos de los ayuntamientos implicados, refiriéndose a esta causa en términos como “ausencia o antigüedad de las infraestructuras eléctricas u obsolescencia de las instalaciones” (Acta del Pleno Municipal de Sant Adrià de Besòs de 25 de enero de 2021). En términos similares se expresaba en el caso de la ciudad de Girona, en referencia al barrio de Font de la Pólvora, y se exigía la realización de una auditoria del estado de la red eléctrica en el barrio para determinar las medidas necesarias para actualizar la infraestructura (Acta del Pleno Municipal de Girona de 9 de diciembre de 2019).

Un resultado relevante de nuestro análisis de marcos de referencia desde una perspectiva dinámica (*framing*) es que, si bien la identificación de la falta de mantenimiento infraestructural siempre había estado como una causa, siempre había estado desplazada como elemento principal o línea de acción prioritaria. En este sentido, la ocupación del espacio de opinión pública – especialmente por parte de la empresa distribuidora – señalando la problemática del fraude como única explicación limitó la fuerza en la entrada de hipótesis alternativas. A partir de nuestro análisis se detectan dos momentos importantes en la evolución del discurso en torno a las responsabilidades y los problemas de infraestructura como causa de las situaciones de precariedad energética vinculadas a cortes de luz sistemáticos y continuados.

El primer momento relevante, detectado como punto de inflexión, fue el temporal Filomena, que causó interrupciones de suministro generalizadas en enero del 2021 (Oficina Catalana del Canvi Climàtic, 2021). Tal como lo expresan los movimientos sociales en la siguiente cita:

Con Filomena, los cortes que se habían estado produciendo o que nosotros habíamos detectado en estos barrios vulnerables y de alta complejidad, donde la administración tiene muchas dificultades para intervenir, se extienden a otros barrios no tan vulnerables e incluso en el centro de ciudades como Badalona. Es a partir de Filomena cuando todo estalla, la problemática, y los ayuntamientos exigen a Endesa que mueva ficha, también lo hace la Generalitat empujada por la situación (...) toda la argumentación que había hecho Endesa durante años, en relación a estos barrios, que era un problema únicamente de marihuana, acaba cayendo por su propio peso (G/C-A/38)

A este respecto, la Dirección General de Energía, durante el 2021, inició una serie de expedientes en relación con la responsabilidad de la empresa distribuidora por los cortes e interrupciones de suministro durante los meses de invierno (Redacció 324, 2021)<sup>256</sup>.

El segundo momento significativo como punto de inflexión en relación con la distribución de responsabilidades en situaciones de precariedad energética fue el incendio en un bloque de pisos del barrio de Sant Roc, en Badalona, originado en una instalación eléctrica manipulada, en enero de 2019. Este incendio fue especialmente grave ya que murieron tres personas y una treintena más resultó herida (Sanchez, 2019). A través de las entrevistas y participación observante, se puede señalar la importancia de este episodio en el imaginario público para, por una parte, situar las problemáticas de precariedad energética como problema social de primer orden, pero también para resituar la responsabilidad de la empresa distribuidora:

Un hecho relevante en el caso de La Mina fue en el Incendio que hubo en Badalona, en el que murieron personas, ya que ese caso fue determinante para apuntar la responsabilidad de Endesa sobre los contadores y fue un punto de inflexión para que asumieran cierta responsabilidad sobre la situación. Endesa tiene que poner de su parte porque, si no, es imposible (LM/P/48).

Ahora bien, el debate en torno al estado de la infraestructura, como hemos mencionado, debe ponerse en el contexto de la dificultad generalizada de acceso a la información sobre el estado de la red. Por un lado, la red es propiedad de la empresa distribuidora que sólo está obligada a proporcionar la información legalmente prevista que, en ningún caso, se desagrega a nivel de barrio. Por otro lado, en el caso de Girona, en que ha llevado a cabo una auditoría energética, a partir de un análisis crítico de la misma vemos que su alcance es limitado si se plantea como una evaluación del ajuste a la legalidad de la instalación existente. También debe señalarse que en distintos momentos del documento de auditoría se indica que no se ha dispuesto de la información completa y no se han podido llevar a cabo todas las medidas convenientes por falta de los permisos de la empresa propietaria (ver BVIT, 2021). En este sentido, uno de los movimientos sociales incluidos en nuestra investigación y que ha estado implicado en los casos analizados, la *Xarxa per la Sobirania Energètica*, reivindica la necesidad de realizar auditorías ciudadanas energéticas de las redes de distribución que, en todo caso, irían más allá del ajuste a la legalidad técnica de la red existente.

### 1.1.3 Otras causas

En este último apartado de identificación de casos o deficiencias sistémicas, agrupamos algunos marcos o identificaciones más minoritarias. En primer lugar, hacemos referencia a la identificación del **proceso de degradación social del barrio** como causa genérica o deficiencia sistémica de la situación de precariedad energética. En este caso, las formas de identificación han sido más genéricas, abarcando una variedad de casuísticas.

---

<sup>256</sup> No se ha podido acceder a los expedientes iniciados, en curso o finalizados al respecto por los motivos explicados en el capítulo metodológico.

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

El primer ejemplo hace referencia a la visión de la precariedad energética como una consecuencia más del proceso de degradación social, que normalmente se relaciona con conductas delictivas y de degradación delincinencial:

La inseguridad, el incivismo, la existencia de pisos ocupados, «patera» o los dedicados al cultivo de marihuana, los incumplimientos de los horarios comerciales o la apertura de establecimientos sin licencia son algunos de los problemas cotidianos a los que se enfrentan los vecinos en su día a día. A todo esto, hay que sumarle los continuos cortes de luz (Acta del Pleno del Ayuntamiento de Figueres del 2 de septiembre de 2019).

En cambio, hemos podido identificar, a lo largo de nuestro análisis, perfiles de actores que reconocen y asocian este proceso de degradación social como un síntoma de un proceso de expulsión (Sassen, 2014). En este sentido, Janoschka (2018a), en su investigación en torno a los procesos de gentrificación, identifica una serie de dinámicas o dimensiones cruciales. En nuestro caso, creemos que es relevante relacionar los ejemplos de degradación social expuestos con la noción de gentrificación productiva, como resultado de políticas de renovación urbana y de políticas públicas de reconversión de áreas, y la gentrificación simbólica, entendida como la introducción de “prácticas biopolíticas que implementan determinados modelos de conducta y civilidad neoliberal en el espacio urbano” (Janoschka, 2018b). Es especialmente relevante, para este caso, el proceso de degradación del bloque Venus en el caso de La Mina, que ha sido una consecuencia también del proceso urbanístico y judicial para la demolición y realojamiento de los residentes. En este sentido, se apunta que – justamente – las interrupciones de suministro empezaron a fallar de forma sistemática en 2016, coincidiendo también con un momento pico del proceso de degradación del edificio en el que no se hacían intervenciones de ningún tipo, en espera del proceso de reactivación del proyecto urbanístico:

(...) fue sobre todo a partir del 2016, y sobre todo por la degradación del edificio... no se hizo ninguna intervención en el edificio, y las instalaciones empezaron a fallar. Ahora, estas instalaciones ya están muy degradadas (LM/C-A/14).

Por otro lado, también se identifica como una de las causas de la situación de precariedad el **mal servicio por parte de la empresa distribuidora**. En este sentido, no nos referimos tanto a la falta de inversión o de mantenimiento sobre la red, sino a malas prácticas en el resto de los servicios asociados a la actividad de distribución. Este elemento es relevante ya que, como hemos indicado anteriormente, en muchas ocasiones las críticas o reivindicaciones se limitan al estado físico de la infraestructura – esto puede apreciarse, por ejemplo, por el hecho que la auditoría realizada en la ciudad de Girona se limitara a las condiciones físicas de la red – pero no a la actividad de distribución en un sentido amplio.

Entre las principales prácticas detectadas a partir de las entrevistas a las y los vecinos con contratos regularizados y afectados por los cortes de luz, así como las organizaciones sociales vinculadas, destacan la deficiencia atención telefónica en caso de avería, incluyendo dejar a las vecinas durante horas en espera; redireccionamiento de las llamadas de operador en operador sin atender a las usuarias por largos periodos; negación de incidencias en el suministro mientras

los y las vecinas siguen sin luz, entre otras. En las entrevistas se han podido recoger experiencias como la siguiente:

Mi padre tiene problemas respiratorios y necesita una máquina de apnea para poder dormir. En uno de estos episodios de cortes de suministro que tenemos llamé a Endesa y finalmente conseguí hablar con una persona. Al atendernos y demandar que se arreglara la incidencia ya que había una cuestión de salud en juego, nos dijeron que si era tan grave que se fuera al hospital... (CSJ/C-A/44)

Este tipo de prácticas tienen un grave impacto sobre la población residente que acumula sentimientos de frustración generando una percepción colectiva de desprotección.

### 1.2 Problemas de primer orden e impactos de los cortes de luz

En este apartado nos centramos en los impactos o “problemas de primer orden” (Miedziński, 2018) entendidos como las dificultades que los actores consideran más relevantes en relación a la problemática de precariedad energética. A partir del análisis llevado a cabo y el trabajo de identificación temática, se han podido detectar los siguientes impactos de la situación de precariedad energética caracterizada por cortes de luz continuos y sistemáticos sobre la población (ver Ilustración 14).

Ilustración 14 Impactos de la precariedad energética



#### 1.2.1 Impactos sobre la salud física y mental

En primer lugar, encontramos un conjunto de **impactos relativos a la salud, tanto mental como física**. En este conjunto, encontramos situaciones que incluyen desde personas diabéticas que necesitan refrigeración para la medicación diaria, como personas que son dependientes de máquinas y tecnologías que necesitan suministro eléctrico para su funcionamiento.

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

En este grupo identificamos a las personas dependientes del servicio de teleasistencia, que necesita electricidad para que el dispositivo de alarma funcione. Dado que el sistema de teleasistencia no funciona en situación de corte, debe indicarse que la situación de peligro global de estas personas aumenta sustancialmente, ya que durante situaciones de apagón el riesgo de accidentes se ve incrementado (Byrd and Matthewman, 2014). En el caso del barrio del Culubret en Figueres, con un alto porcentaje de población envejecida, este impacto es especialmente importante. De forma adicional, se ve agravado por el hecho que – durante los períodos de desconexión energética – tampoco pueden funcionar los rúters para asegurar la conexión por internet. Por la situación del barrio, no se dispone de cobertura móvil, por lo que durante estos períodos las personas del barrio sólo pueden contactar con el exterior a través de la línea telefónica fija como único medio.

En segundo lugar, encontramos a las personas que necesitan de electrodomésticos vinculados directamente a su salud, incluyendo desde dispositivos de refrigeración para medicaciones en casos de enfermedades crónicas (por ejemplo, el caso de personas diabéticas), pasando por máquinas CPAP (conocidas como máquinas de apnea), hasta la necesidad de pequeños electrodomésticos para casos de alimentación no sólida. Por último, siendo estos los casos más graves, encontramos población en situación de precariedad y exclusión energética que requieren de respiradores estáticos en el domicilio, los cuales necesitan corriente eléctrica para la dispensación de oxígeno.

En relación a los problemas vinculados a la salud mental, las personas entrevistadas destacan los problemas y crisis de ansiedad propiciados por la inseguridad de no saber cuándo se dispondrá - o no - de energía:

(...) ha habido muchos problemas de ansiedad generados por esto... hay personas que se han quedado trastocadas de tanto sufrimiento, de estar con esta impotencia, y te genera una fobia y una agonía que no vives... la verdad (FP/C-A/21).

Por otro lado, también se han detectado casos de afectaciones de salud mental de más largo alcance, incluyendo episodios de depresión severa:

En mi caso, mi mujer tuvo una depresión a causa de esta situación...se lo tomó muy mal y estaba absolutamente desesperanzada. Incluso tuvo que estar 2 meses de baja laboral (CSJ/C-A/26).

Estos resultados cualitativos se sitúan en la línea de lo apuntado por la literatura al respecto, que apuntan como las situaciones de desconexión energética pueden tener impactos relevantes sobre la salud (Dominianni et al., 2018; Valiente González and García Ceballos, 2020). En relación con la dimensión psicológica, no existen investigaciones previas específicas sobre el impacto de este tipo de desconexiones energéticas – repetitivas, sistemáticas, pero, a la vez, incontrolables y no previsibles – sobre la salud mental. Ahora bien, diversas contribuciones académicas sí constatan la relación entre situaciones de vulnerabilidad energética y la “reducción del bienestar emocional” o situaciones de estrés psicológico y sentimientos de depresión y ansiedad (Grey et al., 2017). Los resultados también confirman la importancia de la conexión no

sólo entre situaciones de vulnerabilidad y precariedad energética con la salud mental, sino también con el estado emocional (Longhurst & Hargreaves, 2019).

### 1.2.2 Impactos sobre colectivos vulnerables: la gente mayor y la infancia

En segundo lugar, señalamos los impactos de las situaciones de precariedad y exclusión energética sobre dos **colectivos específicos: la gente mayor y la infancia**. En lo que respecta a las personas mayores en particular, este impacto se agrava en la medida que, como la literatura respalda, las personas de mayor edad necesitan con más intensidad del acceso a la energía en términos de confort térmico (Chard & Walker, 2016). Por otro lado, el porcentaje de personas dependientes entre las personas mayores es mucho más elevado que en el resto de población, comportando esto un impacto mayor en términos de dependencia de la conexión para el desarrollo de actividades básicas. Un ejemplo claro, en los casos que hemos analizado, fue un corte de gran alcance e intensidad que tuvo lugar en 2016, a causa de un incendio de un transformador, que afectó durante días a una residencia de ancianos situada en el barrio. Tal como señalaba una de las personas entrevistadas, trabajadora de la residencia:

Fue muy duro porque la gente mayor, los viejecitos, no podían ni merendar, no podían moverse entre las plantas del mismo edificio ya que los ascensores no podían funcionar (CSJ/C-A/44).

En relación con la infancia, las afectaciones tienen un alcance global, impactando en su desarrollo normal, educativo y relacional. En este sentido, destaca especialmente la afectación en la salud mental de la población menor de edad reflejada en episodios de ansiedad, pérdida relacional y otras situaciones análogas. También destaca el impacto sobre el desarrollo socioeducativo de los niños y niñas en edad escolar del barrio. Esta situación se vio especialmente agravada durante los períodos de confinamiento por la pandemia del COVID, que provocó que los y las niñas del barrio – a causa de no tener acceso al suministro eléctrico – no pudieran seguir las clases de forma remota.

### 1.2.3 Impactos sobre la seguridad

Por otro lado, encontramos los impactos relacionados con la **seguridad y situaciones de peligrosidad en el barrio**. En esta categoría de impactos se agrupan dos tipos: por un lado, los problemas vinculados a la percepción de seguridad y/o aumento de delincuencia durante las situaciones de cortes de luz. En este grupo, es relevante, como ejemplo, el caso de La Mina, en que las situaciones de corte de luz han generado una sensación de inseguridad creciente entre las y los vecinos, especialmente por la falta de iluminación en los espacios comunitarios.

De todas maneras, debe tenerse en cuenta que no todas las personas que viven en estos barrios pueden permitirse acceder económicamente a una alternativa para la generación de electricidad, como puede ser un generador de combustión de gasolina:

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

Quieres hacer algo, pero no puedes. Hay quien puede tener calefacción por butano o un generador, pero hay quien no puede, porque no todo el mundo puede tener 10 o 20 euros al día para poner la luz... hay personas que quizá pueden, pero otros no pueden ni alimentar ese motor (FP/C-A/20)

Por otro lado, encontramos las situaciones de peligrosidad derivadas por el uso de dispositivos alternativos para la calefacción y/o cocina, etc. Aquí, a partir del análisis de los casos, detectamos estrategias como el uso de generadores de combustión para la generación de electricidad dentro de los domicilios, suponiendo situaciones de riesgo:

Los que viven con un generador dentro de casa es un peligro... el ayuntamiento se negó a poner un generador en la calle por temas de seguridad, pero es más peligroso los generadores dentro de las casas, ya que ponen en peligro el bloque entero (FP/C-A/22).

A esto se le añade también el peligro de incendio de los contadores de electricidad a causa de la manipulación de los mismos en los casos de conexiones irregulares y, en algunos casos, por el mal estado del propio cableado. En este sentido, un informe técnico del Ayuntamiento de Girona documentaba lo siguiente:

(...) han aumentado los incendios originados en salas de contadores que han puesto en riesgo la integridad de los vecinos/as. Por ejemplo, algunos de estos incendios han provocado la ingesta de humo de vecinos/as que han requerido de atención sanitaria de urgencia. La manipulación directa de los contadores o la línea eléctrica pone en riesgo a las personas (...) aumenta la probabilidad de un accidente fortuito. Esto es especialmente preocupante que pueda afectar a niños/as y adolescentes (Ajuntament de Girona, 2021, p. 3).

No disponemos de datos específicos para los tres barrios analizados, pero a modo de ilustración de la tasa de incendios en uno de ellos, Font de la Pólvora, durante el 2018 y 2019 se registraron cinco incendios (Ajuntament de Girona, 2021, p. 7).

### 1.2.4 Impactos económicos

Finalmente, tenemos los **impactos económicos** de la situación de precariedad y exclusión energética. Estos impactos pueden señalarse en muchas y diversas direcciones, tal como ha apuntado la literatura previa, tanto en el ámbito doméstico (Baik et al., 2018; Morrissey et al., 2018; Woo et al., 2014), comercial o industrial (Wolf and Wenzel, 2016), así como en el acceso a servicios básicos (Narayanan and Morgan, 2012). A partir del análisis cualitativo realizado, destacamos algunos aspectos a partir de la experiencia de la población afectada. Por un lado, encontramos impactos económicos debido al deterioro de electrodomésticos a causa de las interrupciones de suministro. A esto, se le debe sumar la pérdida de alimentos refrigerados que, en el caso de cortes prolongados, puede suponer la pérdida de todos los alimentos del refrigerador o congelador:

Luego también hay un problema con la comida, gente que va muy justa, porque cobra muy poco o depende de las ayudas, y si ha podido llenar la nevera para el mes y pasa esto, pues puede quedarse sin los alimentos para el mes... y tiene que tirarlo todo a la basura (FP/C-A/21)



Por otro lado, una circunstancia que diversas familias entrevistadas han expresado es la dificultad para encontrar compañías aseguradoras que quieran ofrecer sus servicios en este tipo de viviendas. En algunos casos, se han detectado negativas de las compañías para asegurar el contenido de viviendas después de conocer la localización de estas. En muchos de los casos cuando se cuenta con seguro, se opta por no usar sus servicios ante este tipo de situaciones para no perder cobertura.

Finalmente, un elemento que ha emergido durante el trascurso de las entrevistas, especialmente en el caso del barrio del Culubret, ha sido la devaluación del valor nominal de las viviendas debido a la circunstancia de precariedad energética que vive el barrio. Los vecinos expresan con preocupación que, en algunos casos, las familias se han planteado irse del barrio para poder vivir en un lugar en mejores condiciones (energéticas). Ahora bien, este cambio no ha sido posible a causa de la pérdida de valor de mercado de los inmuebles que impide su venta a un precio equivalente para poder adquirir una vivienda de similares características en cualquier otra zona de la ciudad. Esto genera una sensación de estancamiento o de encierro para los vecinos, que se ven atrapados en esta situación sin opción a su mejora ni tampoco a poder huir de ella.

### **1.3 Energía, individualidad y colectividad: perdedores y ganadores en la precariedad energética**

En el marco de esta tesis doctoral se utiliza la idea de grupo-objetivo para referirnos al proceso de identificación de grupos y/o colectivos implicados, así como la distribución de beneficios y/o cargas a través del proceso de construcción del problema de política pública (Ingram et al., 2010). También hemos hecho referencia a las tensiones entre las perspectivas individualistas y estructuralistas en materias como la pobreza energética (Kodůusková & Lehotský, 2021) o el proceso de transformación del modelo energético (Lennon et al., 2020). En este apartado, centrado en la construcción de los grupos-objetivo y actores en el proceso de articulación de la precariedad energética como política pública, se han detectado dos dimensiones fundamentales. La primera, se refiere a la concepción y asignación de responsabilidades sobre el problema (relacionada con la identificación de causas), y la segunda, la construcción de los sujetos políticos y la identificación de actores en el interior de las comunidades analizadas.

#### **1.3.1 Individualización y comunidad: ¿Consumidor/a o ciudadano/a?**

En este primer apartado nos centramos en la concepción y asignación de responsabilidades sobre el problema de la precariedad energética. En este sentido, podemos identificar dos tipos de aproximación a la problemática: aquella que entiende la relación entre el suministro energético y el individuo o la familia como una relación comercial- contractual, o bien aquella que entiende la relación entre la persona y el suministro eléctrico como un derecho e identifica la agencia individual en el marco de la ciudadanía energética (Lennon et al., 2020). Esta distinción se desprende, por una parte, de los procesos y marcos de referencia señalados en la identificación

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

de causas y deficiencias sistémicas, en coherencia con la asignación de responsabilidades, pero también es fundamental para la posterior formulación de medidas y soluciones.

Desde el primer punto de vista, la relación entre las familias y personas afectadas y el acceso al suministro eléctrico – y, por ende, a la empresa suministradora – sería entendida como una relación estrictamente comercial, en que la empresa de distribución es contratada para la provisión de un servicio. Bajo esta lógica, la energía y el suministro eléctrico es entendido como una mercancía (Riutort Isern, 2015; Yoon & Saurí, 2019). En este sentido, las situaciones de precariedad energética analizadas deberían entenderse siempre dentro de este marco relacional y los problemas de cortes de suministro sistemáticos y recurrentes podrían y deberían ser resueltos por los cauces que las leyes sectoriales establecen para los conflictos entre las partes contractuales. Este discurso ha sido el dominante hasta la irrupción de la problemática como una cuestión de derecho a los suministros básicos, que lo ha desplazado notablemente, y en particular ha transformado la posición de las administraciones públicas al respecto. Esta visión se ha sostenido fundamentalmente por la empresa distribuidora pero también, durante mucho tiempo, por las administraciones públicas. Desde esta visión, la administración pública optaría por una posición de control y supervisión de la actividad de distribución, como actividad regulada, pero en plena asunción de la relación puramente comercial entre la empresa y los consumidores afectados. Así, las reivindicaciones de la ciudadanía por falta de suministro eléctrico se vehicularían a través de los canales establecidos de defensa del consumidor, y en concreto del consumidor vulnerable, por un lado, y las previsiones específicas de compensación de la LSE en los casos de no cumplimiento de los índices de calidad individual del suministro de electricidad, por el otro. Es relevante notar que este tipo de medidas, especialmente las medidas de compensación buscan la individualización de la problemática, en tanto se niega la dimensión colectiva del problema y, por lo tanto, la colectividad – en este caso, el conjunto de vecinas o la comunidad – como interlocutores válidos. Esta posición, que prioriza la responsabilidad de la empresa en virtud de la relación contractual (y no como agente privado que actúa sobre un bien esencial), permite a la empresa desvincularse de los defectos en su servicio que atribuyen a terceros. Esta perspectiva ha sido ampliamente discutida en la práctica, como se ha mostrado en este trabajo, y no sólo desde la ciudadanía organizada, los movimientos sociales, o las administraciones locales, sino también desde los tribunales de justicia (Sentencia 29/2020 del Juzgado Contencioso-Administrativo 1 de Girona).

Desde la segunda perspectiva, la relación entre las familias y personas afectadas por la precariedad energética en estos casos – esto es, la situación de cortes de suministro y dificultad de acceso al suministro de forma recurrente y generalizada – se entendería como una problemática de derechos de ciudadanía y acceso a servicios esenciales. Esta visión ha venido ganando terreno en los últimos años, especialmente con la consolidación de políticas públicas en relación con la pobreza energética más garantistas (especialmente en Catalunya). Desde este punto de vista, la situación de precariedad y la problemática de cortes sistemáticos no deberían entenderse como una disfunción de una relación contractual entre el consumidor y la

empresa distribuidora, sino que la problemática tiene que ver con aspectos infraestructurales, posiciones de poder y de justicia energética, así como estructuras de desigualdad en el actual modelo energético.

Es relevante situar estas dos perspectivas en relación con las reflexiones de Lennon et al. (2020) en torno a la dualidad entre consumidor y ciudadano en el ámbito de la energía, la cual ponen en duda. Los autores apuntan cómo, bajo el discurso neoliberal, los conceptos de ciudadano y consumidor han tendido a convergir, y en este sentido señalan:

This narrowing definition of citizenship and the elision of citizens and consumers in neoliberal discourses are consistent with a general tendency to shift responsibility from the state back on to the individual (Lennon et al., 2020, p. 4)

Así, si bien a partir de nuestro análisis hemos propuesto una distinción entre estas dos perspectivas – la del consumidor y la del ciudadano – estas no deben entenderse como polos opuestos o excluyentes, pero como imaginarios o construcciones discursivas que se transforman y que, incluso, pueden ser cooptadas estratégicamente. En este sentido, tal como apuntan Lennon et al. Ciertos discursos neoliberales sobre el concepto de ciudadanía la han aproximado tanto a la idea de consumidor que la distinción se vuelve difícilmente reconocible. De la misma forma que distintas concepciones sobre la energía pueden convivir y coexistir en un mismo discurso (Devine-Wright, 2007), no todas ellas tienen el mismo peso, y como en el caso de la energía dónde la concepción mercantilista es la predominante, en este caso, la figura del consumidor es la hegemónica. Asimismo, Lennon et al. (2020) también señalan que, aun cuando se destaca la dimensión ciudadana, esta tiende a ser traducida a través del discurso neoliberal individualista, limitando la capacidad de agencia de la persona y la comunidad.

### 1.3.2 ¿Quién merece el acceso al suministro eléctrico? La construcción de los vecinos y vecinas merecedores

Uno de los elementos detectados en el trascurso de esta investigación y que incorporamos como resultado es el proceso dinámico de subjetivación y las dinámicas de categorización dentro de las propias comunidades vecinales y barrios analizados. Cómo veremos, a través de este proceso se distingue entre “vecinos y vecinas merecedores” y “vecinos y vecinas no merecedoras”. Esta clasificación es funcional para determinadas narrativas de política pública en sus distintas etapas: desde la formulación del problema de política pública, hasta el diseño, implementación e, incluso, evaluación de las medidas. En nuestro caso, nos centraremos fundamentalmente en la función de esta clasificación en el proceso de construcción de la precariedad y exclusión energética como problema de política pública.

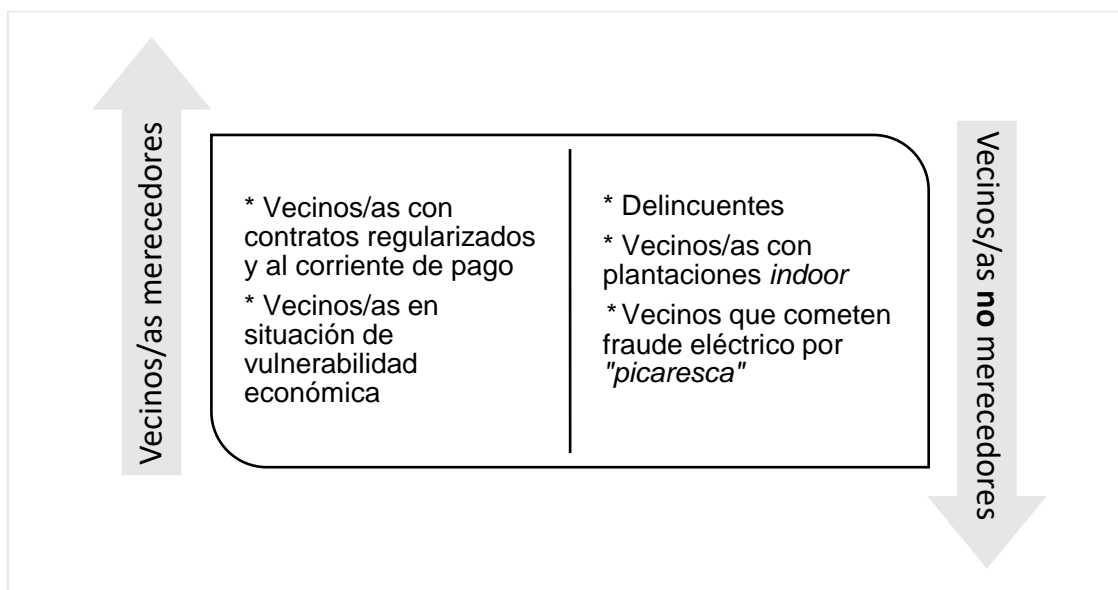
A partir de los datos recogidos, hemos podido recoger una variedad de testimonios que hacen referencia directa a esta distinción entre vecinos que merecen el reconocimiento del derecho al acceso al suministro eléctrico y los que no. Veremos, a su vez, que estas categorías no tienen un reflejo material directo (por ejemplo, no se trata de distinguir los y las vecinas afectadas por

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

un criterio formal, como puede ser disponer de contrato en regla y al corriente de pagos) sino que los límites entre los grupos son permeables y difusos.

En primer lugar, encontramos a las “vecinas y vecinos merecedores” (ver Ilustración 15). En este grupo se incluyen las y los vecinos con contratos de suministro eléctrico regularizados y al corriente de los pagos, así como aquellos que se encuentran en una situación de vulnerabilidad económica y, por ello, no pueden hacer cargo de las facturas de electricidad.

Ilustración 15 Vecinos/as merecedores/as en los casos analizados



Fuente: elaboración propia.

Este reconocimiento procede, fundamentalmente, de las administraciones públicas, ya sea desde un estrato político o técnico, y se refleja en afirmaciones como:

“Tenemos que encontrar soluciones para la gente que, teniendo todo correctamente, sufre cortes de luz, y también para aquellos que por problemas de vulnerabilidad económica no pueden afrontar el pago del recibo” (Acta del Pleno del Ayuntamiento de Girona del 11 de febrero de 2019)

“Hasta que ninguna persona que tenga contrato y que esté al corriente [*de los pagos*] no tenga ningún problema de luz por sobrecargas, no podremos decir que [*las medidas*] son suficientes” (Acta del Pleno del Ayuntamiento de Girona del 11 de febrero de 2019, aclaraciones en cursiva de la autora)

En relación a los procesos de subjetivación entre el tejido de residentes del barrio de La Mina, Aubán Borell apunta cómo la construcción de un discurso estigmatizador ha generado la creación de un relato intrabarrrial de culpabilización de una “minoría movediza e incívica” (Aubán Borrell, 2021, p. 412). Este movimiento facilita la creación de un sujeto colectivo en el barrio que es utilizado como “chivo expiatorio” (Wacquant, 1999, p. 179) y que sirve como muleta para explicar las problemáticas existentes en el barrio. Tal como apuntan diversas autoras, la creación de ese

sujeto colectivo no merecedor, incívico y responsable de los males en el barrio, ha generado una dinámica que ha debilitado las estructuras de movilización y de lucha vecinal que habían existido desde la creación del barrio (Aricó, 2015; Aubán Borrell, 2021). Este tipo de relatos, que en el caso de La Mina han formado parte de todos los planes de transformación que se han propuesto en relación al barrio, presentan la idea de ‘perenne marginalidad’ como su naturaleza inherente y, por lo tanto, indestructible (Aubán Borrell, 2021, p. 415).

En este sentido, en los casos analizados se da un proceso de generalización del número – relativamente limitado – de viviendas con cultivos de marihuana que, efectivamente, pueden suponer una sobrecarga en la demanda de fluido eléctrico, hacia todo el barrio, actuando incluso como un argumento general para la no intervención sobre la situación de precariedad energética. Este mismo fenómeno se detecta con otras problemáticas en los barrios. Por ejemplo, en el caso de La Mina, Aubán Borell ejemplificaba este mismo proceso, pero, esta vez, en relación con la aparición de narcopisos en el barrio de La Mina:

Y poco importa que la actividad de los narcopisos esté, en realidad, localizada en unas ubicaciones muy precisas que son, además, perfectamente conocida por vecinos, autoridades y cuerpos policiales. El barrio de La Mina en su conjunto (...) adquieren la forma de territorio tomado por la droga y sus peligrosas dinámicas asociadas (Aubán Borrell, 2021, p. 447).

Siguiendo esta misma lógica, si bien los casos de viviendas con cultivos de marihuana pueden ser identificados, la inacción de la empresa distribuidora y, durante años, de la administración pública, se había respaldado en esta argumentación<sup>257</sup>.

Ahora bien, este proceso de subjetivación, y de división identitaria ha sido fagocitado por el discurso de la empresa distribuidora, pero también por algunas de las administraciones públicas implicadas. La lógica imperante en este tipo de procesos y discursos se ve reflejada en la siguiente cita, que materializa esta distinción y sitúa unos ciertos criterios que, como veremos, son difusos en la mayoría de las ocasiones:

Se mezcla la gente que yo digo “normal”, o normalizada, con la gente delincuente. Cuando digo delincuente me refiero a personas que viven de la droga, que tienen plantaciones, y que se conectan irregularmente, causando consumos muy altos (FP/P/4).

Por un lado, se han dado una serie de factores que han facilitado esta coyuntura, entre ellos: la repetición argumental y acusación pública de la distinción entre “buenos” y “malos” vecinos por parte de la empresa distribuidora y de la administración pública, división y tensión en la propia

---

<sup>257</sup> Un ejemplo de cómo esta era la visión hegemónica entre muchas administraciones públicas y, en particular, de la Administración Autónoma es la nota de prensa (cómo única comunicación oficial del gobierno al respecto de la problemática de los cortes de luz) sobre una “Reunión de trabajo para coordinar la lucha contra los cortes de suministro eléctrico derivados del cultivo de marihuana” que fue publicada en enero de 2021: <https://govern.cat/salaprensa/notes-premsa/393362/reunio-de-treball-per-coordinar-la-lluita-contra-els-talls-de-subministrament-electric-derivats-del-cultiu-de-marihuana-a-catalunya> (último acceso 22 de abril de 2022).

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

comunidad<sup>258</sup> o la exigencia de denuncia por parte de los vecinos contra otros vecinos para la intervención. Con relación a este último ejemplo, el siguiente testimonio ejemplifica la tensión que se genera en la comunidad vecinal ante estas situaciones:

No puede ser que Endesa pida a los vecinos que pongan denuncias para poder actuar... y después, hacen las detecciones a partir de los consumos anormales de luz. Entonces, si ya saben quiénes son, ¿Por qué necesitan poner en contra a los vecinos o pedir una denuncia? (LM/C-A/12)

Por otro lado, la dinámica no sólo viene dada por factores externos, sino que también responde a un proceso interno de distinción y autoidentificación social (Bourdieu, 1988) entre los propios vecinos y vecinas, que ha marcado la forma de organización dentro de los propios barrios. Esta mecánica social, que se aplica en el ámbito de la precariedad energética, también se da en una dimensión global. Aricó (2015, p. 251), por ejemplo, ilustra este tipo de procesos en la globalidad de las organizaciones de las relaciones sociales en el barrio de La Mina, en que los vecinos que gozan de una situación social, económica y habitacional en mejores condiciones se autoidentifican y diferencian del resto. En este sentido, se han recogido testimonios de vecinos y vecinas que, autoidentificándose entre los vecinos mercedores (que, a su vez, se perciben a sí mismos como los vecinos “normalizados”) ponen en evidencia cómo este tipo de discursos habían irrumpido en las dinámicas de relación social en la comunidad<sup>259</sup>.

Por otra parte, ya hemos apuntado que la distinción entre los dos grupos es más que difusa en muchas ocasiones. Si bien de las entrevistas hemos podido extraer algunas de las características que normalmente se asocian con cada categoría, en la práctica las realidades son mucho más complejas. Por ejemplo, tal como se ha apuntado en un apartado anterior de este capítulo, los casos de defraudación del fluido eléctrico pueden responder a muchas casuísticas particulares, muchas de ellas vinculadas a situaciones de extrema vulnerabilidad. Por ejemplo, de las entrevistas realizadas pueden extraerse casos típicos que – claramente – no pueden ser clasificados bajo la lógica presentada, si trata de entenderse esta lógica como un proceso objetivo: casos de fraude eléctrico por situaciones de precariedad habitacional o por situaciones de irregularidad en poblaciones migrantes; casos de conexiones irregulares al suministro de electricidad por motivos económicos derivados de costes y cargas más allá del impago de facturas (por ejemplo, deudas pendientes por sanciones, costes de reconexión o de adecuación para poder acceder a un alta). Yendo más allá, ni siquiera las situaciones de defraudación del fluido eléctrico por tener cultivos *indoor* de marihuana en las viviendas puede ser claramente clasificado. Como se ha mencionado anteriormente, el fenómeno de las plantaciones interiores en barrios humildes y vulnerables ha incrementado, entre otros motivos, por ofrecerse como una alternativa económica y de entrada de ingresos a familias en alta situación de vulnerabilidad económica que han sido duramente golpeadas por las sucesivas crisis económicas de los últimos años (Ortega & Arroyo, 2020).

---

<sup>258</sup> Entrevista LM/T/8.

<sup>259</sup> Entrevista FP/C-A/28 y Entrevista CSJ/C-A/24.

Como vemos, el proceso y mecánica de distinción social dentro de los barrios responde más a una percepción subjetiva y mediada por los discursos oficiales que a una realidad objetiva (Aricó, 2015, p. 313). Adicionalmente, este proceso de polarización vecinal se ve agravado por la incidencia de retóricas y discursos institucionales basados en las ideas de “transformación”, “civismo” o “convivencia” que ahonda en la escisión entre “ciudadanos legítimos” y los que no (Aricó, 2015, p. 252).

Como elemento relevante en este proceso de distinción social, también debe tenerse en cuenta el factor discriminatorio y conductas racistas presentes – en mayor o menor medida - en la mayoría de los casos analizados. Tal como se ha descrito en la introducción a los barrios incluidos en la investigación, en todos los casos, una proporción significativa de vecinas y vecinos son de etnia gitana. Este hecho se ve reflejado en distintas dimensiones del fenómeno. Si bien en ninguna de las entrevistas se ha expresado de forma explícita una discriminación directa por el hecho de ser gitanos/as, sí se puede percibir el racismo y la discriminación indirecta en determinados aspectos.

Por un lado, se recogen evidencias de cómo el elemento de la etnia ha sido un factor relevante en el proceso de distinción social dentro de los barrios. El primer caso, y quizá el más notorio de los analizados, es el caso de la ciudad de Figueres y el conflicto existente entre los barrios de Sant Joan – dónde se concentra la mayor parte de comunidad gitana en la ciudad – y el barrio del Culubret - que aun teniendo un índice elevado de población gitana se presenta con un perfil más mixto. Tal como se ha descrito en una sección anterior, la Asociación de vecinos del Culubret tiene un mayor recorrido histórico que la Asociación de Vecinos del barrio de Sant Joan. Un apunte relevante, recogido a partir de las entrevistas realizadas, es que la Asociación de Vecinos del Culubret no aceptaba en sus actividades – de forma más o menos velada - a personas gitanas. Estas prácticas, denunciadas en diversas ocasiones, podían incluir desde no avisar a las asociaciones gitanas relevantes de reuniones o actividades importantes para el barrio, hasta incluso impedir el paso a locales de la asociación mediante avisos en notas de papel<sup>260</sup>.

En este sentido, en 2017 nace la Coordinadora Josep Casero que agrupa todas las asociaciones de vecinos del sector oeste de la ciudad de Figueres, excepto la de Sant Joan. La Coordinadora, desde sus inicios, orienta su actividad reivindicativa a aspectos como la seguridad, el civismo o la delincuencia, y en concreto, toman el barrio de Sant Joan como referencia del origen de las problemáticas en el área. Esta constante distinción entre barrios, y la gente que los habita, alimenta el proceso de polarización vecinal en el sector oeste. Así, este proceso de autodiferenciación se hace evidente en el testimonio de una vecina de Figueres, que expresaba esta diferenciación de la siguiente forma:

Si en este barrio hubiera más gente como nosotros, esto no pasaría, pero ahora hay más gente como los otros que como nosotros (CSJ/C-A/42).

---

<sup>260</sup> Entrevista CSJ/C-A/6.

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

Esta polarización no sólo se refleja en los conflictos vecinales entre la ciudadanía organizada, pero también en los procesos de autoidentificación de las propias vecinas y vecinos, dificultando la generación de lazos de solidaridad. Vemos similitudes con las reflexiones de Wacquant en su – ya clásica – investigación, que identifica esta polarización como procesos de “denigración lateral y distanciamiento mutuo” (Wacquant, 2007) a través de los cuales los habitantes de estos barrios relegados transfieren horizontalmente su estigma sobre el “otro” que, como hemos visto, no es prácticamente identificable de forma objetiva.

Por el otro lado, se recogen testimonios que evidencian el racismo institucional desde las administraciones públicas en aspectos como la voluntad o predisposición de determinados departamentos en las administraciones locales para trabajar en casos que afectan al pueblo gitano:

Nosotros intentamos trabajar de una forma integral. Ahora bien, dentro de la administración local, cuando tocas las puertas de diferentes departamentos, hay departamentos con más o menos predisposición a trabajar con comunidad gitana (CSJ/T/2)

En muchas ocasiones, la población gitana es redirigida sistemática a los servicios sociales o departamentos locales de ámbito social, cuando las problemáticas por las que ven afectados son de ámbito diverso (desde el urbanismo a cuestiones de seguridad).

Una línea de análisis a tener en cuenta para futuras investigaciones es el especial impacto y las características específicas del fenómeno de precariedad y vulnerabilidad energética en el pueblo gitano residente en España. Existen publicaciones recientes que han incorporado la pertenencia a minorías étnicas o raciales, especialmente vinculadas a fenómenos de segregación urbana y residencial, como factor relevante de análisis (Reames, 2016; Sovacool & Furszyfer Del Rio, 2022; Teschner et al., 2020).

### 1.3.3 Grupos-objetivo en los casos analizados de precariedad energética

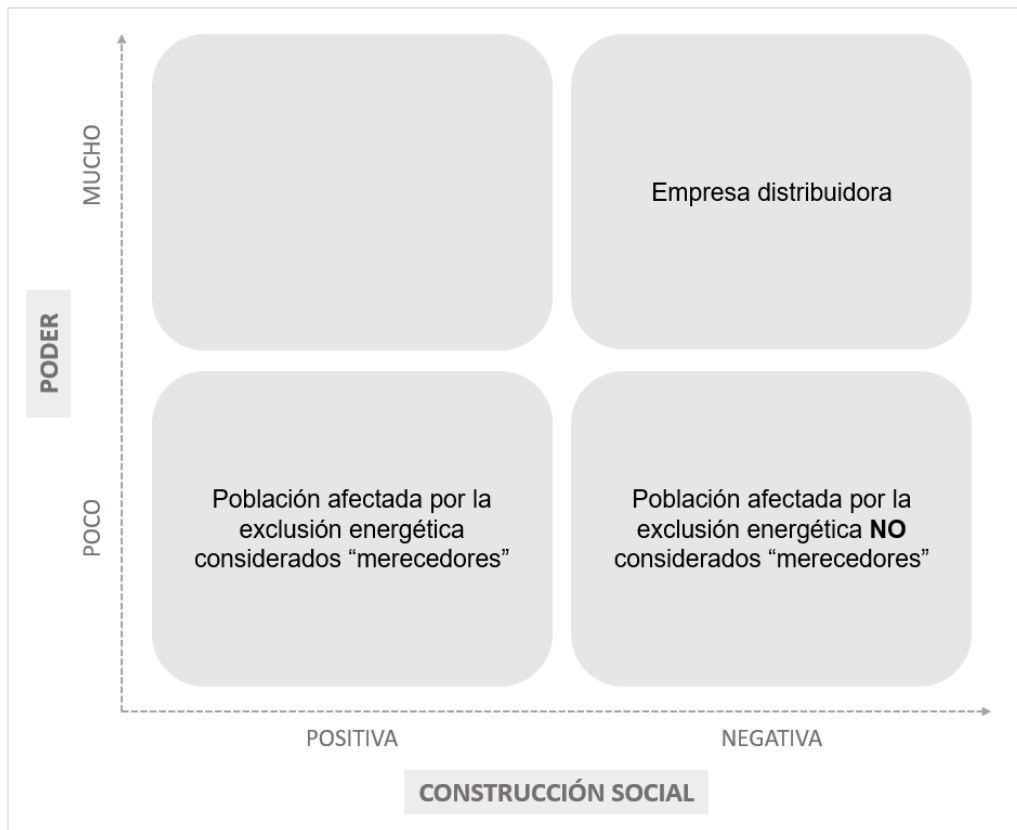
A partir de la distinción propuesta por Ingram et al. (2010) podemos identificar y clasificar los grupos-objetivos en relación con los casos analizados de precariedad energética. Trataremos de esbozar una clasificación general para los tres casos, con las siguientes precauciones. La primera, tal como hemos desarrollado en la sección anterior, es que los límites entre la población afectada – vecinas y vecinos – considerados merecedores y no merecedores no es clara. Las casuísticas que se incluyen en uno u otro grupo objetivo pueden variar notablemente en función del momento y circunstancia concretas. En segundo lugar, y muy relacionado con este carácter ambiguo, la distinción o ejercicio de clasificación no responde a criterios materiales u objetivos, sino de tipo subjetivo vinculado a la construcción de una alteridad – el otro no merecedor – que es funcional en el proceso de subjetivación.

Teniendo en cuenta estas limitaciones, la identificación de grupos-objetivos resulta de interés por el impacto que esta puede tener sobre todas las fases o momentos de la política pública, y



especialmente, en la formulación del problema de política pública. En este caso, se han identificado tres grupos que corresponden con los grupos-objetivos contendientes, dependientes y desviados, propuestos en la categorización de Ingram et al. (2010). El grupo-objetivo contendiente, en este caso, corresponde a la empresa distribuidora – e-Distribución – si bien, incorpora ciertas características que la pueden situar como privilegiada.

Ilustración 16 Clasificación de grupos-objetivo en los casos analizados



Fuente: elaboración propia basado en la propuesta de Ingram et al. (2010)

En relación con las características de cada uno de estos grupos, estas se resumen en la Tabla 60. El primer grupo es la empresa distribuidora que, en este caso, se identifica como grupo-objetivo contendiente, si bien con tintes y características específicas de grupo privilegiado. Esta mezcla se debe a la posición de poder de la empresa distribuidora, como parte del oligopolio eléctrico español y con relación a todos los actores en juego en las situaciones analizadas, y la influencia normalizada de este tipo de actor sobre los poderes públicos y políticos en el contexto español<sup>261</sup>. Su nivel de poder es alto, pero la construcción social es relativamente negativa, especialmente en los últimos años en los que el incremento de precios energéticos, así como de los beneficios de estas empresas, ha chocado con una realidad de vulnerabilidad y precariedad energética creciente. Con relación a las cargas y beneficios recibidos por parte de la empresa distribuidora, estas pueden recibir cargas, aunque difícilmente se acaban aplicando o bien tienen

<sup>261</sup> A este respecto puede consultarse el Capítulo 2 de esta tesis doctoral, así como la tesis doctoral de Riutort Isern (2015).

**VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA  
EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA**

un impacto sustancial sobre estas empresas. Por otro lado, estas empresas reciben beneficios de forma no explícita a través de distintas vías (por ejemplo, a través de la vía fiscal) o bien por el propio diseño del modelo energético que beneficia a las empresas principales del oligopolio.

El segundo grupo corresponde con la categoría de dependientes de Ingram et al. (2010), y en él encontramos el grupo-objetivo de población afectada, vecinos y vecinas, considerados “merecedores” (siendo conscientes de la porosidad de estas categorías, que ya hemos mencionado anteriormente). Así, este grupo será un colectivo con un nivel bajo de poder, pero con una construcción positiva, normalmente articulada en torno a la empatía por la situación de penuria. En este colectivo, de forma típica, se identificarían vecinas y vecinos de la tercera edad severamente afectados por la exclusión energética, infancia y otros colectivos altamente vulnerables. Este grupo recibe beneficios, pero de forma limitada e inadecuada a la situación y necesidades específicas. A su vez, a través de la intervención pública, suelen recibir cargas. En relación con el nivel de participación en el diseño de políticas públicas su participación es muy baja, a menudo sin ningún poder de influencia sobre el resultado final. En algunos de los casos estudiados, como el caso de La Mina, la participación en las medidas aplicadas hasta el momento ha sido nula, ejecutándose medidas de forma coactiva y unidireccional.

Por último, encontramos el grupo-objetivo de población afectada considerada “no merecedora” que, de acuerdo con la distinción de Ingram et al. (2010), se corresponde con el colectivo de “desviados”. Así, en este grupo encontramos todos aquellos colectivos que, estando afectados por la situación de exclusión energética – ya sea por falta de acceso al suministro eléctrico o acceso irregular – son considerados no merecedores por diversas casuísticas. Así, los ejemplos típicos en esta categoría serían aquellos grupos o individuos que tienen cultivos de marihuana en el interior de las viviendas, pero también aquellas unidades familiares que están conectadas irregularmente al suministro eléctrico. En este caso, el nivel de poder será bajo, y la construcción social negativa. En algunas ocasiones, especialmente ciertos segmentos de esta población reciben cargas de forma desproporcionada, por ejemplo, aquellas unidades de convivencia que no acceden regularmente al suministro eléctrico por motivos de vulnerabilidad personal, social o económica. Este tipo de colectivo es el menos presente en el diseño de políticas públicas, tanto en relación con su participación, pero también como grupo-objetivo a ser tenido en cuenta.

Tabla 60 Características de los grupos-objetivo identificados en los casos estudiados

	<b>Empresa distribuidora</b>	<b>Población afectada “merecedora”</b>	<b>Población afectada “no merecedora”</b>
<b>Categorización de Ingram et al. (2010)</b>	Contendientes, pero con características de privilegiados	Dependientes	Desviados
<b>Poder</b>	Alto	Bajo	Bajo
<b>Construcción social</b>	Negativo	Positivo	Negativo

## ANÁLISIS VARO BARRANCO

<b>Beneficios</b>	Reciben beneficios de forma difícilmente identificable.	Beneficios inadecuados y limitados.	No reciben beneficios o estos son muy limitados.
<b>Cargas</b>	<p>Puede recibir cargas (por ejemplo, a través de regulaciones en momentos de crisis) pero en muchas ocasiones no se aplican.</p> <p>En algunas ocasiones estas cargas pueden ser voluntarias, a ser compensadas en un futuro.</p>	Se imponen cargas en virtud de su carácter menos merecedor. En este caso, se trata de los y las vecinas afectadas por los cortes sistemáticos de luz. Si bien son catalogados como vecinas/os merecedores, están afectados por la situación de exclusión y precariedad energética sin una solución al alcance.	Reciben cargas de forma desproporcionada.
<b>Participación</b>	Disponen de redes de influencia y actividad de lobby para la participación no visible en el diseño de políticas públicas.	Baja participación en el diseño de políticas públicas.	Escasa participación en el diseño de políticas públicas.

Fuente: elaboración propia a partir de Ingram et al. (2010)

### 1.4 Escenarios de cambio y potenciales soluciones

#### 1.4.1 Concepciones en torno a la energía

Una de las dimensiones importantes que afecta al resto de dimensiones analizadas (desde la identificación de las deficiencias sistémicas o causas de la precariedad y exclusión energética, hasta sus potenciales soluciones) es la concepción sobre la energía que sostienen los distintos actores en juego, y cómo estas distintas miradas – con un mayor o menor alcance – influyen en la formulación de políticas públicas. En el Capítulo II hemos presentado tres concepciones en torno a la energía: la energía como mercancía, como derecho o como común. A partir de esta clasificación, hemos tratado de identificar cómo estas tres concepciones se reflejan en los casos analizados y su presencia en cada uno de ellos, especialmente con relación a potenciales escenarios de cambio e intervención.

En relación con la primera de las concepciones, la **energía entendida como mercancía**, tal como hemos argumentado antes, actualmente es la visión hegemónica articulada a partir de la regulación existente del sector energético, tanto a nivel español como europeo, a través de su reconocimiento como servicio económico de interés general. De la misma forma, esta ha sido

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

también la concepción más relevante en esta investigación, a partir de los datos analizados, especialmente en relación con los gobiernos locales y la empresa distribuidora. Así, la tendencia general es la construcción de la problemática de exclusión energética como un conflicto privado entre el cliente y la empresa distribuidora:

Se trata de una relación entre el abonado y la compañía (...) las personas que están al corriente de pago tienen mecanismos y derechos respecto a la empresa, si esta no ha actuado correctamente. Como hemos mencionado antes, esto es una relación entre empresa y cliente (Acta del Pleno del Ayuntamiento de Girona de 11 de febrero de 2019).

Esta perspectiva se corresponde con la noción del Estado como garante (alejado de su tradicional función prestacional) pero que debe respetar en todo caso los principios de competencia y de mercado. De esta forma, un fenómeno como el de la precariedad y exclusión energética se convierte en un asunto individual, entre el consumidor y la empresa, en que no deben intervenir terceros ni la administración pública. Así se expresa un miembro del gobierno local al respecto:

Nosotros, como ayuntamiento, no podemos denunciar a la compañía, sólo podemos informar a los propietarios de cómo hacerlo (FP/C-A/5)

En consecuencia, se infiere que – igual que el poder público no debe incidir en relaciones comerciales privadas – el suministro eléctrico debe entenderse como una relación de este tipo. Sin embargo, como hemos ido apuntando, esta perspectiva ha sido desafiada en diversas ocasiones, tanto desde otras administraciones, como por ejemplo la figura del Síndic de Greuges en Catalunya (Síndic de Greuges, 2014, 2019), como también movimientos sociales como la APE. En relación a este último colectivo, es especialmente relevante resaltar cómo, a través de los asesoramientos colectivos y la acción colectiva, se busca la desculpabilización y desindividualización de la problemática de la pobreza energética (Yoon & Saurí, 2019).

Una de las consecuencias de la mercantilización de la energía ha sido que las situaciones de vulnerabilidad energética normalmente se perciben como un problema exclusivamente económico (Yoon & Saurí, 2019). En este sentido, en los casos analizados, la visión mercantilizada no sólo individualiza el problema – y también cualquier vía de solución – sino que también se conciben muchas de las intervenciones en términos económicos (ayudas para las familias) cuando en muchos casos el problema puede tener muchas otras causas, tal como hemos apuntado anteriormente.

En segundo lugar, encontramos la **concepción de la energía como derecho**, dentro de la cual podemos encontrar distintos discursos y grados de radicalidad con relación al contenido de un potencial derecho a la energía. Esta visión ha sido sostenida fundamentalmente desde la ciudadanía, tanto las y los vecinos afectados como las organizaciones y movimientos sociales. En este caso, el acceso a la energía se percibe como el acceso a un bien esencial, y en esos

términos se habla de la necesidad de protección de un derecho ciudadano<sup>262</sup> o de garantía del derecho a suministros básicos<sup>263</sup>. Así, desde esta visión, se construye una noción de la energía como derecho también con relación a otros derechos, como el derecho a una vivienda digna o el derecho a la salud.

La última de las concepciones tratadas es la de la **energía como común**, y esta ha sido también la concepción menos presente en los casos analizados. A partir de nuestro análisis de datos, la concepción de la energía como común aparece en nuestras entrevistas en casos muy contados y, en la mayoría de ellos, de la mano de organizaciones sociales, movimientos sociales y administraciones locales.

Así, por ejemplo, la idea de la energía como común, entendiendo la energía a partir de la hipótesis política de un proceso democratizador, suele relacionarse con propuestas para la creación de alternativas al suministro eléctrico dependiente de las grandes energéticas, ya sea a través de cooperativas energéticas<sup>264</sup>, a través de estructuras de autoconsumo en barrios vulnerables<sup>265</sup> y, más recientemente, de la creación de comunidades energéticas como estructuras público-comunitarias para la autoproducción de energía<sup>266</sup>.

En relación con la primera de las opciones que surgen en los datos analizados, esto es la redirección del proceso de regularización de contratos, llevado a cabo en todos los barrios estudiados, hacia una opción de cooperativa energética u opción de comercializadora energética del mundo de la economía social y solidaria<sup>267</sup>. Esta estrategia se propone también como una herramienta para la sensibilización y empoderamiento de la ciudadanía a este respecto. Ahora bien, se debe ser consciente de que el problema actual de precariedad y exclusión energética en estos barrios no está relacionado con la actividad de comercialización, sino con el suministro eléctrico que llega a las viviendas a través de la actividad de distribución. Por lo tanto, las interrupciones de suministro – ya sea a causa de sobrecargas de las líneas o el mal estado de las redes – sucederían en igual medida, independientemente de la opción de comercializadora por la que se opte. La segunda opción sería el impulso para la autoproducción energética en las viviendas por parte de las propias vecinas y vecinos en el barrio, con el objetivo de obtener su propia energía en el mayor porcentaje posible y reducir su dependencia, tanto de la energía como de las redes externas. Finalmente, partiendo de una visión más colectiva de la problemática, la última propuesta sería la creación – con la participación y, si es necesario, el liderazgo de las administraciones locales – de una comunidad energética para la autoproducción colectiva de

---

<sup>262</sup> Acta del Pleno del Ayuntamiento de Sant Adrià de Besòs, del 25 de enero de 2021.

<sup>263</sup> Entrevista G/T/3.

<sup>264</sup> Entrevista LM/C-A/9

<sup>265</sup> Entrevista CSJ/C-A/23

<sup>266</sup> Entrevista CSJ/P/35, Entrevista CSJ/P/12 i Entrevista FP/T/36.

<sup>267</sup> Entrevista LM/C-A/9.

energía y, como en el caso anterior, poder reducir la dependencia colectiva del barrio a la energía y redes externas.

#### 1.4.2 Reconocimiento del problema e invisibilización

A lo largo de este trabajo hemos puesto en relieve la relación entre los casos de precariedad y exclusión energética con los procesos de segregación urbana y, en concreto, con algunas de las características en común de los barrios analizados, todos ellos identificados como barrios y áreas de alta complejidad y marginalidad. A este respecto, y tal como se ha introducido antes, nos interesa especialmente la visión crítica de Wacquant sobre los procesos de producción y reproducción de las condiciones de marginalidad urbana, entre las cuales añadimos la de precariedad energética. En concreto, nos interesa especialmente, por su impacto en la construcción de la precariedad energética y la exclusión energética como problemas de política pública en contextos de relegación socioespacial (Wacquant, 2007), el papel de la estructuras simbólicas (Bourdieu, 1990).

La noción de precariedad energética (Petrova, 2018) busca la ampliación de las visiones tradicionales sobre las causas y mecanismos de la pobreza (y vulnerabilidad) energética—normalmente centrada en las características de la unidad familiar, y específicamente, en las socioeconómicas— con la consideración de los mecanismos institucionales y estructurales. La reciente publicación de Simcock et al. (2021), a partir del concepto de no-reconocimiento de Fraser, analiza cómo la subordinación discursiva de la pobreza energética en el contexto de Polonia ha tenido un impacto sobre la reproducción de la misma. Los autores identifican dos problemas de reconocimiento: por un lado, el no-reconocimiento o invisibilización de la problemática de pobreza energética en la esfera pública polaca y, por el otro, la falta de respeto sobre la población afectada, a través de su estigmatización (Simcock et al., 2021). Aplicado al caso que nos ocupa, y más concretamente sobre el fenómeno de exclusión energética en los barrios analizados, a causa de los cortes de suministro, vemos cómo estos problemas vinculados al reconocimiento e invisibilización de la problemática también se han dado y trataremos de desglosarlos en las siguientes líneas.

Por una parte, se detecta una tendencia al no-reconocimiento de la problemática, tanto desde nuestro análisis de los documentos y programas de política pública relacionados con la situación de precariedad y exclusión energética, como de las entrevistas realizadas a los actores clave vinculado. Este no-reconocimiento se recoge de distintas formas.

Primeramente, las problemáticas analizadas han perdurado durante años (en algunos casos, el inicio de los cortes de suministro fecha del 2013) sin una atención política y sin medidas de intervención estructuradas. Es sólo a partir de la presión social, tanto por parte de los y las vecinas afectadas como por organizaciones sociales vinculadas, que la situación de injusticia energética se sitúa en el debate público. Esta invisibilización responde a muchas causas, pero

en varias de las entrevistas<sup>268</sup> vemos cómo la cuestión de la segregación espacial y la construcción simbólica del abandono del barrio surgen como elementos importantes:

En su momento se tendría que haber arreglado, pero no se hizo, pero claro, somos un barrio en la esquina, que no se ve y ni exige, que somos cuatro gitanos, también... tanto la compañía como el ayuntamiento... no digo que nos hayan discriminado directamente por ser gitanos, no creo, pero creo que es más culpa del ayuntamiento por no visualizarlo y señalar la necesidad que estábamos pasando (FP/C-A/21)

En segundo lugar, las políticas públicas locales y regionales en torno a la precariedad energética se han centrado exclusivamente en medidas específicas contra la pobreza energética, a partir de su definición oficial, excesivamente centrada en las dificultades de acceso a la energía. Este enfoque no ha dado lugar a la inclusión de otras realidades de precariedad energética, como las analizadas aquí, en las baterías de medidas y las políticas públicas diseñadas con este propósito.

Como consecuencia de lo anterior, no existe un consenso y/o acuerdo en torno a qué departamentos o qué responsables desde el poder público deben abordar la problemática. En nuestro análisis hemos apuntado a diversos estamentos gubernamentales con competencias específicas sobre la materia, pero hasta el momento no hay una propuesta clara al respecto. Si bien desde las administraciones locales los principales departamentos implicados han sido servicios sociales, se detecta que esta asunción de responsabilidades no se corresponde tanto con una adecuación de competencias sino por la tendencia de estos departamentos a absorber aquellas problemáticas con impactos directos sobre la ciudadanía que resultan de alta complejidad.

Como resultado de todo lo anterior, se da una invisibilización de las realidades analizadas. Esto es relevante puesto que la no inclusión o reconocimiento de la problemática como una situación de precariedad energética limita la manera de poder abordarla, así como las medidas que se puedan desarrollar. A través de esta perspectiva analítica, podemos ver que en la investigación de Teschner et al. (2020) sobre situaciones de pobreza energética extrema, las autoras también detectaron casos de no-reconocimiento identificados como ejemplos de discriminación.

En tercer lugar, siguiendo el esquema analítico propuesto por Simcock et al. (2021) basándose en Nancy Fraser, también se ha podido detectar una segunda manifestación de esta falta de reconocimiento que es la falta de respeto ante las poblaciones afectadas. Para el caso polaco, Simcock et al. (2021) identifican esta falta de respeto a través de conductas de culpabilización individual de la población afectada por encontrarse en situación de pobreza energética. Como hemos visto, en los casos analizados se da una doble tensión que responde a esta característica de falta de respeto. Por una parte, se da un proceso de individualización de la problemática, identificándola como un conflicto de consumo entre cliente y empresa y, así, expulsando la responsabilidad de la esfera de la administración.

---

<sup>268</sup> Entrevista FP/P/11, LM/C-A/10, CSJ/C-A/25.

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

Por otra parte, existe una construcción colectiva de la imagen de los barrios afectados por la precariedad energética y la gente que los habita. Tal como se señala en las entrevistas realizadas, si bien se parte de la diferenciación entre poblaciones merecedoras y las que no, atribuyendo la culpa de la situación a un grupo ambiguo de población “conflictiva”, la ambigüedad de esta distinción contribuye a una imagen social negativa de toda la población. Así, se documentan reflexiones – incluso en espacios como los plenos de los Ayuntamientos, como las siguientes:

La gente de los barrios afectados es tratada como ciudadanía de segunda, y no son tratados como ciudadanos de primera, como sí lo son los del resto de la ciudad (Pleno del Ayuntamiento de Girona, de 11 de febrero de 2019).

Yo no sé qué hacen mis vecinos, ni tampoco quiero saberlo... yo intento hacer las cosas bien, pero nos tratan como escoria, nadie quiere invertir aquí (CSJ/C-A/43).

Esta ambigüedad deriva en una generalización de la imagen negativa del barrio y sus residentes, que contribuye a eximir de responsabilidad tanto a la empresa distribuidora como a la administración pública respecto a la problemática de precariedad y exclusión energética. Este tipo de conducta ha sido percibida, especialmente por parte de las vecinas y vecinos afectados, como “maltrato institucional” (Artigas, 2019) y criminalización del barrio.

Tal como apuntan Simcock et al. (2021), las mayores consecuencias del no-reconocimiento suceden cuando éste se institucionaliza y acaba impactando en el diseño e implementación de políticas públicas específicas. En concreto, veremos en los siguientes apartados, como todos los elementos que hemos ido apuntando acaban influenciando en los escenarios de futuro posibles y la formulación de soluciones.

### 1.4.3 La formulación de soluciones y escenarios de cambio

A lo largo de esta tesis doctoral hemos ido apuntando, a través de la construcción teórica, pero también con ejemplos, cómo el proceso de construcción del problema de política pública, esto es, cómo se construye el discurso compartido en torno a las situaciones de precariedad y exclusión energética, tiene un impacto sustancial sobre las potenciales medidas de intervención. Si bien nuestra investigación no se centra en el análisis de las medidas de intervención, sino en el proceso de construcción del problema, los escenarios de futuro y las potenciales soluciones se plantean como parte de este proceso de construcción.

A partir de nuestra investigación y del análisis cualitativo, se han detectado un conjunto de potenciales soluciones propuestas por distintos tipos de actores, que expondremos a continuación. Como veremos, no entraremos a evaluar cada una de estas propuestas de intervención en términos de eficiencia o eficacia, en tanto no será nuestra tarea la evaluación de las mismas, pero sí las valoraremos en relación con su ajuste a las distintas visiones y concepciones en torno al problema de la precariedad y exclusión energética en los barrios estudiados. A partir de los datos recogidos, agrupamos las distintas propuestas de intervención



en tres grandes enfoques: medidas represivas y de control, enfoque de intervención integral y enfoque desde el empoderamiento de la comunidad.

En relación con las **medidas represivas y de control**, estas han sido una línea ampliamente presente en la mayoría de actores incluidos en nuestra investigación. Debe tenerse en cuenta que, al referirnos a medidas represivas y de control, nos referimos a propuestas de solución o escenarios de cambio que toman esta perspectiva como la predominante y principal. Como veremos, este tipo de enfoques no implica el no despliegue de medidas de tipo social, pero en todo caso se plantean como medidas paliativas y complementarias.

Entre las medidas más habituales en este enfoque, destacamos:

- El aumento de las medidas de control en los barrios, a través de la instalación de sistemas de seguridad privados y blindaje de instalaciones para impedir el paso a todas aquellas personas ajenas a las instituciones de control.
- Endurecimiento del Código Penal respecto a las penas aplicadas a las personas que desarrollan actividades de cultivo *indoor* de marihuana.
- Procesos de acusación particular por parte de la administración local contra los individuos que realicen actividades ilícitas.

Otra de las características de este tipo de enfoque de intervención es el mayor protagonismo, casi único, de los cuerpos policiales, tanto en materia de diseño de las medidas de intervención como en su implementación. En esta línea, incluso se ha reivindicado la necesidad de un acuerdo para la ampliación de competencias de la policía autonómica, los Mossos d'Esquadra, en materias de civismo y convivencia, tradicionalmente en manos de las policías locales (Acta del Pleno del Ayuntamiento de Figueres de 5 de abril de 2018). Este enfoque – de tipo regresivo – se basa en estrategias de contención punitivas (Wacquant, 2007) que, aplicándose de forma generalizada, derivan en la criminalización de la pobreza.

En segundo lugar, encontramos un **enfoque de intervención parcial**, ya sea a nivel técnico o social. Así, dentro de este grupo de propuestas de intervención, formuladas de forma aislada y no desde una visión integral, como veremos en el siguiente grupo, encontramos fundamentalmente medidas de intervención técnica, sobre la infraestructura energética, y medidas de intervención social, sobre la comunidad y población del territorio.

En relación con las medidas de *intervención técnica*, estas incluyen medidas de emergencia y medidas a medio o largo plazo. En lo que respecta a las medidas de emergencia, una de las propuestas surgidas, especialmente de la mano de la población afectada, ha sido la instalación de generadores. Esta propuesta, en todos los casos analizados, quedó descartada por motivos de seguridad. Yendo ahora a las medidas a corto y largo plazo de tipo técnico, estas se refieren a la mejora del control, mantenimiento e inversión sobre las redes de distribución y, más especialmente, sobre la red de baja tensión. A este respecto, apuntamos la mejora de las redes

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

de distribución y su actualización a través de técnicas de sectorización<sup>269</sup> o de refuerzo de las redes en los barrios afectados<sup>270</sup>. Entre estas mejoras también se incluye la tarea de digitalización de las redes de distribución para la mejora del conocimiento del estado de la red y la optimización de su mantenimiento (Deloitte, 2018).

En referencia a las *intervenciones sociales*, la mayoría de iniciativas se enmarcan en torno a la puesta en marcha de programas de regularización para la reversión de conexiones irregulares, y junto a estos programas, paquetes de ayudas sociales para cubrir económicamente los gastos asociados al alta de suministros, o los gastos de reconexión, según sea el caso. Como hemos visto, y se trata en el siguiente apartado, este tipo de programas ha tenido un éxito muy limitado por dos motivos. El primero de ellos que estos programas no suelen conceptualizar las prácticas de conexiones irregulares como prácticas sociales y colectivas, y sólo se proyectan como conductas individuales a atajar. El segundo motivo es que muchas veces los programas no se plantean como iniciativas aisladas y no se enmarcan en un programa de tipo integral.

Por otro lado, encontramos un enfoque de **intervención integral** sobre las problemáticas de precariedad y exclusión energética, que suele incorporar una mirada más amplia sobre los procesos y prácticas sociales en los barrios, y busca la transformación del área en un sentido más amplio. Desde este enfoque, se contempla la combinación de una variedad de medidas – más allá de las medidas sociales – que aborden distintos elementos en conflicto en los contextos estudiados. A este grupo de medidas se vincula un cuarto enfoque que se asocia a una visión más global e integral de la problemática, pero es distinta por sí misma. Se trata del conjunto de propuestas que se han englobado bajo la etiqueta de **enfoque transformador**, y son aquellas iniciativas y propuestas de cambio que plantean estrategias de transformación del sistema energético a pequeña escala, a nivel del barrio, a partir de la inclusión de la población afectada. Estos dos últimos enfoques se abordan de forma más detallada en los siguientes apartados.

### 1.4.4 Barrios en conflicto: intervenciones integrales

Uno de los enfoques más relevantes que ha surgido a partir del análisis de datos, y que se consolida a través de la información recabada de los programas implementados hasta el momento, es la necesidad de un abordaje integral de las situaciones de precariedad energética, y en concreto de exclusión energética analizados.

En este sentido, se conciben las problemáticas de precariedad energética y de exclusión energética analizadas no como fenómenos aislados que pueden ser diseccionados de la realidad social y material del barrio, sino como un síntoma más de procesos de degradación y segregación de mayor alcance. En los tres barrios estudiados han existido iniciativas con una orientación integral, en mayor o menor medida. En el caso de La Mina encontramos el Plan de

---

<sup>269</sup> Este tipo de intervención ya se ha llevado a cabo en dos de los barrios analizados, si bien parcialmente, en el barrio de Font de la Pólvora y en La Mina.

<sup>270</sup> Por ejemplo, en el caso de la Mina, la compañía distribuidora reconoció las deficiencias del edificio y duplicó el número de líneas para poder satisfacer la demanda (Muñoz, 2017).

Transformación del Barrio de La Mina, si bien de acuerdo con la literatura existente, su alcance ha sido limitado, especialmente en la vertiente social (Aricó, 2015; Aubán Borrell, 2021; Monferrer i Celades, 2016). En relación con el barrio de Font de la Pólvora, existió la iniciativa de elaborar un Plan Integral, si bien no se acabó llevando a cabo, reorientándose al actual Plan de Desarrollo Comunitario que trata de coordinar y englobar las iniciativas autónomas en el sector<sup>271</sup>. Finalmente, para los barrios del Culubret y Sant Joan de Figueres, si bien existió un Plan Estratégico del Barrio de Sant Joan (Figueres, 2018) su implementación fue escasa<sup>272</sup>. En 2021 se aprueba un nuevo Plan Estratégico que, esta vez, engloba todo el sector oeste y, además, incluye la problemática energética como uno de los elementos a intervenir a través del Plan (Oficina d'Inclusió Social de Figueres, 2021).

En todo caso, uno de los resultados más relevantes de esta tesis, en relación a las propuestas de solución y escenarios de cambio, es la necesidad de intervención integral. Aricó, a través de su investigación, también evidencia esta necesidad, y señala los peligros de actuar sobre los efectos de los problemas sociales – como habría pasado en el caso del edificio Venus – y no en las causas (Aricó, 2015, p. 347). Este abordaje integral, asimismo, no sólo es una exigencia para el cumplimiento de los objetivos de mejora de la cohesión social en el barrio, sino que también es necesario para la determinación de responsabilidades en los procesos de degradación social y material – especialmente en relación las infraestructuras – de los barrios estudiados.

A partir de los datos recogidos, se apuntan algunas de las medidas que deberían incluirse en un potencial plan integral que incluyera la precariedad y la exclusión energética como uno de los objetivos a abordar:

- Medidas de intervención social y de extensión del estado de bienestar, a través de programas de ayuda social y de apoyo para el acceso a la energía.
- Medidas de dinamización comunitaria y de reactivación del barrio, a través de estrategias de intervención a lo largo del ciclo vital (programas de infancia y juventud, programas familiares, de inserción sociolaboral y de programas para la tercera edad, entre otros) encaminadas a la transformación de prácticas sociales en el ámbito energético.
- Medidas de mejora de servicios públicos, transporte y movilidad, así como de conexión entre los barrios y el resto de la ciudad, incluyendo la comunicación entre distintas zonas de forma multidireccional.
- Medidas de (re)construcción del discurso público en torno a los barrios afectadas, con el objetivo de luchas contra los discursos estigmatizadores y vulneradores de la población residente.

---

<sup>271</sup> Entrevista FP/T/36.

<sup>272</sup> Entrevista CSJ/P/12.

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

- Medidas de intervención urbanística y de mejora de las infraestructuras energéticas, incluyendo las redes de distribución eléctrica en el barrio, la incorporación de fuentes energéticas alternativas.
- Medidas de transparencia, control y sanción sobre la actividad de distribución eléctrica, especialmente en relación con las condiciones, mantenimiento e inversiones de la red de baja tensión.

Desde este tipo de enfoque se apuesta por una batería de medidas, diseñadas de forma coordinada y participada, con la colaboración de diversas administraciones y agentes sociales y del territorio. Para ello, un primer paso sería la creación de una mesa de coordinación y de trabajo sobre las situaciones de precariedad y exclusión energética en el territorio<sup>273</sup> en las que estuvieran presentes todas las partes implicadas. Esta mesa, liderada por la Generalitat de Catalunya – en cuanto administración con competencias de control en las materias analizadas – deberá incluir a las vecinas y vecinos afectados, las organizaciones sociales y la ciudadanía organizada, los cuerpos policiales, los ayuntamientos afectados, pero también la empresa distribuidora mayoritaria en Catalunya, esto es, e-Distribución.

En este sentido, vemos que una propuesta de enfoque integral comporta la interacción de distintos niveles de intervención y distintos agentes. Así, la coordinación a nivel autonómico, en Catalunya, resulta imprescindible para un abordaje ordenado y una mejora en la transparencia y el control de la actividad de distribución, si bien esta coordinación tendrá un corto recorrido si no se acompaña de planes y medidas integrales desde el territorio y, en concreto, desde las administraciones locales.

Siguiendo con la línea anterior, un último elemento a tener en cuenta es que cualquier abordaje de tipo integral requiere del acuerdo y compromiso político más allá del ciclo electoral, tanto en el ámbito municipal como en el autonómico. En muchas de las entrevistas realizadas<sup>274</sup>, una de las dificultades más repetidas, especialmente desde los ámbitos vecinales, de organizaciones sociales, pero también desde el personal técnico de las administraciones públicas, es el problema de la continuidad. Este problema no sólo afecta a la falta de perspectiva temporal en las medidas implementadas hasta el momento, y los obstáculos para su correcta valoración, sino también en la dificultad para plantear programas y planes de tipo integral que requieren de un eje temporal de largo alcance.

### 1.4.5 Prácticas sociales enraizadas: desafíos para la intervención

Ya en el momento de identificar causas y deficiencias sistémicas en los barrios analizados, en relación con la situación de precariedad energética, surge la cuestión de las prácticas sociales enraizadas en torno al acceso a la energía (especialmente en relación con el acceso informal al suministro eléctrico y/o las resistencias a los programas de regularización explicados en el Capítulo 6. Así, en este trabajo, optamos por entender las relaciones con la energía y sus usos

---

<sup>273</sup> Entrevista G/T/3, FP/C-A/49, G/C-A/38, G/C-A/39.

<sup>274</sup> Entrevista CSJ/T/2, FP/T/36, FP/C-A/49, G/T/3.

desde una óptica de las prácticas sociales y la cotidianidad (Shove et al., 2012; Shove & Walker, 2014). En otras palabras, las conexiones irregulares al suministro – ocasionadas por múltiples motivos y casuísticas - deben entenderse como prácticas sociales enraizadas pero, como tales, deben situarse en un contexto sociohistórico específico.

Tal como hemos visto en la introducción a los barrios analizados, todos ellos responden a unas dinámicas urbanísticas y de creación similares, vinculadas normalmente con las políticas urbanísticas de eliminación del fenómeno del barraquismo en torno a las ciudades catalanas. De los tres barrios, el caso más estudiado, con numerosos estudios previos, es el de La Mina, que nos puede aportar luz sobre unas mismas dinámicas que se repiten en los tres barrios.

Aricó apunta cómo el proceso de construcción del barrio de La Mina, a través del modelo de barraquismo vertical, no solo implicó la reproducción de ciertas estructuras que ya existían en la época del barraquismo, sino también una imposición y movilización forzada de los residentes (Aricó, 2015). Aubán Borell (2021), en esta misma línea, señala cómo – ya desde el origen de La Mina como lugar de realojo– se trató de eliminar las formas de habitar irregulares que habían existido durante la época barraquista anterior. Al contrario de lo planificado, las prácticas informales pervivieron en el nuevo barrio a través de los usos y prácticas que, más que transformarse, mutaron (Aubán Borrell, 2021, p. 421). Esta persistencia de lo informal y de prácticas no normalizadas han provocado ciertos discursos de naturalización de las mismas, esto es, de concebirlas como una “suerte de fatalidad (...) según la cual la situación del polígono respondería a una condición atávica” (Aubán Borrell, 2021, p. 447).

El hecho de que ciertas situaciones – como la existencia de conexiones irregulares al suministro eléctrico – se hayan consolidado como prácticas sociales cotidianas y normalizadas, representa un reto en la esfera de las políticas públicas. A este respecto, resulta de interés la propuesta de Shove et al. (2012) en el ámbito de la formulación de políticas públicas desde la perspectiva de transformación de prácticas sociales.

De acuerdo con estos autores, es posible plantear medidas de intervención desde las prácticas sociales (en vez de la conducta individual), y serán este tipo de medidas las esenciales cuando se quiera interaccionar con prácticas sociales enraizadas. Entre las características más relevantes de este tipo de medidas – aplicándolas al caso que nos ocupa – las políticas de intervención tomarán como base para la intervención las prácticas sociales compartidas, esto es el conocimiento y significados construidos colectivamente a través de las prácticas, en vez de querer influir en las decisiones individuales a través de factores o motivaciones externas. De las propias entrevistas se desprende esta necesidad de ir más allá de la conducta individual para poder transformar estas prácticas sociales enraizadas:

Nos dicen que robamos el agua, pero es que el pan, porque no podemos, no sé cómo decirlo... Al final es la sociedad que tenemos, aquí venimos de una larga tradición de pinchar el agua, el gas, la luz... Si quieres regularizar, tendrás que tocar e intervenir en muchas otras cosas (LM/C-A/9).

**VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA  
EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA**

En consecuencia, es importante que estas medidas no se planteen como mecanismos de influencia externos a los sistemas de prácticas (por ejemplo, medidas policiales de sanción y control de forma aislada), sino que trate de abordarse de forma más integral, teniendo en cuenta los sistemas de prácticas que trata de transformar.

Tabla 61 Políticas públicas desde la conducta individual y las prácticas sociales

	<b>Programas de intervención centrados en la conducta individual</b>	<b>Programas de intervención centrados en las prácticas sociales</b>
<b>Base para la intervención</b>	Elección individual	Convenciones y prácticas sociales compartidas
<b>Procesos de cambio</b>	Causales	Emergentes
<b>Cómo deben situarse las medidas</b>	La política pública se plantea como una influencia externa para la modificación de la conducta individual	La política pública se integra en los sistemas de prácticas que trata de influenciar

Fuente: Shove et al. (2012)

#### 1.4.6 Empoderamiento vecinal y la energía como común: posibilidades de transformación y limitaciones

El último enfoque, que comparte mucho de los elementos con el enfoque integral, es al que hemos llamado enfoque transformador. Este tipo de iniciativas, presentes desde el inicio de la investigación a través del discurso de algunos de los actores implicados, ha evolucionado a lo largo del período de análisis. En síntesis, podemos ver que este tipo de planteamientos ha evolucionado desde propuestas de empoderamiento vecinal, a través de instalaciones de autoproducción energética, hasta el momento actual, en qué la propuesta más firme es la de crear una comunidad energética en la que participen vecinas y vecinos y la administración local. Debe ponerse en relieve que, desde este enfoque, los principales objetivos serían tres:

- (1) La lucha contra la precariedad y exclusión energética, generando estructuras de provisión de energía propias que permitieran la no dependencia de la red de distribución ordinaria<sup>275</sup>;
- (2) Una mayor implicación de la población afectada, a través de la democratización en la gestión de la energía y la inclusión de la comunidad en los mecanismos de provisión del recurso<sup>276</sup>;

<sup>275</sup> Entrevista CSJ/P/35, Entrevista FP/T/36.

<sup>276</sup> Entrevista G/C-A/38.

- (3) Descarbonización en la provisión de electricidad en los barrios afectados y el avance local en la transformación del modelo energético hacia un modelo renovable y distribuido<sup>277</sup>.

En síntesis, y sin entrar en un análisis exhaustivo sobre las potencialidades de este tipo de iniciativas y en cómo debería estructurarse una posible implementación, esbozaremos algunas de las características más relevantes, así como sus principales limitaciones.

En primer lugar, inicialmente surge la iniciativa de la instalación de infraestructuras privadas de autoproducción de energía como fuente de suministro eléctrico alternativo al suministro ordinario. Ahora bien, pronto se descarta esta opción por las barreras y dificultades para este tipo de iniciativas en contextos socialmente vulnerables. En especial, destacamos tres dificultades ya señaladas por la literatura previa (Bourgeois, 2022) y que, en los casos analizados, se han podido observar. La primera es la exigencia de inversión económica inicial para la instalación de infraestructuras de autoproducción renovable que la mayoría de población afectada no puede afrontar. A esta limitación económica se suman las restricciones de acceso a los conocimientos necesarios en torno a este tipo de iniciativas (Bourgeois, 2022, p. 6). En segundo lugar, existen limitaciones espaciales y materiales para la potencial instalación de estructuras de autoproducción, ya sea de forma individual o colectiva en las comunidades de vecinos, dado el poco espacio disponible en las superficies de tejados de los bloques de viviendas, por un lado, y las dificultades de acceso por problemas de propiedad o mal estado de los edificios.

La segunda iniciativa desde este tipo de enfoque es la creación de comunidades energéticas en estos barrios, con el objetivo de poder cubrir las necesidades energéticas de la población residente a través de la autoproducción colectiva en participación con el ayuntamiento. Este tipo de propuestas surgen, por un lado, como reacción a las limitaciones de la iniciativa anterior, y por el otro, por el auge generalizado de la figura de la comunidad energética en el Estado español. Este impulso se da a partir de la regulación y reconocimiento legal de estas comunidades<sup>278</sup> y también por su impulso económico en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del estado español, como propuesta de despliegue de los fondos NextGenerationEU<sup>279</sup>.

La creación de comunidades energéticas como herramienta de lucha contra la precariedad energética es un objetivo ya previsto por la regulación europea, en tanto el art. 22 de la Directiva

---

<sup>277</sup> Pleno del Ayuntamiento de Sant Adrià de Besòs de 25 de enero de 2021.

<sup>278</sup> Tal como se ha detallado en el Capítulo II de esta tesis, la figura de la comunidad energética proviene de la regulación Europea (por un lado, la Comunidad Ciudadana de Energía, CCE regulada en la Directiva UE 2019 / 944; y la Comunidad de Energía Renovable, CER, prevista en la Directiva UE 2018 / 2001). Su trasposición al cuerpo jurídico estatal se realiza a través del Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica, mediante la modificación de varios artículos de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico.

<sup>279</sup> El Plan de recuperación y resiliencia NextGenerationEU es un paquete de estímulo financiero aprobado por la Unión Europea como instrumento temporal de impulso de la recuperación económica en Europa después de la pandemia COVID 19. Para una visión crítica sobre este plan, véase Scherer et al. (2021)

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

UE 2018/2001 establece que los estados miembros deberán facilitar y fomentar la participación de hogares con ingresos bajos o vulnerables en las comunidades de energía renovables.

En síntesis, la propuesta de creación de comunidades energéticas en los barrios afectados por precariedad y exclusión energética se articularía de la siguiente forma. Se crearía una comunidad energética, entendida como una entidad jurídica de participación voluntaria y abierta, conformada por vecinas y vecinos de los barrios juntamente con los Ayuntamientos. El objetivo social de estas comunidades energéticas, más allá de la producción y la acción de compartir la energía, incluiría el beneficio económico de la población residente en estos barrios y la lucha contra la precariedad energética. Por otro lado, también se plantea como herramienta de empoderamiento de la ciudadanía y espacio de aprendizaje en torno a la cultura energética y las herramientas y mecanismos para un consumo eficiente y responsable de la energía. Con relación a la propuesta infraestructural, la participación del ayuntamiento se presenta como necesaria a distintos niveles. En primer lugar, el ayuntamiento realizaría la inversión inicial en la infraestructura que, de otra forma, no sería posible dadas las condiciones socioeconómicas de los contextos estudiados. Por otra parte, la infraestructura y las instalaciones de autoproducción deberían instalarse, prioritariamente, en equipamientos municipales que, además de ceder el espacio difícilmente localizable en los edificios residenciales, permitiría un mayor control sobre los mismos. En resumen, las propuestas surgidas en torno a la creación de comunidades energéticas en los casos estudiados, se plantean como propuestas de partenariados público-comunitarios (Milburn & Russell, 2019), en que el ayuntamiento toma un papel central de impulso y coordinación, especialmente para la inclusión de las poblaciones más vulnerables. En concreto, en el caso de Figueres, la propuesta de comunidad energética como una herramienta de lucha contra la precariedad energética – aún en una fase muy inicial – se incluiría en un plan piloto impulsado por el consistorio, que incluiría la creación de dos comunidades energéticas en la ciudad, una en un barrio céntrico y la segunda en el sector oeste de la ciudad<sup>280</sup>.

Entre las limitaciones de este tipo de iniciativas, destacamos aquellas apuntadas por Hanke et al. (2021) a través de su investigación sobre la inclusión de consumidores vulnerables por parte de comunidades energéticas en el contexto europeo. Los autores apuntan cómo las comunidades energéticas existentes tienen un rol muy limitado para abordar las situaciones de vulnerabilidad energética. De acuerdo con sus resultados, la mayoría de comunidades energéticas no incorporan, ni desarrollan, intervenciones en relación con grupos vulnerables. Entre las barreras para ello señalan la inestabilidad financiera, la falta de personal y la falta de conocimiento sobre las situaciones de vulnerabilidad energética.

En este punto, debemos matizar los resultados aportados por Hanke et al. (2021) ya que su investigación se limita a comunidades energéticas ciudadanas, en las que no interviene ningún poder público o administración pública como miembro activo de la misma. En los casos analizados por estos autores, las comunidades energéticas están formadas por ciudadanas y

---

<sup>280</sup> Entrevista CSJ/P/35.



ciudadanos de forma voluntaria. Así, tal como se ha argumentado en el Capítulo II de este trabajo, la propuesta de comunidades energéticas en los casos analizados serían comunidades híbridas público-comunitarias. En este sentido, la institución pública no sólo tomaría un rol de facilitación (Atutxa et al., 2020; S. H. Baker, 2017) sino que la propia formulación de introducción de elementos comunitarios en una estructura híbrida favorecería la transformación de lo público. En estos casos, lejos de romantizar el concepto de las comunidades energéticas (Simcock, 2016), la institucionalidad pública debería tomar un rol central – al menos al inicio del proyecto – y su papel iría mucho más allá de la mera participación económica o administrativa del proyecto. Este apunte se desprende de una de las entrevistas de este trabajo, en la que desde el personal técnico de la administración local apunta que “[una propuesta de comunidad energética] requiere trabajo, ya que no sólo se trata de la instalación eléctrica, y si no se acompaña de otras medidas puede ser un fiasco” (Entrevista FP/C-A/36).

## **2 Narrativas en torno a la precariedad y exclusión energética**

En este último apartado se resumen y presentan las tres estructuras narrativas detectadas en el análisis narrativo del proceso de construcción de la precariedad energética como problema de política pública a través de los tres casos estudiados. Como veremos, las tres narraciones propuestas presentan una estructura similar y responden a lógicas subyacentes, equilibrios de poder y de discursos, así como concepciones de la energía y del modelo energético muy distintos entre ellos. En la siguiente tabla (ver Tabla 62) se resumen las tres narraciones propuestas y sus principales elementos y características (que se desglosan en los siguientes apartados).

Tabla 62 Narrativas en torno a la exclusión y precariedad energética

	EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO DISTORSIÓN DEL MERCADO	EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO DAÑO COLATERAL DE LA DEGRADACIÓN TERRITORIAL	EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO VULNERACIÓN DEL DERECHO CIUDADANO A LA ENERGÍA
CAUSAS Y DEFICIENCIAS SISTÉMICAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sobrecargas de la red</li> <li>• Conexiones irregulares como prácticas individuales delictivas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sobrecargas de la red</li> <li>• Conexiones irregulares como consecuencia de un proceso de degradación social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Problemas de infraestructura y falta de mantenimiento</li> <li>• Prácticas de conexión irregular como alternativa de acceso</li> </ul>
PROBLEMAS DE PRIMER ORDEN E IMPACTOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pérdidas económicas de la empresa distribuidora</li> <li>• Intervención de terceros en la relación comercial empresa-cliente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impactos sobre la población normalizada o los/as vecinos "merecedores"</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vulneración de derechos ciudadanos</li> <li>• Degradación territorial sucesiva</li> <li>• Falta de control sobre la actividad de distribución</li> </ul>
POBLACIÓN OBJETIVO Y ACTORES CLAVE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Discurso liderado por la empresa de distribución</li> <li>• Papel secundario de las administraciones públicas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Discurso liderado por las administraciones públicas</li> <li>• Población "merecedora" individualizada como víctima</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Discurso liderado por la población afectada y organizaciones ciudadanas</li> <li>• Comunidad como víctima</li> </ul>
ESCENARIOS DE CAMBIO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intervención represiva y de sanción</li> <li>• Medidas focalizadas en intervenciones de control, sanción y técnicas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intervención de control y de tipo social</li> <li>• Enfoque multidisciplinar no integrado</li> <li>• Intervenciones técnicas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intervenciones integrales con un enfoque comunitario y territorial</li> <li>• Enfoque pluridisciplinar</li> </ul>
CONCEPCIONES Y VISIÓN DE FUTURO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concepción de la energía como mercancía</li> <li>• Refuerzo de la posición de poder de la empresa distribuidora</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concepción de la energía como servicio</li> <li>• Intervención pública reforzada</li> <li>• Mayor control de la actividad de la empresa distribuidora</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concepción de la energía como derecho y/o común</li> <li>• Recuperación del control público-comunitario sobre la actividad de distribución</li> </ul>

## 2.1 Narrativa 1: El fraude eléctrico como distorsión del funcionamiento del mercado en el suministro de electricidad

En esta primera narrativa, la problemática de precariedad energética se concibe como resultado de una suma de prácticas individuales contrarias al funcionamiento del mercado en el suministro doméstico de electricidad. Esta narrativa entiende las prácticas de defraudación del fluido eléctrico (es decir, las conexiones irregulares) como la causa o problema sistémico que entorpece el correcto funcionamiento del mercado como distribuidor del recurso energético. Así, desde esta perspectiva, es la intervención de un tercero – el defraudador – el que impide la correcta prestación del servicio por parte de la empresa distribuidora.

En este caso, las prácticas de conexiones irregulares se conciben como prácticas individuales y/o voluntarias que, o bien responden a conductas delictivas o criminales (por ejemplo, conexiones irregulares para la electrificación de cultivos interiores de marihuana en las viviendas), o bien se identifican con la “picaresca” o la conducta voluntaria de las y los vecinos.

Desde este punto de vista, la energía se concibe como una mercancía que debe estar sujeta, en todo caso, a las reglas contractuales individuales fijadas entre la empresa privada y el consumidor. De esta forma, en los casos de precariedad energética que nos ocupan, los cortes e irregularidades en el suministro eléctrico, así como la falta de calidad de suministro eléctrico, es concebida como una intervención de terceros en una relación comercial fructuosa en la cual, la parte empresarial, no debe hacerse responsable.

En el centro de esta narrativa, la mayor víctima es la propia empresa de distribución que, a causa de actuaciones contrarias a las normas de mercado, percibe pérdidas en los beneficios previstos. Desde esta misma línea de pensamiento, la responsabilidad sobre el mantenimiento, seguridad y calidad de suministro se desplaza de la empresa distribuidora y se sitúa, en todo caso, en las manos de los terceros que han cometido defraudación del fluido eléctrico y, de forma subsidiaria, sobre la administración local o autonómica. Desde una perspectiva mediática, ha existido una fuerte asociación entre la precariedad energética y cortes de luz en hogares de barrios vulnerables con el fenómeno del fraude eléctrico, si bien informes redactados desde las mismas empresas energéticas apuntan que la problemática del fraude eléctrico en hogares y pequeños consumidores es muy reducido y no significativo<sup>281</sup> en relación con la globalidad del fenómeno. Esta atención casi exclusiva a los problemas de fraude eléctrico ha podido suponer una falta de atención hacia otros aspectos o factores determinantes en cada uno de los contextos.

---

<sup>281</sup> Casas et al. (Casas et al., 2016), desde el grupo Endesa, apuntan que sólo un 9% de los casos de fraude se dan en puntos de suministro con una potencia inferior a 3,5Kw. De ellos, sólo un 1% responden a enganches ilegales por familias de bajos recursos. Debe tenerse en cuenta, pero, que la justificación para esta afirmación son los altos consumos que atribuyen a las familias que no consideran no vulnerables. En todo caso, una cifra relevante es que el 91% de los casos de fraude eléctrico se dan en la industria y por parte de grandes consumidores.

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

Desde este punto de vista, la defraudación del fluido eléctrico, si bien es vista como un elemento de distorsión de las relaciones naturalizadas de mercado en la actividad de suministro eléctrico, no necesariamente se percibe como una actividad delincencial o de orden público en todos los casos. Así, por ejemplo, en esta línea de argumentación se incluyen las prácticas habituales de las empresas distribuidoras que optan por no recurrir a los mecanismos de sanción penal o administrativa previstos por la normativa sectorial, y penal para los casos de fraude eléctrico, pero recurren al mecanismo legal de desconexión inmediata y rescisión de contrato en caso de detección de enganche ilegal (previsto en el Real Decreto 1955/2000). La problemática principal en este tipo de casos, tal como se ha explicitado en el Capítulo 6 de este trabajo y han puesto de manifiesto diversos autores (Gallego Igea, 2015; Mendoza Losana, 2015) y organismos públicos<sup>282</sup>, es que no existen regulaciones específicas sobre el procedimiento aplicable en el proceso de detección de las conexiones irregulares, los mecanismos de transparencia del proceso, así como los mecanismos de control y protección de las personas implicadas. Por el contrario, de acuerdo con los principios de cualquier procedimiento de sanción administrativa y penal, se deberían incluir una serie de garantías básicas de la persona sancionada<sup>283</sup>, especialmente en referencia al procedimiento y la opción de defensa, para evitar la vulneración de la presunción de inocencia de las personas afectadas (Gallego Igea, 2015). Con esta misma orientación puede interpretarse la no aplicación del Convenio entre Endesa y la Generalitat de Catalunya<sup>284</sup> para la instalación de contadores sociales en situaciones de precariedad energética causadas por situaciones de irregularidad en la vivienda.

En esta narrativa concreta, los actores relevantes se limitan a tres. Por un lado, tal como se ha mencionado, el actor considerado como víctima principal de la situación es la propia empresa distribuidora. Esta visión repercute, por un lado, en la posición de poder en la que se sitúa la empresa energética y, por el otro, en la asignación de roles y

---

<sup>282</sup> Resolución del 5 de julio de 2015, Resolución de 26 de enero de 2016 y Resolución del 28 de octubre de 2021 del Defensor del Pueblo, e Informe sobre alternativas de regulación en materia de reducción de pérdidas y tratamiento del fraude en el suministro eléctrico de la Comisión Nacional del Mercado y la Competencia (CNMC, 2015).

<sup>283</sup> Sin querer entrar en el detalle jurídico de las garantías mencionadas, señalamos aquellos principios y garantías más relevantes. Con relación al derecho penal se señalan los principios de legalidad, principio de hecho, principios de lesividad y exclusiva protección de bienes jurídicos, principio de intervención mínima y proporcionalidad, principio de *non bis in idem*, el principio de culpabilidad, el principio de igualdad y el principio de humanidad de las penas (Lascuráin Sánchez, 2019). Por otro lado, en lo que respecta al derecho administrativo sancionador, la doctrina constitucional establece que le serán de aplicación las garantías constitucionales del art. 24.2 CE, en cuanto “los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al Derecho Administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado” (SSTS de 29 de septiembre, 4 y 10 de noviembre de 1980, STC 18/1981 y otras posteriores). Por otro lado, el art. 25 CE establece, asimismo, el principio de legalidad al procedimiento sancionador. En resumen, los principios y garantías aplicables al procedimiento sancionador son: principio de tipicidad, principio de antijuricidad, principio de culpabilidad, principio *non bis in idem* y las garantías del procedimiento que aseguren la posibilidad de defensa previa (Gamero Casado & Fernández Ramos, 2016).

<sup>284</sup> RESOLUCIÓ TSF/946/2021, de 3 d'abril, per la qual es fa públic un conveni de cooperació entre el Departament de Treball, Afers Socials i Famílies, el Departament d'Empresa i Coneixement i la companyia subministradora Endesa sobre concertació de mesures de suport a unitats familiars en situació de pobresa energètica relacionada amb subministraments de gas, electricitat i l'eficiència energètica.

la identificación como interlocutores del resto de actores implicados. Así, esta narrativa – liderada por la empresa distribuidora – busca en la administración pública, en sus distintos niveles, un agente aliado en la búsqueda de soluciones a la problemática, que se centrarán en la eliminación de este fraude por las vías convenientes. Así, desde la empresa distribuidora se adopta una posición de colaboración que pasaría por poner a disposición de las administraciones públicas los recursos técnicos y el conocimiento de la empresa, para la persecución del fraude desde la administración. Esta visión se hace patente tanto en los casos estudiados como también en los documentos producidos en el círculo de estas empresas.

En relación con el resto de actores involucrados, entre ellos la población afectada, esta narrativa excluye a estos actores como agentes activos y parte del problema o la solución a la problemática de precariedad energética. En todo caso, se identifica que cualquier acción en relación con la población vulnerable afectada debe situarse en manos de la administración pública y desde una perspectiva de asistencia social (Casas et al., 2016).

En cualquier caso, si bien esta narrativa ha sido liderada por las empresas energéticas, también se ha asumido por parte de las administraciones públicas en diversas ocasiones. En particular, destacamos cómo, poco después del incidente de Filomena que extendió los casos de exclusión energética y cortes indiscriminados más allá de los barrios vulnerables típicamente afectados, la principal actuación de la Generalitat de Catalunya fue convocar una reunión en la que se respaldó de forma explícita esta línea narrativa<sup>285</sup>. También debe apuntarse, como se ha detallado en el apartado 1.1.3 de este capítulo, que esta narrativa, en ocasiones, ha sido asumida por parte de los y las vecinas de forma íntegra. Esto es, en algunos casos, el uso de esta narrativa específica ha resultado funcional en los procesos de polarización vecinal dentro de los mismos barrios, y ha servido como referencia para la distinción entre vecinos/as “merecedores” de aquellos “no merecedores”).

Finalmente, en el seno de esta narrativa se localizan claramente un conjunto de escenarios de cambio o solución bien definidos. Así, destacan las medidas represivas y de control como el único escenario de cambio y solución posible, en que se proyecta a las administraciones públicas cómo los actores responsables y encargados, por una parte, de modificar regulatoriamente y endurecer los mecanismos legales para combatir el fraude eléctrico y, por otra, de aportar recursos humanos, generalmente desde los cuerpos de seguridad, para abordar la problemática. Esta narrativa puede notarse, de forma evidente, en algunos de los informes y documentos que proceden de la esfera de influencia directa de las empresas energéticas. A este respecto destaca el informe sobre fraude eléctrico publicado por la Fundación ESYS<sup>286</sup>, en el cual las

---

<sup>285</sup> El 14 de enero de 2022, tres días después de la borrasca Filomena, el Departamento de Interior de la Generalitat de Catalunya publicaba una nota de prensa anunciando la celebración de una reunión para coordinar la lucha contra los cortes de suministro eléctrico derivados del cultivo de marihuana en Catalunya. En esta reunión, participaron representantes del Departamento de Interior, Departamento de Empresa y Conocimiento (en el que, en aquel entonces, se situaba orgánicamente la Dirección General de Energía) y responsables de Endesa en Catalunya.

<sup>286</sup> Fundación Empresa, Seguridad y Sociedad, cuyo patronato está conformado por Endesa, Iberdrola, Prosegur y Telefónica.

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

recomendaciones que se presentan para combatir el fraude eléctrico se centran exclusivamente en las modificaciones normativas para el endurecimiento de las herramientas contra las personas defraudadoras, el blindaje normativo de la posición de poder de las empresas de distribución en este proceso, y la colaboración público-privada entre la empresa y los cuerpos de seguridad (ESYS, 2019).

Esta aproximación de intervención se aproximaría al modelo de 'Estado regulador' que limitaría su acción a establecer las normas y el marco de actuación para el desarrollo de actores privados, especialmente en aquellos espacios en que el estado ha perdido la titularidad pública (Esteve Pardo, 2020). En este sentido, sin embargo, tal como apunta Caballero Sánchez, toda regulación que se incorpore debe girar en torno a la competencia y debe tenerla en cuenta como bien jurídico a proteger: "(...) en el universo regulatorio todo parece girar en torno a la estrella solar de la competencia" (Caballero Sánchez, 2020, p. 165). De acuerdo con la distinción entre tipos de regulaciones que propone este mismo autor, en esta narrativa predominarían las técnicas de regulación *de* la competencia, como reglas de policía, contra cualquier acción que pueda poner en peligro la competencia, y se apostaría también por la autorregulación (Darnaculleta i Gardella, 2009).

En conclusión, desde una perspectiva discursiva (Foucault, 1984; Fungisai Chipango, 2021) esta narrativa busca consolidar una concepción de la energía como mercancía, en la que la relación central se da entre la empresa distribuidora, que se sitúa en una posición de poder, y el cliente. En este escenario, la administración pública deviene secundaria e instrumental para la empresa distribuidora con el objetivo de consolidar y proteger las condiciones regulatorias y materiales que puedan mantener las relaciones de poder existentes.

Ilustración 17 Elementos básicos de la narrativa 1



Fuente: elaboración propia.

## 2.2 Narrativa 2: La precariedad y exclusión energética como consecuencia de la degradación social en los barrios

A partir de nuestra investigación, se detecta una segunda narrativa que ha ido tomando un mayor protagonismo durante el periodo de 2021. Esta segunda visión entendería que la problemática de precariedad y exclusión energética se vincula de forma directa con las sobrecargas energéticas relacionadas con el incremento de plantaciones de marihuana en zonas residenciales, pero también con un proceso de degradación social y territorial en estos barrios periféricos. Esta progresiva degradación revierte en casos de exclusión energética, generando perjuicios en el derecho a la garantía de suministro eléctrico de calidad de los residentes de la zona.

Desde esta narrativa, la problemática sistémica o causa del fenómeno de precariedad y exclusión energética se convierte en multifactorial y, si bien incluye los elementos causales básicos de la narrativa anterior – esto es, las sobrecargas de la red por el fraude eléctrico y el incremento de plantaciones de marihuana – se problematizan otros aspectos adicionales. Así, esta narrativa complejiza la problemática del fraude eléctrico y no sólo la asocia con actitudes delictivas (defraudación para la alimentación eléctrica de cultivos *indoor*) o de picaresca (enganches voluntarios que sólo buscarían no pagar el suministro energético), sino que incorpora un prisma

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

social y sistémico al análisis de los casos. Así, se señala que la situación de precariedad y exclusión energética no sólo debe explicarse por prácticas individualizadas (consideradas conductas delictivas o no) sino también desde la concepción de los barrios como territorios en los que convergen condiciones estructurales y materiales adversas, población en situación de extrema vulnerabilidad y generación de bolsas de criminalidad localizadas. Este tipo de narrativas, comúnmente lideradas por las administraciones públicas locales, tratan de aterrizar y comprender el fenómeno en el contexto social y territorial concreto, que conocen de primera mano. Para ello, sitúan la problemática en una línea temporal e histórica de evolución y degradación progresiva de estos barrios. Es relevante, en este sentido, ver cómo en todos los casos – aunque en algunos, como el caso del barrio de La Mina es más evidente – la precariedad y exclusión energética estalla en un momento específico tras décadas de degradación progresiva del territorio por la incidencia de factores de desigualdad económica, territorial y de falta de inversiones. En concreto, esto lo vemos en el caso de La Mina con la degradación progresiva del edificio Venus, que ha estado durante años en un limbo jurídico entre su derribo y realojamiento de los residentes, o bien su pervivencia, si bien impidiendo a los residentes – o por parte de la misma administración, en las viviendas de propiedad pública - realizar mejoras o acciones de rehabilitación en el edificio (Aricó, 2015).

Así, la precariedad y exclusión energética, desde esta perspectiva, si bien se sigue identificando con los problemas de defraudación del fluido eléctrico, así como la presencia de cultivos en residencias, la forma de explicar la presencia de estos fenómenos no se vehicula enteramente desde la individualización, esto es la acción individual voluntaria, sino desde una perspectiva de vulnerabilidad, en qué las decisiones individuales en torno al fraude eléctrico o prácticas delictivas como el cultivo de marihuana, son tomadas a causa de la situación de riesgo social en la que se encuentra la persona y, desde una visión más colectiva, el territorio. En este discurso se reconoce la degradación territorial, material e infraestructural en los barrios de estudio como un factor decisivo en la deriva de las situaciones de precariedad energética.

Entre los problemas de primer orden en esta narrativa, destacan los impactos sobre la población afectada y, más concretamente, el discurso se centra sobre el grupo-objetivo de vecinas y vecinos normalizados o considerados merecedores. En este sentido, esta narrativa pone en el centro los impactos humanos de la precariedad y exclusión energética, si bien aún se filtran a través de una visión mercantilizada a través de una visión de provisión de servicios. Se identifica la población merecedora como aquella que, aun cumpliendo las reglas del juego, esto es teniendo contratado regularmente el suministro eléctrico y estando al corriente de pagos, sufre las consecuencias de la exclusión energética. Dentro de este discurso, se les da especial importancia a colectivos específicos, especialmente vulnerables por sus características demográficas, como las personas mayores y la infancia. Estos impactos se centran en los problemas y dificultades ocasionados por los cortes de luz sistemáticos y recurrentes.

Esta narrativa, en la mayoría de los casos, ha sido liderada por las administraciones locales y es la que ha guiado muchas de las intervenciones llevadas a cabo hasta el momento. Se ha vuelto



relevante en los últimos años ya que ha ganado terreno a la narrativa anterior en el espacio público y en la opinión mediática. Entre los distintos factores que han influenciado este cambio, tal como hemos explicitado en apartados anteriores, se apuntan momentos de inflexión discursiva y de conflicto narrativo, como las interrupciones de suministro eléctrico generalizados causados por la borrasca Filomena o el incendio en el barrio de Sant Roc que supuso pérdidas humanas, así como la movilización ciudadana, ya sea tanto a través de la movilización vecinal como de organizaciones sociales de mayor alcance territorial, como la Aliança contra la Pobresa Energètica (APE) o la Xarxa per la Sobirania Energètica (XSE).

En esta narrativa, la responsabilidad deja de estar centrada únicamente en la población “no merecedora” o identificada como problemática (población defraudadora), para dejar espacio a la responsabilidad de la empresa distribuidora, a través de la identificación de ciertas conductas como la falta de cooperación con las autoridades locales o la mala atención al cliente en los casos de averías en estas zonas específicas. Desde este punto de vista, como veremos en lo referente a escenarios de cambio y potenciales soluciones, la administración pública – en sus distintos niveles – toma un rol más activo, no sólo como garantía subsidiaria para el correcto funcionamiento de los mecanismos de mercado, sino como garante del suministro eléctrico entendido como servicio esencial. Así, en este punto, la administración pública se erige como un actor relevante para la garantía de suministro, tanto en relación con los estándares de calidad en el suministro, como también desde el punto de vista de garantías y protección de la población vulnerable. Esta narrativa corresponde a la adoptada, de forma cada vez más amplia, por la administración autonómica catalana (si bien con ciertas tensiones entre departamentos y a distintos ritmos<sup>287</sup>). Por ejemplo, elementos que indican cómo esta narrativa ha avanzado en su expansión, es la aprobación de la Ley 24/2015, a través de la implementación del principio de precaución, y la aprobación del Convenio con la empresa Endesa<sup>288</sup> para, entre otras medidas, permitir la instalación de contadores sociales en situaciones de exclusión energética. En una línea similar, la administración también toma mayor voluntad y actitud de control respecto a la empresa de distribución en relación con sus obligaciones vinculadas a la calidad del suministro eléctrico. A nivel local podemos ver cómo esta narrativa se hace efectiva en los procesos de negociación en los que se consigue que la empresa distribuidora realice intervenciones técnicas, mayores inversiones, o establezca mecanismos de condonación de deudas existentes. A nivel autonómico, y de forma más reciente, puede notarse con un incremento de la actividad de control e inspección sobre la actividad de distribución. En el caso de La Mina esto se materializó a través de la negociación para la condonación de deuda y paralización de los procesos judiciales contra las personas que se sumaron al proceso de regularización del suministro eléctrico. En el caso de Girona, puede verse a través de las intervenciones técnicas realizadas por la empresa

---

<sup>287</sup> Esta afirmación se nutre de las anotaciones y de las limitaciones detectadas a través de la participación observante de la autora en reuniones y encuentros entre movimientos sociales -y en concreto, la Aliança contra la Pobresa Energètica y la Xarxa per la Sobirania Energètica – y representantes de la administración autonómica, a través de la Dirección General de Energía.

<sup>288</sup> RESOLUCIÓ TSF/946/2021.

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

distribuidora para la sectorización de la red de distribución en los barrios afectados y la mejora de las instalaciones.

Por otro lado, desde el punto de vista de los actores públicos involucrados, esta narrativa ha sido la predominante en las administraciones locales que, en todos los casos, se han visto involucradas en un conflicto de responsabilidad con las empresas distribuidoras y, con mayor o menor éxito, han negociado su incorporación como actores (parcialmente) responsables en el despliegue de medidas para la intervención en casos de precariedad energética. De esta narrativa, además, participan activamente otros actores públicos como el *Síndic de Greuges de Catalunya* o el Defensor del Pueblo.

Si bien desde esta narrativa el foco de atención en torno a la responsabilidad por la precariedad energética se amplía para incluir a las empresas distribuidoras, una parte relevante aún se sitúa en las vecinas y vecinos considerados “no merecedores”. Así, desde esta narrativa, esta diferenciación adoptada por la narrativa anterior se mantiene y es funcional, perpetuando los procesos de polarización internos entre las poblaciones afectadas.

En lo que respecta a las potenciales soluciones, desde esta narrativa se apuesta por una combinación entre medidas de intervención de control y sanción, junto con medidas sociales específicas, de apoyo y subsidio, orientadas a la regularización de suministros en las zonas concretas. Así, a través de esta pluralización de responsabilidades y una ampliación en el proceso de reconocimiento de los impactos y las situaciones de vulnerabilidad existentes, también se expanden las posibilidades de intervención y las medidas aplicables. En esta línea narrativa, el foco de intervención se sitúa en la intervención técnica para la mejora del control a través de medidas técnicas como la sectorización; medidas de control y sanción, en colaboración con la empresa distribuidora; y, finalmente, el despliegue de programas sociales de apoyo y subsidio para la regularización, orientados fundamentalmente a la población vulnerable y, en parte, a la población “no merecedora”. En estos casos, vemos que el escenario de cambio se sitúa en un potencial resultado a partir de la combinación de intervenciones separadas, en ámbitos distintos, orientadas a una misma población objetivo.

Desde un punto de vista del grado de intervención estatal, la acción de la administración se concebiría desde una óptica del Estado Garante (Esteve Pardo, 2020), aunque con una capacidad limitada, influenciada por múltiples factores que englobarían desde los límites estructurales del modelo energético, hasta los conflictos competenciales en un modelo de gobernanza energética multinivel. Esto es, aquí la administración toma mayor protagonismo que en la narrativa anterior, en la que se limitaba a ‘regular’, e interviene con mayor intensidad, pero siempre en vista de proteger la competencia y, en todo caso, corregir los fallos del mercado (Bartlett, 2018). Desde la perspectiva de la regulación, en referencia a la clasificación propuesta por Caballero Sánchez, se apostaría por la regulación para la competencia, por un lado, entendiendo que el sector eléctrico, reconocido como servicio básico, debe encontrarse fuertemente regulado mediante normativa ad hoc, debido a su resistencia estructural (Caballero

Sánchez, 2020, p. 166). En esta narrativa también toman importancia las técnicas de regulación contra la competencia, entendidas como excepciones al régimen general de competencia con el objetivo de asegurar el suministro como servicio esencial. Aquí encontraríamos determinadas políticas públicas – regulatorias o no - como la del bono social, que afecta a los precios energéticos para determinados colectivos. En el caso concreto del fenómeno de precariedad y exclusión energética estudiado – se incluirían los programas de regularización. Los programas de regularización se plantean como programas de apoyo y subsidio para la incorporación de colectivos excluidos en el modelo de provisión energética mediante instrumentos del mercado (esto es, mediante una relación contractual entre el cliente y la empresa distribuidora y comercializadora). También se incluyen en esta categoría aquellas regulaciones que establecen obligaciones de servicio público y universal, como por ejemplo la de mantenimiento de las redes. Este tipo de normativas, en principio, protegerían aquellas zonas que, por las condiciones de mercado específicas, no resultan atractivas para la inversión de la empresa privada.

En resumen, esta segunda narrativa parte de la concepción de la energía como un servicio esencial que, si bien no abandona su carácter económico, sí merece una intervención reforzada de la administración para la garantía de suministro a los y las consumidoras, especialmente aquellas en situación vulnerable. En este punto, la administración toma un rol de mayor protagonismo, no sólo a través de un mayor control sobre la actividad de distribución, sino también como herramienta para la garantía de suministro de las poblaciones vulnerables, a través de mecanismos de subsidio o de apoyo para la regularización.

Ilustración 18 Elementos básicos de la narrativa 2



Fuente: elaboración propia.

### 2.3 Contranarrativa: La precariedad y exclusión energética como un síntoma extremo de la desposesión de derechos energéticos de la ciudadanía

Por último, encontramos una tercera narrativa que, en el marco de este análisis, hemos identificado como 'contranarrativa', no sólo por su carácter diferenciado respecto a las dos anteriores, sino también por cómo ha sido utilizada como herramienta de contrapoder y confrontación en relación con las narrativas hegemónicas en distintos momentos del período analizado en esta tesis.

Esta narrativa centra su argumentación causal sobre el fenómeno de precariedad y exclusión energética en dos elementos fundamentales. El primero, se focaliza en la falta de mantenimiento y de inversión en las redes de distribución – especialmente en lo que respecta a las redes de baja tensión - por parte de la empresa distribuidora, así como en las limitaciones de control por parte de la administración sobre esta actividad. El segundo elemento, sin dejar de reconocer la existencia de casos de fraude eléctrico y conexiones directas, enmarca estas prácticas en un modelo energético de corte oligopólico que genera situaciones de injusticia energética (Jenkins et al., 2016), proyectando estas prácticas como modos alternativos de acceso al suministro de energía (Angel, 2019).

Bajo un modelo de privatización del sector energético y de una concepción mercantilista de la energía (Riutort Isern, 2015), las empresas distribuidoras no disponen de incentivos para la intervención en casos de alta complejidad social, suponiendo una vulneración del derecho a la energía de los residentes en determinadas zonas. Bajo este punto de vista, los mecanismos del 'Estado Garante' (Esteve Pardo, 2020) para asegurar las condiciones de mercado que permitirían una sistema de provisión energética idónea, no serían suficientes y, en todo caso, no cumplirían su cometido. Así, desde esta perspectiva, se sitúa la responsabilidad de la precariedad y exclusión energética sobre la empresa energética, entendida como la representación material del sistema energético actual.

Este punto de vista, de corte más global, parte de una evaluación integral de las condiciones materiales, sociales e infraestructurales de las zonas afectadas y sitúa en el foco de análisis las diferencias y desigualdades territoriales (Blanco & Subirats, 2011), así como los procesos de relegación urbana (Wacquant, 2007) como factor diferencial en relación a la emergencia de la exclusión energética. En otras palabras, el elemento territorial y el hecho de residir en determinadas zonas relegadas constituiría un factor determinante para encontrarse en situación de precariedad energética y, en concreto, de encontrarse excluido energéticamente. Por lo tanto, el fenómeno de la precariedad energética no se identifica únicamente como una característica o problemática individual que puede afectar a determinadas familias o personas en situación de vulnerabilidad, sino que se concibe como un fenómeno que puede impactar a una comunidad o colectivo por residir en un territorio específico, identificando el factor espacial como determinante (Bouzarovski & Tirado Herrero, 2017b; Robinson & Mattioli, 2020).

En lo que respecta a los problemas de primer orden, igual que sucede en la segunda narrativa analizada, la atención se dirige hacia los impactos de la precariedad y exclusión energética sobre la población afectada, en términos de impactos económicos, sobre la salud, seguridad y relaciones sociales. Sin embargo, a diferencia de la narrativa anterior, los problemas de primer orden tratan de concebirse en su impacto global sobre el territorio, y no diferenciar sobre poblaciones afectadas específicos. A este respecto, a los problemas mencionados, se suman aspectos como la discriminación, criminalización y penalización de la pobreza en los territorios afectados por la precariedad energética.

En relación con la población-objetivo y actores clave de esta contranarrativa, los actores que han liderado su formulación y defensa han sido fundamentalmente las organizaciones ciudadanas y movimientos sociales, así como las vecinas y vecinos organizados. Debe destacarse el impacto de esta contranarrativa en las administraciones locales, el cual ha sido notable, orientando cambios de actuación, discurso y medidas (véase, por ejemplo, la auditoría de las instalaciones técnicas de las redes de baja tensión en el barrio de Font de la Pólvora, en Girona). Si bien esta contranarrativa se construye desde los barrios, la experiencia de las organizaciones sociales catalanas – y en particular, de la Aliança contra la Pobresa Energètica y la Xarxa per la Sobirania Energètica - en el ámbito de la pobreza energética y la denuncia del modelo energético desde posiciones contrahegemónicas, han actuado como factores decisivos para, por un lado, situar en el debate mediático elementos clave de esta contranarrativa – como la responsabilidad de la empresa distribuidora y una crítica amplia al modelo energética – y aportar el conocimiento del funcionamiento interno en materia de comunicación y coordinación con las administraciones públicas y, en específico, con la Dirección General de Energía de la Generalitat de Catalunya. Así, el rol de la APE como impulsora de la Iniciativa Legislativa Popular de la Ley 24/2015, que estableció las bases para el posterior Convenio con Endesa, si bien eran medidas más centradas en cuestiones de pobreza energética, la identifica como interlocutor relevante en este ámbito, que ha permitido la introducción de esta contranarrativa en la discusión y proceso de construcción de la precariedad y exclusión energética como problema de política pública. Así, en la difusión de esta contranarrativa han sido importantes los actores que han liderado la construcción y expansión del discurso, pero también las estructuras de coalición discursiva y de coordinación impulsadas por estos movimientos.

Desde el punto de las soluciones potenciales, esta contranarrativa se construye a través de dos derivadas que pueden o no coexistir en un mismo discurso. Las concepciones que subyacen en las proyecciones de futuro planteadas desde esta perspectiva son la concepción de la energía como un derecho ciudadano, siendo esta la más extendida, y en algunos casos esta visión va más allá, identificando la necesidad de avanzar hacia una concepción de la energía como común.

A este respecto, los escenarios de cambio planteados pueden oscilar entre diversas posibilidades progresivas y no excluyentes. Aquellos actores que han adoptado parte de esta contra narrativa como discurso propio, por ejemplo, algunas de las administraciones locales analizadas, como es el caso del último gobierno local de Figueres, han optado por un enfoque

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

centrado en la energía como derecho ciudadano, que incluye una visión integrada del derecho, poniéndolo en relación con otros derechos fundamentales directamente relacionados. Por otro lado, desde otro conjunto de actores, principalmente organizaciones y movimientos sociales no locales, se apuesta y se incide en la construcción del problema a través de una concepción de la energía como común, yendo más allá en la noción de derecho a la energía, incluyendo aspectos transversales como la participación y el control ciudadano.

Por una parte, desde aquellas voces que se centran en pensar la energía como derecho ciudadano a través del prisma de derechos sociales y de cobertura de necesidades básicas. Para ello, la intervención que se plantea en los casos específicos de precariedad y exclusión energética se plantea necesariamente como integral, más allá de medidas paralelas, y con un claro objetivo territorial. Así, desde esta perspectiva, se toman en cuenta las interrelaciones materiales, estructurales y sociales en un espacio determinado, en este caso el barrio, y se toma esta red de interacciones como el espacio objetivo de intervención. La comunidad, en este enfoque específico, no se concibe como una pluralidad de individuos en un espacio determinado, sino como el conjunto de prácticas e interacciones sociales en un territorio específico con relación a un contexto sociohistórico y económico determinado. Por lo tanto, las intervenciones integrales que se plantean desde esta narrativa deberán entenderse como planes y conjuntos de medidas estratégicamente planteados para que su impacto llegue a todas las dimensiones implicadas en esta realidad compleja.

Desde esta mirada, la atención se focaliza en la administración pública y en su papel, ya no en la garantía de estos derechos a través de terceros, sino en su misma provisión. La narrativa abandona la idea del Estado Garante mantenida en las narrativas anteriores, situado en una posición equidistante entre el mercado y la ciudadanía, para reformular la clásica concepción del Estado Prestacional (Esteve Pardo, 2013). Así, el camino de intervención no sólo pasa por la creación de mecanismos de control y garantías de funcionamiento del mercado, a través de la corrección y limitación de las externalidades que pueden generarse, sino en la recuperación de las infraestructuras y mecanismos para la cobertura de estas necesidades. Ahora bien, como hemos visto, las líneas de acción que se esbozan en esta dirección – aún muy iniciales y poco definidas – no se presentan como una formulación clásica del Estado Prestacional, en el cual el Estado absorbe la función de provisión por completo. Al contrario, se abre la posibilidad de nuevas formas de provisión de servicios básicos que pasarían por la creación de estructuras híbridas, participadas por la administración pública pero también por la comunidad, para la garantía del derecho a la energía.

A este respecto, la propuesta de creación de estructuras público-comunitarias para la provisión de energía en territorios afectados por la precariedad y exclusión energética, por un lado, emerge como una forma de soslayar las estructuras mercantilizadas del actual sistema energético que deja a las poblaciones relegadas en los márgenes de este. Por el otro lado, también se propone como mecanismo de autotutela de un potencial derecho a la energía, no sólo entendido como el

derecho al acceso al suministro energético, sino también como el acceso a los mecanismos de control, decisión y herramientas de transparencia.

Por lo tanto, la visión del derecho a la energía, en este caso, no se circunscribe al acceso a la energía desde un punto de vista de consumo, sino que va más allá, incluyendo aspectos de participación, control en el centro del contenido del derecho. Esto es relevante dado que incorpora algunas de las ideas nucleares de la concepción de la energía como común, y esto implica una transformación conceptual importante desde la mirada del Estado Prestacional clásico. Así, lo común en este contexto específico se presenta como un horizonte político (Aparicio Wilhelmi, 2021; Lloredo Alix, 2020) más que como una característica o condición. Yendo más allá, la garantía del acceso a un suministro eléctrico de calidad ya no sólo se circunscribe al contenido del derecho a la energía que pueda referirse al acceso, calidad o asequibilidad, sino que se amplía, concibiendo los contenidos en torno a la participación, control y transparencia como instrumentos de autotutela del derecho.

Ilustración 19 Elementos básicos de la contranarrativa



Fuente: elaboración propia.

## Conclusions

### Incorporating energy exclusion into the policy debate: opportunities and limitations

The present research aimed to examine, with a panoramic perspective, the energy vulnerability phenomenon in Spain and the emergence of a new policy problem: the energy exclusion. In this last chapter, I present an overview of the answers to the two main research questions that have guided the investigation process. The research unfolded in this work has been designed as multimethod research, combining two research streams, a quantitative and a qualitative module.

The first question was **'How can Spanish energy vulnerable populations be characterized from a multi-dimensional perspective?'** In order to answer the question from a quantitative perspective, I have used a tailored multi-dimensional indicator for energy vulnerability to explore the energy vulnerability situation in Spain in 2021, contributing with the most recent data available on the phenomena. The energy vulnerability indicator has been applied to characterize and describe the vulnerable population profile and explore the main variables connected to the energy vulnerability condition.

The second main question that this research has answered is **'How are the energy exclusion and energy precarity phenomena constructed as policy problems?'** This research question has been approached through the qualitative module of the research. Using a wide range of data sources, including in-depth qualitative interviews, participant observation, news and media articles, and policy documents, we have described and documented the construction of energy precarity and, more specifically, energy exclusion as a policy problem.

Each of the research modules of this thesis responds to different research questions and investigation goals. These differences have justified using a multi-method approach, allowing us to combine two different methods with diverse objectives in the same research program – a doctoral dissertation. Using two methodological approaches also has permitted the investigation of different research streams simultaneously.

This chapter is structured in sections, which present, through different topics connected to the research questions, the main conclusions of the research. The final section recognizes the research scope limitations and points out future research streams to be explored.



### Energy vulnerable population in Spain: scope and characteristics

The quantitative module of this research has focused on exploring the current energy vulnerable population in Spain, its characteristics and the scope of the phenomenon. In order to do that, I have designed a multi-dimensional indicator on energy vulnerability based on the primary indicators signaled as the official indicators in the ENPE and an indicator of deficient building conditions. For that purpose, I have used the 2021 EINSFOESSA survey, which provides the most recent data in Spain and, more importantly, the latest available data after the COVID pandemic.

Concerning the percentage of households affected by energy vulnerability in Spain, our findings confirm a generalized improvement in the 2021 data compared to 2018. In 2018, 16.1% of Spanish households were affected by high energy vulnerability, while in 2021, the percentage plummeted to 2.4%. Notwithstanding, in 2018, 13% of the households were in a moderate energy vulnerability situation, while in 2021, the percentage increased to 31.8%. Focusing on the evolution of the energy vulnerability sub-indicators, we can see that all sub-indicators have improved since 2018, except for the indicator on building conditions and building deficiencies, which have grown. From this data, we conclude that the energy poverty measures put in place by the Spanish government during these years – especially the social electricity tariff and its expanded scope due to the COVID pandemic – have been effective and have helped decrease the percentage of households affected by four of the five sub-indicators. Despite that, one of the sub-indicators – the indicator on building condition– has not decreased but increased during this same period. That can be explained because the measures implemented during the last years have focused on the economic dimension of energy vulnerability, leaving the other dimensions unattended. Regarding affordability of energy services, we concluded that this has improved due to the expenditure-related policies deployed (the social electricity tariff and, more recently, financial aid for gas). Since one relevant dimension of energy vulnerability has not been equally tackled by the policies deployed, we see a decrease in the population that are in a situation of high vulnerability but an increase in population in moderate vulnerability.

We have also analyzed how the sub-indicators included in our multi-dimensional indicator on energy vulnerability intersect. For example, as we have stated, the sub-indicator on disproportionate energy expenditure (2M) presents a significant overlapping with the sub-indicator on the inadequate temperature in the household and the sub-indicator on arrears of utility bills. This overlapping provides us with helpful information on how households cope with energy vulnerability situations. The current data strengthen the idea that households may opt to sacrifice thermal comfort or economic stability.

On the contrary, we see different trends in the data for Catalonia. While in Spain, all sub-indicators (except one) have consistently decreased, that has not happened for the Catalan region. Data show how the consensual indicators are higher than the expenditure-based ones and the sub-

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

indicator on the building condition, compared to the Spanish data. That shows significant differences in how energy vulnerability is understood and tackled in different regions. In Catalonia, the debate on energy poverty and energy vulnerability has existed for years (much earlier than in the majority of the Spanish regions), which means that the appreciation of the policy problem and its impacts are also valued differently. Consequently, this clearly shows the need for further investigation of the nuances and particularities of energy vulnerabilities according to the spatial and geographical disparities in one country and how these differences need to be considered when designing and implementing policies.

From our evidence on the energy vulnerable households and population profile, we can state the following main conclusions. First, regarding the demographic characteristics, we highlight the impact of energy vulnerability on households with members from outside the EU. As discussed in this work, this higher impact of energy vulnerability can also be related to a higher impact on other forms of energy precarity. Families and households in an irregular administrative or unstable housing situation are more likely to have difficulties accessing regular energy contracts and legal energy supply.

Our research confirms that the economic dimension is relevant in determining the energy vulnerability situation. This importance is consistent with the official definition of energy poverty in Spain, centered on the energy affordability aspect, which conceives the energy and electricity supply relationship as a purely commercial relationship. Nevertheless, affordability is not the only factor that has an impact on the energy vulnerability risk. In this same line, as shown in the qualitative analysis of energy exclusion situations, household income is not the only (despite being the most important) factor that influences energy exclusion or other energy precarity situations.

Concerning the **housing characteristics** of energy vulnerable households, we see how our research strengthens the argument that there is a significant impact of energy poverty and energy vulnerability in the case of households that are renting. Notwithstanding, compared to the literature from other countries, the impact in Spain is much lower. That can be explained by the trend for housing tenure towards during the second half of the twentieth century, and which has only changed in recent years. This means that energy vulnerability policies need to consider this element and better define the target population of policies. For example, these data indicate that the priority target population for building retrofitting would be the tenants or owners of properties rented to energy vulnerable populations, on the one hand, and homeowners that are suffering from energy vulnerability.

Finally, we highlight our results on energy vulnerability and living standards. In this dimension, our research has contributed to more significant results as I have included health, social relations, and relations with public institutions. Firstly, if we focus on the results obtained regarding health conditions and energy vulnerability, we see that our research confirms what has been pointed out by previous contributions (Awaworyi Churchill y Smyth, 2021; Ballesteros-Arjona et al., 2022;

Thomson et al., 2017). We have detected a relation between energy vulnerability and food problems, showing how the dimensions of energy and food, which cover basic needs, are intimately connected. Households and families balance the costs of food and energy, partially sacrificing them to ensure minimums in both dimensions. Being in an energy vulnerability situation does not directly connect with food insecurity, but both are considered basic needs that, in the end, are balanced by households. In other words, energy vulnerable households may sacrifice a healthy and well-balanced diet to ensure minimum access to energy services. That also shows us that, for households, energy services are as important as a balanced diet.

In addition, the health-related aspects cannot only be evaluated by their physical impacts but also on mental health and the relational dimension. Our data also corroborates the previous research that underlines a connection between energy vulnerability and the loss of social relations (Groves et al., 2020; Middlemiss et al., 2019) that might undermine the capabilities of the household to be resilient. Concerning this, social movements such as the Aliança contra la Pobresa Energètica aim to restructure the mutual aid through support groups and actively recognize the importance of these social relations for the well-being of the energy vulnerable families and also to increase their capacity to cope with the situation.

Finally, we have analyzed to what extent energy vulnerable families seek help and the type of help they receive. From our data, we conclude that the households in severe or high energy vulnerability situation are often households affected in more dimensions than that concerning energy and are often already being attended to by social services. That means most households in high energy vulnerability situations have received help, particularly financial help, at some point, and the majority have asked for help in the last year. In contrast, the data also show more worrying cases concerning the households in a moderately vulnerable situation. These households have not usually received help from public institutions, and even if they are in an energy vulnerable situation, they have not asked for assistance from any institution (public or private) in the last year. Regarding policy conclusions, that shows us that the current policies are only reaching households in a severe situation, acting as reactive measures, but they are not reaching families and households in the initial phase of the problem, assuming a more preventive approach. Following this line of thought, an improvement would be to invest in detecting these households in a moderate energy vulnerability situation to prevent them falling into a more severe state.

**Limitations on current energy poverty and energy vulnerability indicators to capture the energy precarity phenomenon**

Our multi-dimensional indicator is directly based on the ENPE official indicators (the primary indicators proposed by the EPOV) plus an extra sub-indicator that includes the house and building conditions. Although our multi-dimensional indicator allows us to deepen the characteristics of the Spanish energy vulnerable population and provides the most recent post-pandemic data on the

**VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA  
EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA**

topic, it has the same weaknesses as other quantitative approaches. The nuances and particularities of energy vulnerability situations cannot be fully captured only through quantitative indicators, as stated in previous research (Sareen et al., 2020; Thomson et al., 2022). On the other hand, quantitative indicators have many strengths and help draw general pictures of the phenomenon. Nevertheless, as we approximate the policy design and implementation phase, we require more detailed information to apply any measure successfully. That qualitative information needs to be captured through other means and, more importantly, needs to be collected and compiled by the regional or local institutions – such as municipalities – nearer to the population.

From the results obtained through our vulnerability indicator, we can see that the energy vulnerability indicator cannot capture any energy precarity situation outside the commercial relationship between the supplier and citizens, who are conceived as simple consumers. So, all other energy precarity situations and, more particularly, energy exclusion, are excluded from Spain's energy poverty and energy vulnerability map. That is particularly relevant since energy exclusion – understood as a recurrent and systematic lack of access to electricity – is far more harmful than the scarcity of energy or the difficulties on paying the supplies bills. Notwithstanding, most times, the lack of public intervention or measures on energy exclusion situations is justified because there are other energy poverty measures oriented to a different target population.

In order to overcome this limitation, some authors, although there have been very few contributions in this line, suggest using more comprehensive energy poverty and energy vulnerability indicators to detect energy precarity situations. For example, based on the official indicators on energy poverty in Spain, our indicator does not capture any deficiency related to the electricity supply quality. Therefore, if one household is paying their bills and their expenditure is within the range of regular use (which could happen if they concentrate all the energy services usage in the periods with energy supply), the fact of having blackouts every day for more than 10 hours would not be captured or considered through the current indicators. In these cases, we suggest using other sets of tests and indicators, such as the "Multitier Framework for Measuring Energy Access" (Bathia y Angelou, 2015), that would allow the detection of this type of energy quality flaws. Nevertheless, as we have stated, the objective would not be to find a perfect indicator that would capture all the nuances and particularities of energy precarity situations (since that would be not feasible due to the broad scope of the concept), but rather to provide public institutions at different levels with a set of tools and indicators to evaluate each specific context better.

On the other hand, as Antonio Madrid (2014) has pointed out in the past, the vulnerability notion, despite giving us a more flexible and gradable approach to the difficulties of accessing energy services, can also be a burden to explore the actual roots and structural causes of these difficulties and, in consequence, limit the potential policy transformation. A more fruitful approximation would be to explore the particular structural pressures and nuances of the energy vulnerable households to improve the policy measures.

A final note of caution needs to be underlined. The data used for this research, from the 2021 EINSFOESSA survey, present significantly better numbers than the survey of 2018. Although a part of the improvement may be explained by the measures deployed by the different governments (at their different levels), two factors are also relevant. The first one, previously mentioned, is that the measures established during the Covid-19 pandemic to tackle energy poverty were still active during the survey's fieldwork and may have altered the results. The other factor is the exponential electricity price increase between 2021 and 2022. This has affected all European countries, and in the case of Spain has justified the extension of the previous measures. However, the tariff increase can be explained by a combination of conjunctural factors, such as the high prices for gas that would have affected the wholesale electricity pricing system or the price peak in the EU Emissions Trading System; the increasing trend existed far before the impact of these factors. In other words, the price increase would have occurred sooner than later, but these specific conjunctural factors just advanced the more immediate impacts of this trend.

This major change in one of the main elements impacting energy vulnerability – energy prices – means that the energy vulnerability measures need to incorporate these issues in their planning and evaluation. Energy poverty and energy vulnerability policies – and, more importantly, energy supply policy in general - cannot be reactive to market volatility. In a climate change scenario (IPCC, 2022) that has been clearly demonstrated, one of the most affected sectors will be the energy sector. Not only because it needs to be profoundly transformed into a fairer model, but because it will also be an ideological battlefield. In this scenario, leaving the transformation of such a sensitive sector that is vital for covering the most basic needs should be in the hands of democratic institutions with reliable and accessible control and transparency mechanisms.

**Energy precarity: deepening the understanding of emerging energy injustices in the Spanish context**

As we have stated in the first chapters of this dissertation, the concepts of energy poverty and energy vulnerability have evolved over the years, both through the expansion of the research on these topics and the innovation of policies at European, national and local levels. Despite this evolution, the universe of energy poverty and vulnerability has been somewhat confined to the economic sphere of energy access. This conceptual limitation, stated by several authors previously (e.g., Petrova, 2015), has also limited the scope of potential policy responses. In the case of Spain, we can see that the national measures established to respond to the energy poverty phenomenon are directly linked to the economic situation of the affected population, and in a secondary position, to the renovation of the building stock.

The energy precarity concept, proposed by Petrova (2015), allows us to broaden our understanding of the difficulties of accessing and using energy services. Furthermore, the energy precarity notion allows us to take into account structural factors and conjunctural elements other

than the specific profile of the household that are vital to determining the capability of households to access essential energy services.

In particular, this research focuses on a specific energy precarity expression that is not usually included in the energy poverty and energy vulnerability concept: the blackouts. Although recurrent and systematic blackouts are an apparent burden to accessing the most basic energy services, they are not usually considered when we think about energy poverty and vulnerability. Therefore, to analytically include this phenomenon in the energy precarity umbrella, we have called the lack of access to electricity due to recurrent blackouts as energy exclusion.

Other authors have explored extreme situations such as the lack of access to electricity in informal settlements (Teschner et al., 2020) or the difficulties of nomad communities in ensuring minimum access to electricity to fulfill their basic needs (Sovacool y Furszyfer Del Rio, 2022). The authors have identified these situations as extreme energy poverty scenarios in both pieces of research. Nevertheless, in this study, we aim to deepen the limits of the actual understanding of energy poverty and energy vulnerability, stressing that signaling these situations as extremes in a continuum burdens the possibility of better comprehending and evaluating the actual situation to design effective policies. We recognize that these cases should be categorized as energy precarity situations, but they have different causes, characteristics, and needs from ordinary energy poverty and vulnerability cases. Therefore, specific nomenclature allows us to also innovate in the measures, changes, and transformations needed to tackle it.

Following the line initiated by Petrova's research, talking about energy precarity means broadening our understanding of situations where it is difficult to access energy services and considering structural causes into the equation. As we have seen, we cannot understand the energy exclusion phenomenon in vulnerable neighborhoods in Spain without considering structural elements such as the territorial degradation of peripheral neighborhoods due to the increase in inequalities and territorial marginalization. Another primary factor that needs to be accounted for is the particular energy model, specifically Spain's electricity system. As stated in previous investigations, the oligopolistic structure of the Spanish electricity system places the energy companies and the citizens in polarized positions.

### **The energy exclusion phenomenon as a form of energy precarity**

At this point, we introduce the main conclusions from the qualitative module of this doctoral dissertation, which focused on the energy precarity and energy exclusion phenomena in Spain. We have explored these phenomena through a detailed analysis of three case studies: the neighborhoods of Font de la Polvora in Girona, Culubret and Sant Joan in Figueres, and La Mina in Sant Adrià de Besòs.

The first conclusion to be extracted from the research is the importance of qualitative research at the neighborhood level. Although the quantitative analysis performed in this research has given us relevant insights on general trends in energy vulnerability in Spain and Catalonia, it does not help us comprehend the specific energy precarity situations at the local level. A qualitative and in-depth approach is needed to unveil energy precarity's nuances and particular factors, including the spatial dimension. It is essential to zoom-in on the particular neighborhoods to explain what is happening regarding the difficulties in accessing essential energy services and consider the diversity of actors, institutions, and factors that intersect, provoking extreme energy precarity situations.

A second conclusion refers to the need to broaden our understanding of the current difficulties in accessing energy services and electricity in our local context, not confining them to the official indicators indicated by the national government. Therefore, in this research, I have avoided using the energy vulnerability and energy poverty nomenclature to identify these particular situations, and I have opted for two different concepts: energy precarity and energy exclusion.

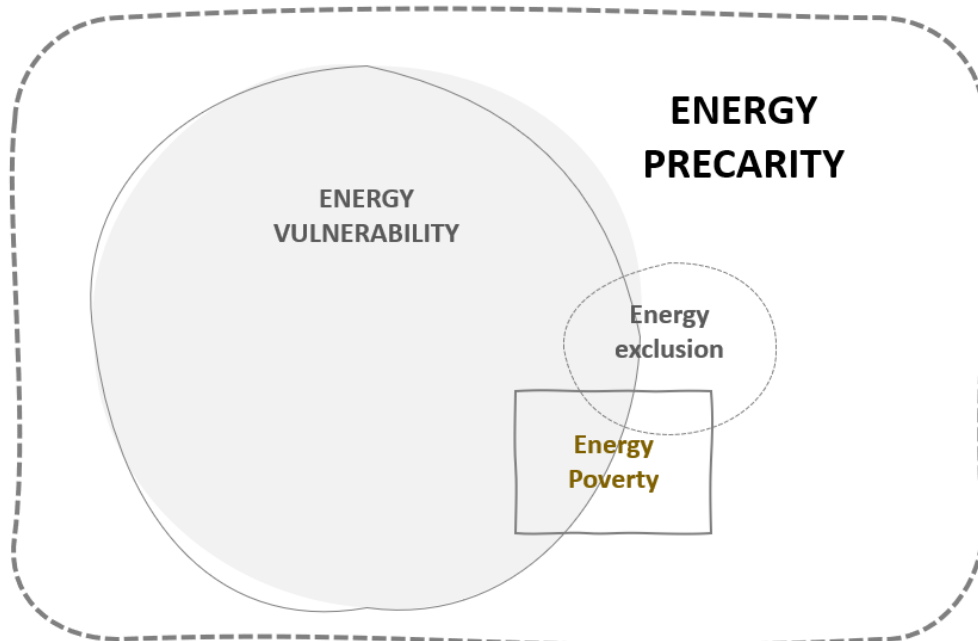
Energy precarity refers to all situations and elements that impede the population and households from accessing minimum energy services. These consider a broad spectrum of factors, including the particular characteristics of households and the building stock, but also more structural elements such as the socioeconomic and spatial conditions of the territory and the specific particularities of the energy and electricity system in Spain, that also generate inequalities themselves.

Under the energy precarity umbrella, we conceptually locate the more particular phenomena of energy poverty and energy vulnerability, more related to the affordability and energy efficiency aspects, and other phenomena such as energy exclusion, connected to the quality of the electricity supply and the energy supply model.

In the following figure (see Figure 5), we visualize the hierarchical relationships between the concepts presented in the research and how, through our results, we corroborate the need to consider these conceptual and analytical differences with two main objectives. The first one is to understand better and diagnose each energy precarity situation, allowing researchers and policy-makers to use the best and most adequate tools and mechanisms to approach each phenomenon. The second objective is grounded on the need for better policy problems, evidences and data to design, implement and evaluate effective policy actions. Not considering all factors present in energy precarity and how they are (or not) implicated in the diverse specific expressions could lead to ineffective policies not targeting adequate populations or crucial elements.

**VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA  
EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA**

Figure 5 Conceptual Nexus Energy Precarity - Energy Vulnerability/Poverty - Energy exclusion



Source: elaborated by the author.

Petrova identifies 'energy precarity' as a "double signifier that calls attention to the performative experience of multiple vulnerabilities in the home, while illuminating the political and institutional embeddedness of fuel poverty manifested via the presence or absence of strategies of mundane resistance and everyday struggles that often take place beyond the boundaries of the home" (Petrova, 2018, p. 20). Adapted to our research, we use the energy precarity framework to understand the complexity of political and institutional factors that affect and burden access to energy services and how these structural factors interact with everyday strategies and collective action to face these challenges. The energy precarity concepts allow us to problematize energy deprivation due to spatial and social inequalities in a wide-ranging understanding of socioeconomic and political unfairness.

The energy exclusion phenomenon as a specific form of energy precarity can be described, through the analyzed cases, as a situation where communities and residents from a specific area cannot access essential energy services due to causes not directly related to energy supply affordability or energy efficiency issues. So, the case study shares with the more extreme energy poverty and energy vulnerability examples the impacts on the affected population, such as total lack of access to energy services. However, the structural roots of the phenomenon are not the same. In the specific case studies, energy exclusion is unveiled as a situation in which entire neighborhoods suffer systematic and frequent blackouts caused by an overload on the electricity grid.



Since the official definition in Spain of energy poverty is grounded on the economic roots of the phenomenon (and, secondarily, on energy efficiency issues), all policies derived from this definition leave the energy excluded population out of their scope.

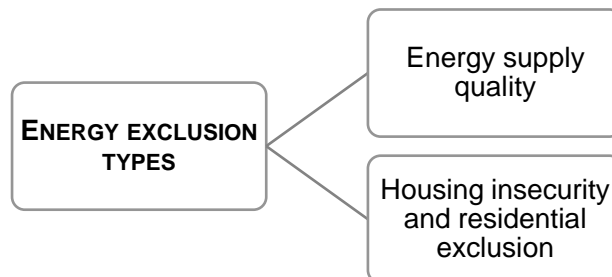
Although this research has limited its focus to three particular case studies, the concept of energy exclusion can also be applied to other examples of energy precarity mentioned in Chapter 3. From our initial exploration, we have detected two main types of energy exclusion in Spain:

1) **Energy exclusion related to energy supply quality deficiencies:**

In the specific case studies of this research, deficiencies in the quality of the electricity supply. Despite this research only analyzing three specific cases, this type of energy exclusion can also be identified in other neighborhoods and areas of Spain. For instance, the emblematic case of energy disconnection in the North Area of the city of Granada or the Sant Roc neighborhood in the Catalan city of Badalona.

2) **Energy exclusion caused by housing insecurity:**

In this category, we can find examples in Spain, such as the case of La Cañada Real in Madrid, where the lack of energy access is caused by the irregular urban planning of the area or the cases of squatters or households suffering from residential exclusion that cannot access a regular energy supply contract due to administrative burdens.



### Energy exclusion and urban relegation

Through the introduction of the case studies and the analysis of the energy exclusion phenomenon, some reflections have been raised related to the shared characteristics of the neighborhoods studied and their condition as urban peripheral areas. The neighborhoods of Font de la Polvora, La Mina, and Culubret-Sant Joan were created in the second half of the twentieth century with a very similar goal: providing affordable and social housing to a population and communities that, for many reasons (migrations, floods, or ethnic discrimination) were in a situation of residential insecurity. These neighborhoods are part of a broader wave of construction in Spain towards the end of the Franco dictatorship and are part of an urban architecture trend that has largely defined the peripheries of the main cities in the country.

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

All neighborhoods are low-income areas with high percentages of unemployment and socioeconomic vulnerability rates in terms of socioeconomic profile. From an ethnic point of view, all areas present a similar profile. Although the immigrant population percentage has increased in the last years, the areas cannot be considered neighborhoods with a high rate of migrant population. Nevertheless, there is no official data; the neighborhoods are known for being areas where Roma people reside. As several previous studies state, being part of the Roma community supposes a very high-risk factor for poverty, suffering racism-related situations, and socioeconomic inequalities (Fundación Secretariado Gitano, 2019). Therefore, a first suggestion would be to consider the ethnic factor as a relevant element in evaluating and diagnosing energy precarity situations.

Using the reference literature on spatial segregation and urban marginality, we identify the studied areas as zones of urban relegation (Wacquant, 2011). Our findings corroborate the significance of the spatial dimension in the phenomenon of energy precarity. In line with previous studies (Bouzarovski y Simcock, 2017; Reames, 2016; Robinson et al., 2018), a community's geographical location directly impacts the uneven distribution of energy deprivation.

In our cases, residing in a particular neighborhood increases the risk of energy exclusion, and it also represents a burden when looking for support and trying to collectively organize to claim solutions. So, as we will see in the following section, the studied neighborhoods support Wacquant's distinction on the simultaneous trends of stigmatized areas (Wacquant, 2011): at the same time, the stigma destroys the internal social cohesion making any collective action difficult, and this same stigma distances the neighborhood from the rest of the city, isolating the area (Soldano, 2007).

This complex reality provides a multifactorial framework to better understand the specific neighborhoods' energy precarity situation and energy exclusion process. At the same time, it is relevant to explain the social processes and practices in these areas as the result and consequence of a particular Territorial Structure of Opportunities (Blanco y Subirats, 2011).

### **The impacts of energy exclusion on everyday life**

One of the more significant findings to emerge from this study is that the conflictive nature of energy exclusion as a policy problem has caused problems for the affected communities in several ways. The first of these problems has been the lack of recognition of the everyday impacts of the energy exclusion – the systematic lack of access to energy services – for the residents of these neighborhoods.

Earlier in this dissertation, I listed the most relevant impacts cited by the numerous actors interviewed in the fieldwork for our analysis. I have grouped these impacts into four main categories: impacts on physical and mental health; impacts on vulnerable groups (particularly elderly residents and children); economic impacts; and impacts on security issues. All these effects have been identified, explained, and detailed in the interviews. As we have seen, they are very similar to those reported in the most extreme situations of energy poverty.

Energy exclusion, therefore, represents a form of material energy injustice (Jenkins et al., 2017; Reames, 2016; Sovacool y Dworkin, 2015) in the form of lack of access to electricity and all the difficulties and rights violations derived from this situation. As stated in Chapter II, energy exclusion represents a violation of the right to energy linked to guaranteeing other fundamental rights.

Nevertheless, as we have noted, while the effects of energy exclusion permeate all aspects of ordinary life, these impacts are aggravated when they are not recognized and the community situation is not dignified (Simcock et al., 2021). Unfortunately, that happens with energy exclusion when the gravity and the energy injustice situation are not recognized, displacing the responsibilities towards the same affected community, generating a confusing situation that, in the end, perpetuates energy injustice.

### **Competing policy frames and narratives on energy precarity and energy exclusion**

One of the more significant findings to emerge from this study is the identification of different frames on the main relevant dimensions to define the energy exclusion as a policy problem. Through our analysis, we have first identified, named, and categorized the main frames for the selected dimensions of the policy problem. After that, we have globally studied the framing process structures to find and recognize three distinguished policy narratives on the energy exclusion phenomenon.

The findings of this research, through the detailed examination of the framing process and narratives of energy exclusion, provide the following insights:

- The framing process of a policy problem cannot be temporarily and materially limited, and it depends on the force and power correlation among actors in each case and at different moments. Therefore, following the reflections of Barbehön et al. (2015), defining a policy problem is a continuous negotiation along the policy process. There are continuous frames in competition, supported by different actors (although actors' positions can also change during the process), that may be transformed and become hegemonic at some point.

**VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA  
EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA**

- Framing is not a static procedure that generates rigid and invariable results. Although frames are important because they provide mental frameworks and a shared reference to interpret reality, they do not pre-exist the agents and discursive communities implicated in the policy conflict. That means that frames and narratives are dynamic and somewhat ephemerals (since they are constantly evolving) resulting from the actors' co-creation activity.
- The policy narratives identified through the analysis represent coherent policy stories that connect and group diversity of framing processes. However, recognizing the competing frames and interests concerning one specific dimension of the policy problem is not enough to understand the nuances and complexity of the policy scenario. The story-telling activity in the policy process becomes essential to understand how frames are connected and how the causal links are established among them.

Regarding the described policy narratives about the energy exclusion phenomenon, we see how a social problem - such as the lack of access to energy services – can be framed in very opposite terms. The three policy narratives identified capture divergent perspectives on the same social practices and realities. Most importantly, policy stories and narratives are not watertight compartments, and conflict is present in most of them, making the boundaries fluctuate and become fuzzy.

Following this line, one of the research questions proposed at the beginning of this research was: "How do relevant actors in energy precarity and energy exclusion situations frame and narrate the phenomenon as a policy problem?". As we have seen, actors do not pertain to defined categories, and understanding the framing course as a process conveys that actors are not in monolithic positions. Instead, the agents involved are influenced and impacted by others' activities and context forces.

This study suggests that the map of actors in the energy precarity and energy exclusion cases is not simplistic and linear. As we have stated in Chapter 6, multiple actors – public and private – interact from very different levels in all cases. This multi-level perspective applied to the relevant agents is also applicable to the potential measures and solutions. One significant issue is that the multi-level character applies to public institutions due to the multi-level governance model in Spain and Catalonia and the social movements and organizations. At the same time, we see how local institutions that interact with the local communities are connected to the regional institutions and social organizations with a wider scope (also with higher political pressure capacity).

Our findings suggest that two actors have been more resistant to changing their discursive position from a general perspective. On the one hand, the distribution company (DSO) e-Distribución has maintained its discourse over the year and during the fieldwork of this study. Despite that, its actions have changed: from a policy of non-intervention at the beginning, navigating negotiation processes with the municipalities, and finally, deploying specific measures and investment in the affected neighborhoods. On the other hand, even though our analysis

period ended in 2021, the distribution company – after the Girona City Council published the grid Audit in February 2022 - made significant investments in Font de la Pólvora during 2022, including the replacement of the electrical transformer for another one with higher power capacity. At the moment of writing these conclusions, in May 2022, the neighborhood has not suffered generalized blackouts for the last three months due to these infrastructural improvements.

Another group of actors that have maintained their discursive line during the process has been the regional social movements, that is, the social organizations with a broader scope that have accompanied the local communities and local organizations in the process. Although in these specific cases, the discourses have also been stable during the time period, nevertheless, these actors recognized the existence of conflict in defining and explaining the energy exclusion phenomenon as a policy problem from the beginning.

To sum up, it is relevant to note that defining, framing, and explaining a policy problem is a collective process that intimately entails negotiation, dialogue, and confrontation at some point. Although there has been a predominant framing in each moment, frames are not static and change over time through the interaction among actors with different positions and interests.

**The relevance of the framing process and policy narrative construction in energy exclusion and energy precarity situations**

The core of our qualitative analysis has focused on the analysis of the framing processes and the construction of policy narratives regarding the energy exclusion case studies. From our results, we can state the importance of the policy problem construction to diagnose the policy problem better and as a crucial step in the policy process that can define and determine the entire policy project.

Previous literature has underlined the significance of conflict at the discourse level in the policy arena, especially in the first steps of the process, when the social problem is problematized and constructed as a policy problem. This conflict has been defined and captured in many concepts, each of them trying to emphasize a specific dimension of the conflict. In this research, we have focused on the framing process and the narrative construction process for the policy problem of energy exclusion. In particular, we have approached this process from the perspective of different implicated actors with very different interests and levels of power.

The significance of this research is the focus of how different readings of a same scenario can lead to totally different policy outcomes, and how these readings are supported not only by the position of power of the actors involved but also by the structural elements in play. Criminalization, racism, and community polarization are present in the first two narratives, leading to minimal policy options that depend on factors outside the scope of the public administration and even the

**VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA  
EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA**

same community, such as the police control of the individual practices categorized as criminal behavior. The resident polarization in different groups, especially differentiating between the deserving neighbors and the non-deserving ones, creates a situation where the possibilities of solution are limited to repressive and forced means toward the non-deserving group. Nevertheless, as we have seen, this group's differentiation is not as straightforward as the narrative presents. Irregular connections, recognized as the pinpointed malpractices that would produce the problem, are not directly related to criminal activities in all cases but to a myriad of decisions connected with vulnerability situations, rooted practices, and decisions to access essential services when households cannot conceive or access alternative means.

Notwithstanding, as stated previously, these specific conceptions are not only connected to specific actors' points of view, but also are reinforced by specific structural elements, such as the electricity model itself and how the system only conceives the relationship between the electricity provider and the citizen as a private relationship. In this regard, European regulation and Spanish norms have modulated this conception by introducing obligations of public services and other exceptions to consider other dimensions of the relationship between electricity and citizenship than the commercial one. Nevertheless, these measures are still conceptualized as exceptions to the norm and do not capture the multiple energy exclusion scenarios that remain as residual situations at the margin of the accepted relations in the energy sphere.

On the other hand, our third narrative, grounded on the conception of energy access as a citizen's right and, to some extent, as a common, has had a limited impact on the affected communities. Our findings underline that the predominance of the narratives on energy as a commodity or, in any case, as special commodities that would allow exceptions on the protection of vulnerable consumers, are heavily installed in the communities' imaginaries. In most cases, the breakdown of these pre-conceived ideas has come with the apparition of the regional and national social organizations that have a wider scope and the capacity to translate more general debates (for example, on the property and control of energy infrastructures) to the specific cases in these vulnerable neighborhoods.

Nonetheless, the rigid ideas on energy as a simple commodity is questioned more everyday, not only because of increasing consciousness of citizens on the relevance of energy justice and energy democracy, but also because a more decentralized and renewable energy system situates the citizen in a more central role than before. Therefore, social cohesion, community empowerment, and energy culture improvement become crucial elements for a fair energy transition.

**Current policies against energy poverty, energy vulnerability, and energy exclusion: a critical perspective**

Throughout this dissertation, I have examined the current policies in place to tackle energy poverty, energy vulnerability, and the measures implemented to deal with energy exclusion in the analyzed cases. This conclusive section presents the main critiques of the current policy scenarios, and underlines the necessary basis for future and more effective policy approaches.

The first critique points out how the energy poverty measures deployed at national level, and included in the Nation Energy Poverty Strategy (ENPE), only cover a small portion of the energy precarity phenomenon in Spain. As stated in this and other works, the main current measures are articulated as financial aids, and they are specially designed for the types of energy precarity that are strictly related to economic vulnerability and financial poverty. Furthermore, the ENPE only recognizes the economic situation of households and, in a secondary position, the energy efficiency level of the building as relevant factors for energy poverty. So, even for energy poverty situations, the factors included in the diagnosis are restricted, and the potential impact of structural elements such as the energy prices are not included in the policy equation. In this sense, we have seen how during the last months, due to the exponential increase in electricity prices, the government has established some policies or measures to limit the increase at a more systemic level with reduced success.

This limitation means that realities of energy vulnerability not directly connected with economic causes or other energy precarity situations are left out of the scope of the National Strategy. Of course, this would not be particularly relevant if these other types of energy precarity were recognized and defined as policy problems through other policy tools or mechanisms. However, while it has been somewhat recognized in the municipalities and local areas where energy exclusion is present, it does not happen at the national level. So even if we have seen in our analysis how municipalities identify and materialize energy exclusion as a social and policy problem that needs to be accounted for, this concern has not leveled up to the national sphere.

The second critique on the current energy vulnerability and energy poverty policies in Spain, but also at European level, is linked to the type of measures proposed and deployed for protecting citizens' access to essential energy services. As stated before, implemented energy poverty policies are aligned with a liberal conceptualization of the state's role in the social sphere. This limitation restricts, on the one hand, the potential policy effects since they are subordinate to the efficiency of the electricity market performance and, on the other hand, are directly connected to a very particular conception of the energy poverty and energy vulnerability phenomenon as policy problems, narrowed as an undesirable and even exceptional negative externality of the electricity market. These critiques may even worsen in a future scenario of forced energy transition, in which

**VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA  
EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA**

the market performance will be more tense since the transformation of the energy model may not be as profitable as a business-as-usual approach.

The third critique I have considered in this dissertation is the lack of protective measures and guarantees to prevent energy exclusion situations. As we have seen, there are regulations on energy supply quality and other elements connected to it, but they are limited. First, the formulation of these protective mechanisms is quite general, making it difficult for public authorities to control the specific activity of private companies. One example is the lack of data on energy quality indicators at areas below municipality level (the lowest spatial level for which private companies are obliged by law to provide information on quality). Secondly, the fact that the energy grid and the most basic energy infrastructures (except the transportation grid) are owned and managed by private companies also complicates any control by public powers.

Energy exclusion situations caused or worsened by the lack of maintenance or investments in certain areas are difficult to control and tackle by public administrations. As stated previously, the mechanism to control the distribution activity is limited, basically caused by the lack of detailed regulation, legal mechanisms, and political willingness, and the budgetary shortages in the public sector that further complicate the efforts of control.

The predominant policy narratives of energy exclusion frame the problem of energy exclusion as a consequence of individual criminal activities outside of the scope of the private companies, on the one hand, and as a private relationship between the energy company and the affected residents, on the other hand. This particular vision has provoked that, in all analyzed cases, the policies deployed to tackle energy exclusion have been of repressive nature and control measures on the one hand, and limited to social policies oriented to reincorporating the population into the energy market provision loop (and, to some extent, trying to transform the energy exclusion into energy poverty). These limitations have burdened the effects and success of the policies implemented that, in almost all cases, these policies have had a very limited impact.

Although the regional – Catalan – government has been somewhat present in the cases of energy exclusion analyzed, all policies implemented have been promoted, designed, and funded by the local authorities. At some level, this has contributed to designing more tailored measures adapted to the complex reality of each of the affected neighborhoods, since the local authorities in continuous contact with the local communities are the best prepared and with better knowledge of the area to intervene. Nevertheless, local authorities have also found significant burdens such as the lack of competences at local level to approach the energy exclusion phenomenon and the different power levels and positions of local governments compared to multinational electricity companies. In this sense, in all cases, local governments have remarked on the difficulty of not controlling these companies but even dialoguing and negotiating with them.



## Policy recommendations

Finally, we condense the main policy recommendations derived from this research. In order to organize the policy suggestions of the research, we first highlight some general recommendations and, later, we underpin the policy recommendations oriented to each policy and government level implicated in the energy exclusion and energy precarity phenomena. At a very general level, these recommendations should be developed and detailed in future research projects.

A first general recommendation would be **the need for more precise distribution of competencies** in the sectors implicated in energy precarity situations. So far, advances have been made concerning the allocation of responsibilities to the energy suppliers related to energy poverty and energy vulnerability. For example, in Catalonia, thanks to regional regulation, suppliers are not allowed to disconnect any household unless the supplier has requested a social report from the public administration that confirms that the household is not in a vulnerable situation. On the other hand, the case of energy exclusion, more connected to quality and energy distribution issues, has a more confusing share of competencies and a lack of recognition by the local authorities and local governments in that competence distribution. In that sense, it is relevant to recognize the role of local governments in energy precarity situations and their capacity to intervene when energy infrastructures in their territory are in play. In that same line, acknowledging the importance of local authorities and governments goes beyond energy precarity situations where local communities are affected and which will become crucial through the energy transition process.

A second general policy recommendation would be to invest effort, time, and human resources in better **coordination** to ensure all actors intervene in energy precarity situations in the same policy direction. As stated in this research, both energy policies and energy precarity measures are multi-level and complex due to the multiple and diverse actors implicated. In this sense, it is necessary to create spaces for coordination and dialogue that include the private energy companies, the different government levels, and the affected community.

Energy precarity should be considered a **transversal issue** to be approached through multiple sectorial policies and perspectives. Therefore, in the same way, a strategy to approach energy precarity – and all its forms, such as energy vulnerability and energy exclusion – should have an integral and global character, and energy precarity should be present in multiple sectorial policies: health, housing, energy, social rights, consumer protection, and climate change, among others.

### Policy recommendations at the local level

- The diagnosis and evaluation of energy exclusion and energy precarity situations should be an integrated process, taking into account multiple factors such as the social and economic conditions, material infrastructures, and the spatial dimension.

## VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

- An integral diagnosis should include all relevant actors and agents in the territory. If possible, all actors should share the same space for dialogue and evaluation of the situation.
- Policies addressing energy exclusion should be part of more comprehensive strategic and territorial plans for the affected areas. These strategic plans should consider energy precarity as one of the dimensions of urban relegation to be tackled, together with social cohesion, community empowerment, urban interventions, and socioeconomic promotion measures.
- Any integral intervention – such as a Strategic Plan – should include social, infrastructural, urban, and control measures, which must be balanced and taken as necessary parts of a complete program. In addition, any global program needs to incorporate the community from the design and diagnosis phase, incorporating the community knowledge in the process to guarantee social acceptance, more tailored interventions, and a guarantee of the program's success.
- The necessary energy model transformation in a climate change scenario and the promotion of renewable energy at the municipal level should consider the affected areas as priority areas to be included in these programs and plans. A fair and just transition should include segregated and peripheral areas at the center of the renovation programs (that would include both energy-related programs and building stock refurbishment and energy efficiency measures), especially incorporating vulnerable collectives that are usually left out.
- Any intervention program on energy exclusion and energy precarity should be centered on the energy practices understood as social practices. In practical terms, that would mean that any policy aiming to transform a social practice should be integrated into the system of practices that it wants to influence.

### **Policy recommendations at the regional level**

- The Generalitat de Catalunya (the Government of Catalonia) should approach energy precarity and energy exclusion situations as complex scenarios in which social, technical, territorial and infrastructural factors interact. For that, a unitary approach is needed, that does not dissect the specific situations provoking a disparity of interventions, with often contradictory objectives.
- For that purpose, the Generalitat de Catalunya should lead and coordinate an interinstitutional working group on energy precarity that would include:
  - Representatives of the Department of Social Rights
  - Representatives of the Department of Climate Action, Food and Rural Agenda
  - Representatives of the Department of Home Affairs
  - Representatives of the Department of Business and Employment.
  - Representatives of Catalonia's leading energy distribution company (which also owns 98% of the energy distribution grid in Catalonia).

- Representatives of the local governments affected by the energy exclusion
- Representatives of the local communities affected
- In addition, representatives of the leading national and regional-level citizens organizations working on these issues, a representative from the Regional Ombudsman, and a representative from the AMEP should be included.
- The Generalitat de Catalunya should strengthen the private energy distribution companies' checking, inspection, and monitoring measures. That would require improving the regional regulation to acquire more control tools and increase the human resources and personnel for these tasks.
- The Generalitat de Catalunya should promote and study legal and material formulas to regain control of the energy grid distribution to prevent future energy exclusion situations and promote and ensure a fair and just energy transition.

#### **Policy recommendations at the national level**

- The current definition of energy poverty should be reformed, including a wider approach to energy precarity situations.
- The Spanish National Strategy against Energy poverty should be formulated regarding energy precarity. This change would entail more profound transformations, such as:
  - Considering multiple factors other than the financial factor and the energy efficiency factor.
  - Considering multiple energy precarity manifestations, including energy poverty and energy vulnerability, and other issues such as energy exclusion or other forms of energy precarity that may appear in the future.
  - Providing a multi-level strategy of energy precarity detection that would allow regional and local actors to evaluate and diagnose the energy precarity situations in their specific context. Instead of proposing homogeneous indicators for all the territory, a set of tools and indicators would be recommended that the more adequate government and administrative levels could use for the evaluation and diagnosis.
- Facilitating coordination frameworks for sharing best practices, strategies, and knowledge among regional and local institutions.

Although the competencies in energy are distributed among the regional and national government levels, the state-level administration has a very significant proportion of the most relevant competencies in the energy sector. In this same line, the state can intervene in the energy sector using its competence in the energy sector regulation and through the transversal competencies in the economic sector structure. In any case, the state-level government concentrates important competencies such as the competence to design and approve the general regulation of the electricity sector, the electricity quality specifications to be met by the energy companies, and the regulation and control of the principal energy vulnerability measures.

Therefore, although – in practice – the energy precarity and energy exclusions situations end up being tackled by the administrations that are closest to the affected communities, local and municipal authorities do not have the competencies nor the power to negotiate and structure effective solutions on a long-term basis. Therefore, state-level administrations should deploy the regulation and normative umbrellas to provide enough capacity and autonomy to the local-level authorities to tackle this kind of territorial conflict.

**Right to energy and Energy as a common good in a climate change scenario: returning the control to the local sphere**

We have explored one specific energy precarity manifestation: energy exclusion through this research. However, we have also analyzed energy vulnerability, energy precarity, and the energy sector from a more general perspective. One of the relevant issues we have considered is the potential for a right-to-energy approach. In this sense, we have intimately connected the conceptualization of a right to energy - understood from a broad point of view – with the idea of considering energy as a common good.

This conclusive chapter again brings out the concept of energy as a common good from a political perspective. In this sense, the notion of common goods is presented as a political principle to be applied in the energy sector, proposing radical and sustainable alternatives to the current energy problems (Giotitsas et al., 2020), including the energy exclusion and energy precarity-related problems. Moreover, incorporating the notion of energy as a common good to the public debate would profoundly affect how public intervention and policies should be imagined, designed, and implemented, starting with the capacity of local actors (both public institutions and the organized community) to defy the current oligopolistic and commercial-based energy system.

While the concept of energy as a right is somehow present in the energy exclusion phenomena through different actors' perspectives, the transformation potential to introduce the idea of energy as a common good is not fully developed. As we have seen in our qualitative results, in some cases, the communalization of energy production and distribution is proposed as a potential solution to energy exclusion. Nevertheless, the notion of energy as a common good and how energy communalization would be an alternative scenario to ensure the right to energy is not proposed as a political project but as a technical solution. As we have seen in Chapter 7, including vulnerable communities in Energy Communities or other collective and democratic energy production, distribution, and supply structures requires including them as consumers and incorporating the tools and spaces for improving energy culture, democratic participation, and decision-making.

Nevertheless, the conception of energy as a common good has not been an option that has been developed in our case studies. From the findings of this research, and connecting these results with the current climate change and climate emergency, it is urgent to think about and create these democratic spaces.

As previous research has pointed out, in a turning-point moment as it is the urgent need to transform the energy system and energy model towards a renewable one, there are two possible paths. The first one would consist of understanding the energy transition as a technical fix to climate change, assuming the model could remain but transform the current fossil-based energy sources for renewables ones. The second one sees the energy transition as an inflection point that could work as a window of opportunity to introduce more profound transformations of the energy model. From this perspective, some authors argue for the need to work and investigate toward a fair transition (McCauley y Heffron, 2018) that would not leave anyone behind.

With that in mind, a conclusion of this research – and a clear future line of investigation – is the relevance of exploring the transformative potential of energy commons of the energy model. In that respect, as we have argued in this dissertation, we would not conceptualize energy commons simply as collective energy structures (that is, assimilating energy commons to the idea of energy communities) but revindicating the notion of energy commons as a political principle that would restructure and transform the energy model.

Therefore, from this specific perspective, energy commons could transform the relationship between citizens and the energy system, on the one hand, and the classical conceptualization of the right to energy – from an individual perspective – to introduce and emphasize the collective dimension of the right. This is connected to Rodríguez Palop's (2017) proposal on "relational rights" that applied to the right to energy, which would mean conceptualizing the right considering the following principles:

- Assuming the vulnerable and interdependent conditions of humans regarding the energy sphere and energy practices;
- Linking the right to energy to a culture of responsibility and accountability;

The potential of energy commons, in consequence, would be relevant for two reasons. The first one refers to the democratization element, the increase of citizens' control, and the decentralization of the energy model that a more local and community-based model would allow. The second one, oriented at solving the energy precarity situations, would understand that conceiving energy as a common good would not be strictly related to one form of organization but as a political principle. Energy commons as a political horizon would mean the introduction of democratic mechanisms and control tools in the energy sphere and the empowerment of citizens – including energy vulnerable citizens – as a self-protection measure. Therefore, as stated in Chapter 2, energy commons do not need to be strictly connected with a particular legal form or structure of energy provision (e.g., an energy cooperative or a public energy supplier) but to introduce some principles that would guide the energy model.

### Limitations of this investigation and future research streams

The final section of this conclusive chapter aims to highlight the principal limitations of this investigation, and research streams for the future. For limitations of the study, we understand the "characteristics of design or methodology that impacted or influenced the interpretation of the findings" (Price y Murnan, 2004). The exercise of acknowledging the study's limitations is also helpful because it provides the opportunity to suggest and draw recommendations for further research and innovative research streams that may become more robust and focused, thanks to this previous research. Starting with the limitations of the investigation, we first focus on the quantitative module of this research and later on the qualitative one.

The quantitative module of this investigation has centered its focus on the descriptive statistical analysis of a secondary source of data: the 2021 EINSFOESSA survey. The first limitation is connected to using secondary data for the research. While using secondary data allows the researcher to use data that, in other ways, the author would not have been able to collect, it also has some disadvantages that are necessary to mention. The first downside is that the data collection tools were not designed to answer our specific research question, meaning the author has no control over his specific process. In this particular case, this limitation was overcome by using a survey (EINSFOESSA) that, besides having a public, transparent and clear methodology (which provides other researchers with the confidence to use the database for further analysis), is a general survey with no concrete objective but to explore a wide range of social characteristics in Spain. A second disadvantage of using secondary data is that variables may not be exactly the ones we would have designed. For these specific burdens, all data modifications (variable recodification and indicator construction) have been detailed in the Methods section and the volume of the supplementary materials of this thesis.

A second limitation of the quantitative section of this investigation is that it has been limited to descriptive statistics, not going beyond the correlation between factors and variables to further analyze the causal connections among them. A future research line would be to use the 2021 EINSFOESSA survey to analyze these relationships better using inferential statistical techniques or machine-learning techniques.

In a similar vein, our descriptive analysis has focused on the energy vulnerability phenomenon but has not incorporated quantitative indicators of the energy exclusion phenomenon. This limitation responds to the intrinsic limitations of the EINSFOESSA database, which does not provide helpful information on other energy precarity problems besides the ones connected to the classical approach to energy poverty and energy vulnerability. Identifying this gap, and looking for solutions and alternative data sources, would be a fruitful area for future research to develop.

Moving now to the qualitative module of this doctoral research, this has been the central empirical contribution of the investigation. Although it has tried to include a wide range of data sources and

all actors' voices implicated in the energy precarity and energy exclusion phenomenon, some limitations and restrictions need to be acknowledged.

A first limitation in exploring the energy exclusion phenomenon is the lack of prior research studies on this specific topic. While there is plenty of literature on energy poverty and energy vulnerability, the energy precarity cases outside these limits have been consistently under-investigated. Moreover, while the technical and quality issues (the aging of the facilities, the need for a renewed energy grid capable of being adapted to a more flexible, decentralized, and renewable energy model) seemed to be a problem for the energy sectors in the Global South during an extended period, it is only recently they have put these issues at the center of the debate in the Global North.

A second limitation is that the policy problem definition process is an ongoing process that is still changing and being transformed. Our analysis period for the studied cases of energy exclusion starts in 2018 (although some of the cases have previous data that has been considered for the analysis) and ends in 2021. Nevertheless, in some of the cases, we have pointed out how the policy problem debate and the conflict among frames and narratives are continuously evolving. The dynamic character of the policy problem definition means that our research can shed some light on the existing conflict but can be conceived as definitive research with all the details and nuances of the policy conflict.

A third restriction, as stated and detailed in the Methods section, is the difficulties faced by the author to access public information in the legally provided manner, through the regulation of transparency and the right to access public information. In particular, it has not been possible to incorporate into this research the public data on the existing disciplinary files promoted by the Generalitat de Catalunya against the energy distribution companies in Catalonia. At the moment of closing these conclusions, there is an open judicial process to decide whether this information should be public or not and, in consequence, should be handed to the author for research purposes.

In addition, and connected to the last limitation, the research has not incorporated into the qualitative module any interview with any representative of the leading electricity distribution company in Catalonia and the distribution company present in all the neighborhoods studied. Although the author has requested several interviews with the energy distribution company, both in formal and more informal ways, there has been no response during the numerous attempts. In order to overcome this restriction, the voice of the energy distribution company has been incorporated through their press releases and public statements on these specific topics and, particularly, regarding the analyzed cases.

A third restriction to be acknowledged is that in this research, we have only studied three particular cases or neighborhoods, and through them, we have tried to better understand a complex and multifactorial phenomenon such as energy exclusion. A fact that needs to be signaled is that the

three cases are from Catalonia. This fact means that all the regulative context, the social organization dynamics (that in the Catalan case are very active), and other context-related elements may have played a relevant role compared to energy exclusion situations in other Spanish or even European regions. In such cases, the generalization of the reflections and findings from this study are limited.

Future research streams could be developed to better explore the phenomena of energy exclusion in its different forms and in the European context. Furthermore, compared policy analysis could be developed to analyze and assess the potential of policy transfer from policy programs from other regions of the world where energy quality issues are more common than in European contexts. In addition, policy analysis and policy evaluation research would be crucial in terms of the effectiveness and adequacy assessment of any policy program to address energy precarity.

### **Closing the loop: from reflecting on energy vulnerability to combating energy precarity**

At the beginning of this doctoral dissertation, I mentioned two personal reasons that led me to initiate this investigation. A first one, more connected to activism and community engagement, and a second one, related to a more personal stake in combating social inequalities and their impact on the energy dimension. In this very final section, I would like to reflect on these issues to also evaluate my personal journey during the doctoral process.

One of the main results of this investigation points out the importance of organized civil society and social movements to transform and push for a discursive transformation at the policy level. From this perspective, we see that both the social inequalities sphere and the energy sector are discursive battle areas in where different actors – with vested interests – dialogue, compete and negotiate. Fighting inequalities in the energy sector, therefore, is not only a matter of designing and implementing policies to tackle difficulties to access energy, but also of changing the way we look at the power balance, particularly between electricity companies, public administrations, and citizenry. This perspective means questioning further the most elemental principles of the energy sector and their utility for human and planetary wellbeing. In this sense, it is relevant to incorporate not only human dignity at the center when discussing energy precarity, but also the planet and non-human life. The climate crisis is not something new, as the research history reminds us, but the human capacity to avoid the necessary transformation – that also involves a serious reflection on energy practices and the inevitability of a degrowth process – is not avoidable anymore. As an energy transition is the most certain scenario that is already happening, the questions are not when it will happen but how it is already happening.

The concept of energy as a commodity has been the mainstream for decades, although – as we have seen in this thesis – it is a social construction that can be transformed through practice. In this dissertation I have highlighted the potential of energy commons and the commons' imaginary



to reconstruct the relationship between society and energy practices in a more just, equal, and democratic way.

When finishing these lines, there is still a long way ahead for a just transition scenario. As we have stated in this research, it is not only a matter of the will of the actors, but also the structural elements that restrict and limit any emancipative project to bloom. So, when talking about vulnerable communities, and from the learnings from this research, a potential path would be to incorporate these communities in local energy provision structures, with the support of public entities, through public-community partnerships. In this same direction, it is relevant to understand that, so far, most community-based energy projects have been led by and oriented to middle-class and high social capital groups. Therefore, a replication of the same structures we already know in these more complex contexts would not provide the same results. In the author's opinion, it is time for a transformation of the public sphere; particularly through the introduction of commons logic that would facilitate the creation of energy communities participated by public and local institutions as a mechanism to guarantee and ensure the inclusion of vulnerable groups.

The introduction of commons logic in the current energy model is not about just introducing community-based schemes or specific support to vulnerable groups but incorporating the commons lens as a political principle in the way we manage and decide on the energy sector. To achieve that, more research and empirical knowledge is needed but also more activism and direct action. Although the impulse and support from local public institutions is very relevant, the local-based activism to regain control and accountability over energy-related infrastructures is even more crucial for a significant change. Energy experimentation at the local level becomes a crucial step for transforming the energy model.

Finally, the last lines of this thesis are not a final closure but a call to continue investigating and, more importantly, acting to combat social and energy inequalities. This dissertation, therefore, is only a very small step in a longer path in where the local sphere and communities, supported by the rest of the institutions – including universities and research institutions - need to take the lead role in transforming the current energy sector.

# Bibliografía

- ACER, & CEER. (2015). *Annual Report on the Results of Monitoring the Internal Electricity and Natural Gas Markets in 2014*. <https://doi.org/10.2851/525797>
- ACER, & CEER. (2019). *Annual Report on the Results of Monitoring the Internal Electricity and Natural Gas Markets in 2018. Consumer Empowerment Volume 3*.
- Acosta, C., Ortega, M., Bunsen, T., Koirala, B. P., & Ghorbani, A. (2018). Facilitating energy transition through energy commons: An application of socio-ecological systems framework for integrated community energy systems. *Sustainability*, 10(2), 366. <https://doi.org/10.3390/su10020366>
- Adelantado, J., & Ubasart, G. (2018). ¿Qué es el estado del bienestar?. En F. Camas Roda & G. Ubasart (Eds.), *Manual del estado del bienestar y las políticas sociolaborales* (pp. 31-44). Huygens.
- AGECC. (2010). *Energy for a Sustainable Future, the Secretary-General Advisory Group on Energy and Climate Change: Summary Report and Recommendations*.
- Agüero, J. L. (17 de mayo de 2012). *Apagones: ¿Es posible evitarlos? Disertación en el acto de su incorporación como Académico Titular de la Academia de la Ingeniería de la Provincia de Buenos Aires, Argentina*.
- Agüí, N. Á. (2017). Formulación y tratamiento de un «problema social»: En torno a los desalojos forzosos en la Cañada real (Madrid). *AIBR Revista de Antropología Iberoamericana*, 12(2), 215-239. <https://doi.org/10.11156/aibr.120207>
- Aguilar Villanueva, L. F. (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Editorial Miguel Angel Porrua
- Ajuntament de Girona. (2021). *Resum accions realitzades des de l'àrea de drets socials per abordar la situació de talls de llum en el barri de Font de la Pólvora (2014-2021)*.
- Ajuntament de Girona. (2022). *Memòria Tècnica 2021 i Pla d'Actuacions 2022. Programa de Desenvolupament Comunitari de Girona Est «Integrant Accions»*.
- Ajuntament de Sant Adrià de Besòs. (2021). *Anuari de Població 2021*. <http://www.sant-adria.net/sant-adria-per-temes/padro-municipal-dhabitants/documents/AnuariPoblacio2021.pdf>
- Alkire, S., Foster, J., Seth, S., Santos, M. E., Roche, J. M., & Ballon, P. (2015). *Multidimensional Poverty Measurement and Analysis*. Oxford Scholarship Online. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199689491.001.0001>
- AMEP. (2022). *Associació de Municipis i Entitats per l'Energia Pública*. <https://www.terrassa.cat/amep#Com funciona>
- Anderson, G. B., & Bell, M. L. (2012). Lights out: Impact of the August 2003 power outage on mortality in New York. *Epidemiology*, 23(2), 189–193. <https://doi.org/10.1097/EDE.0b013e318245c61c>
- Anderson, M. B. (2017). Neighborhood. En D. Richardson, N. Castree, M. F. Goodchild, A. Kobayashi, W. Liu, & R. A. Martson (Eds.), *The International Encyclopedia of Geography*. Wiley.
- Andreotti, A., Mingione, E., & Polizzi, E. (2012). Local Welfare Systems: A Challenge for Social Cohesion. *Urban Studies*, 49(9), 1925-1940. <https://doi.org/10.1177/0042098012444884>
- Angel, J. (2016). *Strategies of Energy Democracy*. [https://www.rosalux.de/fileadmin/rls\\_uploads/pdfs/sonst\\_publicationen/strategies\\_of\\_ener](https://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/sonst_publicationen/strategies_of_ener)

gy\_democracy\_Angel\_engl.pdf

- Angel, J. (2019). Irregular Connections: Everyday Energy Politics in Catalonia. *International Journal of Urban and Regional Research*, 43(2), 337-353. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12729>
- Angel, J. (2021). New Municipalism and the State: Remunicipalising Energy in Barcelona, from Prosaics to Process. *Antipode*, 53(2), 524-545. <https://doi.org/10.1111/anti.12687>
- Angrosino, M., & Rosenberg, J. (2011). Observations on observations. En N. Denzin & Y. Lincoln (Eds.), *The SAGE handbook of qualitative research (4th ed.)*. Sage Publications.
- Anguera, M. T., Blanco-Villaseñor, A., Losada, J. L., Sánchez-Algarra, P., & Onwuegbuzie, A. J. (2018). Revisiting the difference between mixed methods and multimethods: Is it all in the name? *Quality and Quantity*, 52(6), 2757–2770. <https://doi.org/10.1007/s11135-018-0700-2>
- Antolin, F. (1999). Iniciativa privada y política pública en el desarrollo de la industria eléctrica en España. La hegemonía de la gestión privada, 1875-1950. *Revista de Historia Económica - Journal of Iberian and Latin American Economic History*, 17(2), 411--448. <https://doi.org/10.1017/S0212610900007783>
- Antón-Alonso, F., Porcel, S., Cónsola, A., & Donat, C. (2016). *Elaboració del mapa de barris i de les àrees estadístiques de referència*. <https://iermb.uab.cat/wp-content/uploads/2017/01/16013.pdf>
- Aparicio Wilhelmi, M. (2002). *Implicaciones constitucionales del proceso de integración europea. El artículo 93 de la Constitución Española como cláusula de apertura a la interrelación ordinamental en un marco pluralista* [Tesis doctoral, Universitat Autònoma de Barcelona]. <http://www.tesisenred.net/handle/10803/5214>
- Aparicio Wilhelmi, M. (2015). Derechos y pueblos indígenas: Avances objetivos, debilidades subjetivas. *Revista de Antropología Social*, 24, 127-147. [https://doi.org/10.5209/rev\\_RASO.2015.v24.50646](https://doi.org/10.5209/rev_RASO.2015.v24.50646)
- Aparicio Wilhelmi, M. (2021). Más allá de lo constituido. Lo común como hipótesis jurídico-constitucional. *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, 45, 302-332. <https://doi.org/10.7203/CEFD.45.21301>
- Aricó, G. (2011). "Dikela La Mina": el uso del espacio público como resistencia a la utopía urbanística neoliberal. *II Jornades Doctorals d'Antropologia Social*.
- Aricó, G. (2014). La Vida en Venus. Gentrificación, conflicto y reproducción social en el barrio de la Mina, Barcelona. *XIII Congreso de Antropología*.
- Aricó, G. (2015). *Conflictividad social y regeneración urbana en el barrio de La Mina, Sant Adrià de Besòs (Barcelona)*. [Tesis doctoral, Universitat de Barcelona]. <http://hdl.handle.net/10803/396675>
- Aricó, G. (2016a). Diversificación social o gentrificación homeopática? El caso del barrio de la Mina en Sant Adrià de Besòs, Barcelona. *Congreso Internacional Contested \_ Cities*.
- Aricó, G. (2016b). La pacificación de la periferia. Conflictividad social, regeneración urbanística y esterilización de lo urbano en el barrio de La Mina, Barcelona. En *Antropologia do conflito urbano: conexões Rio-Barcelona*.
- Aristondo, O., & Onaindia, E. (2018). Counting energy poverty in Spain between 2004 and 2015. *Energy Policy*, 113, 420-429. <https://doi.org/10.1016/J.ENPOL.2017.11.027>
- Arjona i Borrego, J. M. (2011). *1954 - Les cases barates de Vila-roja. Memòria d'una desaparició anunciada i les claus del seu valor històric*. [Trabajo de Fin de Máster, Universitat de Girona]. Repositori Digital de la UdG, DUGiDocs. <http://hdl.handle.net/10256/4002>
- Arjona i Borrego, J. M. (2018). La Font de la Pólvora. *La Punxa*, 55, 25-32. <http://hdl.handle.net/20.500.12251/1357>

**VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA  
EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA**

- Artigas, L. (2019, enero 9). Madrenas culpa el frau elèctric dels talls a la Font de la Pólvora. *El Punt Avui*, 22.
- Asúa Gonzalez, C. (2012). *Servicios (económicos) de interés general y mecanismos en la tutela de los derechos del consumidor*. Ararteko. [https://argitalpen.ararteko.eus/index.php?leng=eusk&id\\_l=68&id\\_a=2123](https://argitalpen.ararteko.eus/index.php?leng=eusk&id_l=68&id_a=2123)
- Atutxa, E., Zubero, I., & Calvo-Sotomayor, I. (2020). Scalability of low carbon energy communities in Spain: An empiric approach from the renewed commons paradigm. *Energies*, 13(19), 5045. <https://doi.org/10.3390/en13195045>
- Aubán Borrell, M. (2021). *Memorias de la ciudad sin historia: la importancia de los afectos en la construcción y en las vivencias del barrio de La Mina*. [Tesis doctoral, Universitat Politècnica de Catalunya]. <http://hdl.handle.net/10803/672425>
- Aukes, E. J., Bontje, L. E., & Slinger, J. H. (2020). Narrative and Frame Analysis: Disentangling and Refining Two Close Relatives by Means of a Large Infrastructural Technology Case. *Forum: Qualitative Social Research*, 21(2). <https://doi.org/10.17169/fqs-21.2.3422>
- Awaworyi Churchill, S., & Smyth, R. (2021). Energy poverty and health: Panel data evidence from Australia. *Energy Economics*, 97. <https://doi.org/10.1016/j.eneco.2021.105219>
- Ayala Cañón, L., Laparra Navarro, M., & Rodríguez Cabrero, G. (2022). *Evolución de la cohesión social y consecuencias de la COVID-19 en España*.
- Bacchi, C. (2012). Introducing the 'What's the Problem Represented to be?' approach. En A. Bletsas & C. Beasley (Eds.), *Engaging with Carol Bacchi: Strategic Interventions and Exchanges* (pp. 21-24). The University of Adelaide Press. doi:10.1017/UPO9780987171856.003
- Bach, T., Niklasson, B., & Painter, M. (2012). The role of agencies in policy-making. *Policy and Society*, 31(3), 83–193. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2012.07.001>
- Bagnoli, L., & Bertomeu-Sánchez, S. (2022). How effective has the electricity social rate been in reducing energy poverty in Spain? *Energy Economics*, 106, 105792. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.eneco.2021.105792>
- Baik, S., Davis, A. L., & Morgan, M. G. (2018). Assessing the Cost of Large-Scale Power Outages to Residential Customers. *Risk Analysis*, 38(2), 283-296. <https://doi.org/10.1111/risa.12842>
- Baker, S. (2017). Unlocking the Energy Commons: Expanding Community Energy Generation. En M. K. Scanla (Ed.), *Law and Policy for a New Economy*. Edward Edgar Publishing.
- Baker, S. H. (2017). Unlocking the energy commons: Expanding community energy generation. En M. K. Scanla (Ed.), *Law and Policy for a New Economy: Sustainable, Just, and Democratic* (pp. 211-234). Edward Edgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781786434524.00021>
- Ballesteros-Arjona, V., Oliveras, L., Bolívar Muñoz, J., Olry de Laby Lima, A., Carrere, J., Martín Ruiz, E., Peralta, A., Cabrera León, A., Mateo Rodríguez, I., Daponte-Codina, A., & Marí-Dell'Olmo, M. (2022). What are the effects of energy poverty and interventions to ameliorate it on people's health and well-being?: A scoping review with an equity lens. *Energy Research & Social Science*, 87, 102456. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.erss.2021.102456>
- Barbehön, M., Münch, S., & Lamping, W. (2015). Problem definition and agenda-setting in critical perspective. En F. Fischer et al. (Ed.), *Handbook of Critical Policy Studies*. Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781783472352.00021>
- Bárcena-Martín, E., Pérez-Moreno, S., & Rodríguez-Díaz, B. (2020). Rethinking multidimensional poverty through a multi-criteria analysis. *Economic Modelling*, (91), 313-325. <https://doi.org/10.1016/j.econmod.2020.06.007>
- Barey, A. (1979). Barcelona: del barraquismo horizontal al barraquismo vertical. *Transición*, 13, 34-38.

- Barrella, R., Linares, J. I., Romero, J. C., Arenas, E., & Centeno, E. (2021). Does cash money solve energy poverty? Assessing the impact of household heating allowances in Spain. *Energy Research and Social Science*, 80. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2021.102216>
- Barrientos, A. (2014). Dilemas de las políticas sociales latinoamericanas. ¿Hacia una protección social fragmentada? *Nueva sociedad*, 239, 65-78.
- Bartiaux, F., Badaux, A., Vandeschrick, C., Heymans, E., Luyckx, C., Oosterlinck, S., Delbeke, B., Coene, J., Lahaye, W., Fournier, F., Sibeni, A., & Day, R. (2019). *Generation and Gender Energy Deprivation: Realities and Social policies* (F. Bartiaux (Ed.)). RAIN-be - Belgian Research Action through Interdisciplinary Networks).
- Bartlett, E. (2018). Pobreza energética: una regulación controvertida. En J. I. Soto Valle & J. Ponce Solé (Eds.), *Pobreza energética : regulación jurídica y protección de los derechos de las personas*. Federació de Municipis de Catalunya.
- Bartoletto, S., & Mar Rubio Varas, M. del. (2008). Energy Transition and CO2 Emissions in Southern Europe: Italy and Spain (1861-2000). *Global Environment 2*, 53. DOI: 10.3197/ge.2008.010203
- Bathia, M., & Angelou, N. (2015). *Beyond Connections: Energy Access Redefined*. ESMAP Technical Report, 008/15. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/24368>
- Baudaux, A., & Bartiaux, F. (2020). Energy poverty and social assistance in the Brussels-Capital Region. *Brussels Studies*. <https://doi.org/10.4000/brussels.5196>
- Bauman, Z. (2003). *Comunidad. En busca de seguridad en un mundo hostil*. Siglo XXI.
- Bauwens, M., Kostakis, V., & Pazaitis, A. (2019). *Peer to Peer: The Commons Manifesto*. University of Westminster Press. <https://doi.org/https://doi.org/10.16997/book33>
- Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Paidós.
- Beck, U. (2002). *La sociedad del riesgo global*. Siglo XXI.
- Becker, S., Beveridge, R., & Naumann, M. (2015). Remunicipalization in German cities: contesting neo-liberalism and reimagining urban governance? *Space and Polity*, 19(1), 76-90. <https://doi.org/10.1080/13562576.2014.991119>
- Becker, S., & Naumann, M. (2017). Energy democracy: Mapping the debate on energy alternatives. *Geography Compass*, 11 (8). <https://doi.org/10.1111/gec3.12321>
- Becker, S., Naumann, M., & Moss, T. (2017). Between coproduction and commons: understanding initiatives to reclaim urban energy provision in Berlin and Hamburg. *Urban Research and Practice*, 10 (1), 63-85. <https://doi.org/10.1080/17535069.2016.1156735>
- Benassi, F., Iglesias-Pascual, R., & Salvati, L. (2020). Residential segregation and social diversification: Exploring spatial settlement patterns of foreign population in Southern European cities. *Habitat International*, 101, 102200. <https://doi.org/10.1016/J.HABITATINT.2020.102200>
- Bennett, J. (2005). The agency of assemblages and the North American blackout. *Public Culture*, 17 (3), 445–466. <https://doi.org/10.1215/08992363-17-3-445>
- Bensch, G. (2014). Inside the Metrics An Empirical Comparison of Energy Poverty Indices for Sub-Saharan Countries. *SSRN Electronic Journal*, 464. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2421306>
- Bhatia, M., & Angelou, N. (2015). Beyond Connections Energy Access Redefined. ESMAP Technical Report;008/15. *World Bank Group*.
- Biolcati-Rinaldi, F., & Vezzoni, C. (2012). *L'analisi secondaria nella ricerca sociale [Secondary Analysis in Social Research]*. Mulino.
- Blanco, I., & Nel-lo, O. (Eds.). (2018). *Barrios y Crisis. Crisis económica, segregación urbana e innovación social*. Tirant lo Blanch.

**VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA  
EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA**

- Blanco, I., & Subirats, J. (2011). Exclusión social, territorio y políticas urbanas en España: una mirada comparada. En M. Iglesias & M. Martí Costa (Eds.), *Políticas urbanas en España: grandes ciudades, actores y gobiernos locales*. Icaria.
- Boardman, B. (1991). *Fuel poverty: from cold homes to affordable warmth*. Belhaven Press.
- Boardman, B. (2010). Fixing fuel poverty: Challenges and solutions. En *Fixing Fuel Poverty: Challenges and Solutions*. Earthscan. <https://doi.org/10.4324/9781849774482>
- Bookchin, M. (2015). *Comunalismo. La dimensión democrática del anarquismo*. Ediciones La Social.
- Bourdieu, P. (1988). *La distinción. Criterios y bases sociales del gusto*. Taurus.
- Bourdieu, P. (1990). *Language and Symbolic Power*. Polity Press.
- Bourgeois, M. (2022). *Renewable for All. A Call for Local Renewable Energy for all Europeans*.
- Bouzarovski, S. (2014). Energy poverty in the European Union: Landscapes of vulnerability. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Energy and Environment*, 3 (3), 276-289. <https://doi.org/10.1002/wene.89>
- Bouzarovski, S. (2018). *Energy Poverty: (Dis)Assembling Europe's Infrastructural Divide*. Palgrave Macmillan. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-69299-9\\_2](https://doi.org/10.1007/978-3-319-69299-9_2)
- Bouzarovski, S., & Petrova, S. (2015). A global perspective on domestic energy deprivation: Overcoming the energy poverty-fuel poverty binary. *Energy Research and Social Science*, 10, 31-40. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2015.06.007>
- Bouzarovski, S., Petrova, S., & Tirado Herrero, S. (2014). *From fuel poverty to energy vulnerability: the importance of services, needs and practices* (SWPS 2014-25; Working Paper Series).
- Bouzarovski, S., & Simcock, N. (2017). Spatializing energy justice. *Energy Policy*, 107. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2017.03.064>
- Bouzarovski, S., & Thomson, H. (2019). *Transforming Energy Poverty Policies in the European Union*. <https://www.energypoverty.eu/observatory-documents/transforming-energy-poverty-policies-european-union-second-annual-report>
- Bouzarovski, S., Thomson, H., Cornelis, M., Varo, A., & Guyet, R. (2020). *Towards an inclusive energy transition in the European Union: Confronting energy poverty amidst a global crisis*.
- Bouzarovski, S., & Tirado Herrero, S. (2017a). The energy divide: Integrating energy transitions, regional inequalities and poverty trends in the European Union. *European Urban and Regional Studies*, 24(1), 69-86. <https://doi.org/10.1177/0969776415596449>
- Bouzarovski, S., & Tirado Herrero, S. (2017b). The energy divide: Integrating energy transitions, regional inequalities and poverty trends in the European Union. *European Urban and Regional Studies*, 24(1), 69-86. <https://doi.org/10.1177/0969776415596449>
- Boyce, M. E. (1995). Collective centring and collective sense making in the stories and story telling of one organization. *Organization Studies*, 16(1), 107-137. <https://doi.org/10.1177/017084069501600106>
- Bradbrook, A. J., & Gardam, J. G. (2006). Placing Access to Energy Services within a Human Rights Framework. *Human Rights Quarterly*, 28 (2), 389-415. <https://doi.org/10.1353/hrq.2006.0015>
- Bradbrook, A. J., Gardam, J. G., & Cormier, M. (2008). A Human Dimension to the Energy Debate: Access to Modern Energy Services. *Journal of Energy & Natural Resources Law*, 26(4), 526-552. <https://doi.org/10.1080/02646811.2008.11435198>
- Bradshaw, J., & Hutton, S. (1983). Social policy options and fuel poverty. *Journal of Economic Psychology*, 3(3-4), 249-266. [https://doi.org/10.1016/0167-4870\(83\)90005-3](https://doi.org/10.1016/0167-4870(83)90005-3)

- Brand-Correa, L. I., Martin-Ortega, J., & Steinberger, J. K. (2018). Human Scale Energy Services: Untangling a 'golden thread'. *Energy Research and Social Science*, 38, 178-187. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2018.01.008>
- Brandsen, T., & Pestoff, V. (2006). Co-production, the third sector and the delivery of public services. *Public Management Review*, 8, 493-501. <https://doi.org/10.1080/14719030601022874>
- Brinkmann, S. (2018). The Interview. En N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (Eds.), *The Sage Handbook of Qualitative Research* (5th ed.). Sage Publications.
- Brown, W. (2000). Suffering rights as paradoxes. *Constellations*, 7(2), 208-229. <https://doi.org/10.1111/1467-8675.00183>
- Brugué, Q., Gomà, R., & Subirats, J. (2002). De la pobreza a la exclusión social. Nuevos retos para las políticas públicas. *Revista Internacional de Sociología*, 33, 7-45. <https://doi.org/10.3989/ris.2002.i33.728>
- Brutscher, P.-B. (2012). *Self-Disconnection Among Pre-Payment Customers - A Behavioural Analysis* (EPRG Working Paper 1207, Cambridge Working Paper in Economics 1214).
- Buchan, D. (2009). Energy and Climate Change: Europe at the Crossroads. *Oxford Institute for Energy Studies*.
- Burger, S. P., Jenkins, J. D., Batlle, C., & Pérez-Arriaga, I. J. (2019). Restructuring revisited part 1: Competition in electricity distribution systems. *Energy Journal*, 40(3), 31-54. <https://doi.org/10.5547/01956574.40.3.sbur>
- Burke, M. J., & Stephens, J. C. (2017). Energy democracy: Goals and policy instruments for sociotechnical transitions. *Energy Research and Social Science*, 33, 35-48. <https://doi.org/10.1192/pb.bp.10>
- Butler, J. (2010). *Marcos de guerra : las vidas lloradas*. Paidós.
- Buzar, S. (2007). The «hidden» geographies of energy poverty in post-socialism: Between institutions and households. *Geoforum*, 38(2), 224-240. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2006.02.007>
- BVIT. (2021). *Auditoria Instal·lacions de Baixa Tensió Font de la Pólvora*.
- Byrd, H., & Matthewman, S. (2014). Exergy and the City: The Technology and Sociology of Power (Failure). *Journal of Urban Technology*, 21 (3), 85-102. <https://doi.org/10.1080/10630732.2014.940706>
- Caballero Sánchez, R. (2010). Las sociedades de infraestructuras estratégicas: el nacimiento de un modelo de compañía regulada al servicio del mercado. *Revista de administración pública*, 181, 135-178.
- Caballero Sánchez, R. (2020). El Bono Social Eléctrico ¿Quién tiene que costear las obligaciones de servicio público en los sectores regulados? En M. M. Darnaculleta i Gardella, J. Esteve Pardo, & M. Ibler (Eds.), *Nuevos retos del Estado Garante en el sector energético*. Marcial Pons.
- Calle Collado, Á., Suriñach Padilla, R., & Piñeiro, C. (2017). Comunes y economías para la sostenibilidad de la vida. En *Rebeldías en común. Sobre comunales, nuevos comunes y economías cooperativas* (pp. 15-46). Libros en acción.
- Camino, X., Casasayas, Ò., Díaz, P., Díaz, M., Larrea, C., Muñoz, F., & Tatjer, M. (2011). *Barraquisme, la ciutat (im)possible. Els barris de Can Valero, el Carmel i la Perona a la Barcelona del segle XX*. Generalitat de Catalunya, Departament de Cultura.
- Candelario Macías, M. I. (2014). La arquitectura y el despliegue del abuso de posición de dominio (el sector eléctrico). En M. I. Candelario Macías & P. Dopazo Fraguío (Eds.), *El Mercado Eléctrico Abuso de Posición de Dominio*. Tirant lo Blanch.
- Cano-Paños, M. Á. (2021). Clanes familiares en España en el contexto del crimen organizado.

**VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA  
EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA**

- Revista Científica General José María Córdova*, 19(36), 1035-1062.  
<https://doi.org/10.21830/19006586.813>
- Cano Hila, A. B. (2011). *Procesos de integración y exclusión social juvenil en las periferias de Barcelona y Milán*. [Tesis doctoral, Universitat de Barcelona]. Tesis doctorals en Xarxa (TDX). <http://hdl.handle.net/10803/51717>
- Capella, J.-R. (2013). Derechos, deberes: La cuestión del método de análisis. En J. A. Estévez Araujo (Ed.), *El libro de los deberes: las debilidades e insuficiencias de la estrategia de los derechos* (p. 264). Trotta.
- Casas Herrera, Julian y Barichello, R. (2015). Hacia una noción sobre la pobreza. *Apuntes Cenes*, 34 (59), 39-62. <http://www.scielo.org.co/pdf/cenes/v34n59/v34n59a03.pdf>
- Casas, J., Alba, J. J., & García, M. (2016). El fraude en el mercado eléctrico español. *Cuadernos de la Energía*, 50, 68-73.
- Castaño-Rosa, R., Solís-Guzmán, J., & Marrero, M. (2020). A novel Index of Vulnerable Homes: Findings from application in Spain. *Indoor and Built Environment*.  
<https://doi.org/10.1177/1420326X18764783>
- Castaño-Rosa, R., Solís-Guzmán, J., Rubio-Bellido, C., & Marrero, M. (2019). Towards a multiple-indicator approach to energy poverty in the European Union: A review. *Energy and Buildings*, 29(3), 311-330. <https://doi.org/10.1016/j.enbuild.2019.03.039>
- Castel, R. (1995). De la exclusión como estado a la vulnerabilidad como proceso. *Archipiélago*, 21.
- Castel, R. (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social Una crónica del salariado*. Paidós.
- Castells, M. (1974). *La cuestión urbana*. Siglo XXI.
- Cayón García, F. (2001). Electricidad e historia: la perspectiva de un siglo. *Tst: Transportes, Servicios y telecomunicaciones*, 1.
- CDH. (2020). *Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Sr. Balakrishnan Rajagopal*.
- CEPAL. (2000). *Equidad, desarrollo y ciudadanía*.
- CESCR. (1991). *General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant)*.
- Chang, W. (2015). *downloader: Download Files over HTTP and HTTPS. R package version 0.4*.  
<https://cran.r-project.org/package=downloader>
- Chard, R., & Walker, G. (2016). Living with fuel poverty in older age: Coping strategies and their problematic implications. *Energy Research & Social Science*, 18, 62-70.  
<https://doi.org/10.1016/J.ERSS.2016.03.004>
- Chatterton, P., Fuller, D., & Routledge, P. (2007). Relating action to activism: Theoretical and methodological reflections. En Kindon, S.; Pain, R. & Kesby, M. (Eds.) *Participatory Action Research Approaches and Methods: Connecting People, Participation and Place*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203933671-38>
- Che, X., Zhu, B., & Wang, P. (2021). Assessing global energy poverty: An integrated approach. *Energy Policy*, 149, 112099. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2020.112099>
- Ciambra, A., & Solorio, I. (2015). The Liberalisation of the Internal Energy Market: Is the EU Dancing at a British Tempo? En J. Tosun, S. Biesenbender, & K. Schulze (Eds.), *Energy Policy Making in the EU: Building the Agenda* (pp. 147-156). Springer-Verlag London.
- Clark, V. L. P., & Ivankova, N. V. (2018). *Mixed Methods Research: A Guide to the Field*. SAGE Publications. <https://doi.org/10.4135/9781483398341>



- Clifton, J. (2014). Beyond hollowing out: Straitjacketing the state. *Political Quarterly*, 85(4). <https://doi.org/10.1111/1467-923X.12123>
- CNMC. (2015). *Informe sobre alternativas de regulación en materia de reducción de pérdidas y tratamiento del fraude en el suministro eléctrico (PDN/DE/001/2015)*.
- CNMC. (2021). *Boletín de Indicadores Eléctricos de septiembre de 2021*.
- Coleman, J. (1988). Social Capital in the Creation of Human Capital Author. *The American Journal of Sociology*, 94(Supplement), S95-S120. <https://www.jstor.org/stable/2780243>
- Col-lectiu Ronda. (2020). *El TSJC obliga a reactivar el deribo del edificio Venus*. <https://www.cronda.coop/en/topicality/Noticias/El-TSJC-obliga-a-reactivar-el-deribo-del-edificio-Venus>
- Colton, R. (2001). Prepayment Utility Meters, Affordable Home Energy, and the Low Income Utility Consumer. *Journal of Affordable Housing & Community Development Law*, 10(3), 285-305. [https://www.jstor.org/stable/25782498?seq=17#metadata\\_info\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/25782498?seq=17#metadata_info_tab_contents)
- Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. (2015). *Informe sobre alternativas de regulación en materia de reducción de pérdidas y tratamiento del fraude en el suministro eléctrico (PDN/DE/001/2015)*.
- La pobreza energética – Efectos de la liberalización y de la crisis económica, (2010).
- Corbetta, P. (2006). *Metodología y técnicas de investigación social*. McGraw Hill Editorial.
- Costa, M. T. (2016). Evolución del sector eléctrico español (1975-2015). *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía, ISSN 0019-977X, Nº 889-890, 2016, págs. 139-156, 889, 139-156*.
- Cox, R. W. (1981). Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. *Millennium - Journal of International Studies*, 10(2), 126-155. <https://doi.org/10.1177/03058298810100020501>
- Cruz, H., Moreno, R. M., & Blanco, I. (2017). Crisis, Urban segregation and social innovation in Catalonia. *Partecipazione e Conflitto*, 10(1), 221-245. <https://doi.org/10.1285/i20356609v10i1p221>
- Culver, L. (2017). Energy Poverty: What You Measure Matters. *Reducing Energy Poverty with Natural Gas: Changing Political, Business, and Technology Paradigms*, 26.
- Cumbers, A., & Becker, S. (2018). Making sense of remunicipalisation: theoretical reflections on and political possibilities from Germany's Rekommunalisierung process. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(3), 503-517. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsy025>
- Damgaard, C. S., McCauley, D., & Reid, L. (2022). Towards energy care ethics: Exploring ethical implications of relationality within energy systems in transition. *Energy Research and Social Science*, 84, 102356. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2021.102356>
- Darnaculleta i Gardella, M. M. (2009). La autorregulación y sus formulas como instrumentos de regulación de la autonomía. *Revista General de Derecho Administrativo*, 20.
- Darnaculleta i Gardella, M. M., Esteve Pardo, J., & Ibler, M. (Eds.). (2020). *Nuevos retos del Estado garante en el sector energético*. Marcial Pons.
- Day, R., Walker, G., & Simcock, N. (2016). Conceptualising energy use and energy poverty using a capabilities framework. *Energy Policy*, 93, 255-264. <https://doi.org/10.1016/J.ENPOL.2016.03.019>
- De Angelis, M. (2003). Reflections on alternatives, commons and communities. *The Commoner*, 6, 1-14. <http://www.commoner.org.uk/deangelis06.pdf>
- De Haro, M. T., & Koslowski, A. (2013). Fuel poverty and high-rise living: Using community-based interviewers to investigate tenants' inability to keep warm in their homes. *Journal of Poverty*

**VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA  
EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA**

- and Social Justice*, 21(2), 109-121. <https://doi.org/10.1332/175982713X668917>
- de la Cruz Ferrer, J. (2004). El debate sobre el régimen jurídico del tendido de redes de distribución y de su acceso y conexión a otras redes. *REDETI: Revista de derecho de las telecomunicaciones e infraestructuras en red*, 20, 133-184.
- de Nooij, M., Koopmans, C., & Bijvoet, C. (2007). The value of supply security. The costs of power interruptions: Economic input for damage reduction and investment in networks. *Energy Economics*, 29 (2), 277-295. <https://doi.org/10.1016/j.eneco.2006.05.022>
- De Somer, S. (2012). The Europeanisation of the Law on National Independent Regulatory Authorities from a Vertical and Horizontal Perspective. *Review of European Administrative Law*, 5(2), 93-130.
- DEASRI. (2019). Lutte contre les trafics de stupéfiants en France. Bilan 2018 relatif au cannabis. *Note n° 08/20189, OCRTIS*.
- Debnath, R., Bardhan, R., Darby, S., Mohaddes, K., Sunikka-Blank, M., Coelho, A. C. V., & Isa, A. (2021). Words against injustices: A deep narrative analysis of energy cultures in poverty of Abuja, Mumbai and Rio de Janeiro. *Energy Research and Social Science*, 72, 101892. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2020.101892>
- Defensor del Pueblo. (2021). *Fraudes en los contadores eléctricos y en la facturación estimada*.
- del Pino, E., & Rubio Lara, M. J. (2016). El estudio comparado de las transformaciones del Estado del Bienestar y las políticas sociales: definiciones, metodología, temas de investigación. En E. del Pino & M. J. Rubio Lara (Eds.), *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada* (pp. 27-68). Editorial Tecnos.
- Deleuze, G. (1994). *Difference and Repetition*. Columbia University Press.
- Delgado, L., Escorihuela, I., Domingo, G., Palència, L., Novoa, A. M., Campuzano, M., Babot, J., Sala, E., D'Adda, G., & Yoon, H. (2018). *Radiografies de la situació del dret a l'habitatge, la pobresa energètica i el seu impacte en la salut a Barcelona. I. Informe sobre la situació del dret a l'habitatge, la pobresa energètica i el seu impacte en la salut a Barcelona*.
- Deloitte. (2018). *Hacia la descarbonización de la economía: la contribución de las redes eléctricas a la transición energética*. <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/es/Documents/estrategia/Deloitte-ES-descarbonizacion-redes-electricas-transicion.pdf>
- Departamento de Seguridad Nacional. (2022). *Informe Anual de Seguridad Nacional 2021*.
- Devine-Wright, P. (2007). Energy citizenship: Psychological aspects of evolution in sustainable energy technologies. En J. Murphy (Ed.), *Governing technology for sustainability*. Routledge.
- Dolowitz, D. P., & Marsh, D. (2000). Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance*, 13(1). <https://doi.org/10.1111/0952-1895.00121>
- Dominianni, C., Lane, K., Johnson, S., Ito, K., & Matte, T. (2018). Health impacts of citywide and localized power outages in New York City. *Environmental Health Perspectives*, 126(6), 067003. <https://doi.org/10.1289/EHP2154>
- Donnellan, M. B., & Lucas, R. E. (2013). Secondary Data Analysis. En T. D. Little (Ed.), *The Oxford Handbook of Quantitative Methods in Psychology: Vol. 2: Statistical Analysis*. Oxford University Press.
- Dopazo Fraguío, P. (2014). Doctrina consolidada por la jurisprudencia en materia de abuso de posición dominante en el sector eléctrico. En M. I. Candelario Macías & P. Dopazo Fraguío (Eds.), *El Mercado Eléctrico Abuso de Posición de Dominio*. Tirant lo Blanch.
- Drakeford, M. (1997). The poverty of privatization: Poorest customers of the privatized gas, water and electricity industries. *Critical Social Policy*, 17 (51), 115-132. <https://doi.org/10.1177/026101839701705106>

- Dye, T. . (2013). *Understanding Public Policy: Pearson New International* (14th ed.). Pearson Education.
- e-Distribución. (2021). *Nueva Organización. Infraestructura y Redes Iberia* (p. 19). [http://ugtendesa.es/sites/default/files/2021-08/Nueva Organ territorial l%26N RS\\_jun 2021.pdf](http://ugtendesa.es/sites/default/files/2021-08/Nueva%20Organ%20territorial%20RS_jun2021.pdf)
- EDP. (2020). *Annual Report 2020*. [https://www.edp.com/sites/default/files/2021-03/210x297\\_RC20\\_EDP\\_EN\\_0.pdf](https://www.edp.com/sites/default/files/2021-03/210x297_RC20_EDP_EN_0.pdf)
- EDP Redes España. (2020). *Memoria Sostenibilidad 2020*. <https://www.eredesdistribucion.es/recursos/doc/distribucion-luz/20190322/sostenibilidad/memoria-sostenibilidad-de-distribucion.pdf>
- Egan, M. (1998). Regulatory strategies, delegation and european market integration. *Journal of European Public Policy*, 5(3), 485-506. <https://doi.org/10.1080/135017698343938>
- Elder, C. D., & Cobb, R. W. (2003). Formación de la agenda. El caso de la política de ancianos. En Aguilar Villanueva, L. F. (Ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Porrúa
- EnDev. (2011). *EnDev's Understanding of Access to Modern Energy Services*.
- Energy Poverty Advisory Hub. (2022). *Energy Poverty Advisory Hub*. [https://energy-poverty.ec.europa.eu/about-us/vision-and-mission\\_en](https://energy-poverty.ec.europa.eu/about-us/vision-and-mission_en)
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Polity Press.
- Esteve Pardo, J. (2013). *La nueva relación entre Estado y Sociedad. Aproximación al trasfondo de la crisis*. Marcial Pons.
- Esteve Pardo, J. (2020). Del Estado Prestacional al Estado Garante. La evolución regulatoria de los servicios de interés general. En M. M. Darnaculleta i Gardella, J. Esteve Pardo, & M. Iblor (Eds.), *Nuevos retos del Estado Garante en el sector energético*. Marcial Pons.
- Estévez Araujo, J. A. (2006). Crisis de la soberanía estatal y constitución multinivel. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 40, 43-57.
- Estévez Araujo, J. A. (2010). Las Nuevas Formas de Regulación Neoliberal. *Hendu – Revista Latino-Americana de Direitos Humanos*, 1(1), 52-66. <https://doi.org/10.18542/hendu.v1i1.370>
- Estévez Araujo, J. A. (2013). *El libro de los deberes: las debilidades e insuficiencias de la estrategia de los derechos*. Editorial Trotta, S.A.
- ESYS. (2019). *El fraude del fluido eléctrico*. [https://www.fundacionesys.com/sites/default/files/estudios\\_archivo/ESTUDIO%20FRAUDE%20EL%C3%89CTRICO.pdf](https://www.fundacionesys.com/sites/default/files/estudios_archivo/ESTUDIO%20FRAUDE%20EL%C3%89CTRICO.pdf)
- European Commission. (2011). *A Quality Framework for Services of General Interest in Europe*. COM(2011) 900 final (p. 14).
- European Energy Poverty Observatory. (2020). *Member State Reports on Energy Poverty 2019*. Publications Office of the European Union,.
- Eurostat. (2009). *What can be learned from deprivation indicators in Europe?* . <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-statistical-working-papers/-/KS-RA-09-007>
- Eurostat. (2013). *Manual for statistics on energy consumption in households*. Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2785/45686>
- Fabra Portela, N., & Fabra Utray, J. (2012). El déficit tarifario en el sector eléctrico español. *Papeles de Economía Española*, 134, 88-100.
- Fabra Utray, J. (2004). *¿Liberalización o regulación? Un mercado para la electricidad*. Marcial Pons.
- Fabra Utray, J. (2017). *Discriminación en la regulación del Sector Eléctrico Español*. Economistas

**VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA  
EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA**

- Frente a la Crisis. <https://economistasfrentealacrisis.com/discriminacion-en-la-regulacion-del-sector-electrico-espanol/>
- Fabra Utray, J., & Fabra Portela, N. (2009). Un Diseño de Mercado para el Sector Eléctrico Español. *Papeles de Economía Española*, 121.
- Fairclough, N. (1989). *Discoursal and Social Change*. University of Lancaster, Centre for Language and Social Life.
- Faruqui, A., Sergici, S., & Sharif, A. (2010). The impact of informational feedback on energy consumption-A survey of the experimental evidence. *Energy*, 35 (4), 1598-1608. <https://doi.org/10.1016/j.energy.2009.07.042>
- Federici, S. (2011). Women, Land struggles, and the reconstruction of the Commons. *WorkingUSA*, 14(1), 41-56 . <https://doi.org/10.1111/j.1743-4580.2010.00319.x>
- Felber, C. (2012). *La economía del bien común. Un modelo económico que supera la dicotomía entre capitalismo y comunismo para maximizar el bienestar de nuestra sociedad*. Deusto.
- Fell, M. J. (2017). Energy services: A conceptual review. *Energy Research and Social Science*, 27, 129-140. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2017.02.010>
- Feres, J. C., & Mancero, X. (2001). Enfoque para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura. En *Estudios estadísticos y prospectivos*.
- Ferlie, E., Ashburner, L., Fitzgerald, L., & Pettigrew, A. (2011). The New Public Management in Action. En *The New Public Management in Action*. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198289029.001.0001>
- Fernández Maíllo, G. (Ed.). (2019). *VIII Informe sobre Exclusión Social y Desarrollo Social en España*. Fundación FOESSA y Cáritas Española Editores.
- Fields, G. S. (2001). *Distribution and Development* . MIT Press.
- Figueres, A. de. (2018). *Pla Estratègic del barri de Sant Joan 2018-2021*.
- Filgueira, F. (1998). El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo y ciudadanía estratificada. En *Ciudadanía y política social* (pp. 71-116). FLACSO/SSRC.
- Fine, B. (1993). Modernity, Urbanism, and Modern Consumption: A Comment. *Environment and Planning D: Society and Space*, 11, 599-601. <https://doi.org/10.1068/d110599>
- Florio, M. (2013). *Network Industries and Social Welfare: The Experiment that Reshuffled European Utilities* (1 edition). Oxford University Press.
- FOESSA, C. T. de la F. (2020). *Vulneración de derechos: Energía*.
- Font Llovet, T., & Perdigó Solà, J. (2004). *El servei públic de subministrament elèctric: Una reflexió sobre els drets dels ciutadans*. Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya, VII Legislatura, núm. 8.
- Fontana, A., & Prokos, A. (2007). *The interview : from formal to postmodern*. Left Coast Press, Inc.
- Foronda, C., Romero, C., & Tobías, J. (2021a). *Informe del grado de ejecución de las medidas propuestas en la Estrategia nacional contra la pobreza energética en su ecuador*. [https://ecodes.org/images/que-hacemos/03.Energia\\_y\\_personas/pdf/ECODES\\_-\\_Dos\\_años\\_de\\_Estrategia\\_Nacional\\_contra\\_la\\_Pobreza\\_Energética.pdf](https://ecodes.org/images/que-hacemos/03.Energia_y_personas/pdf/ECODES_-_Dos_años_de_Estrategia_Nacional_contra_la_Pobreza_Energética.pdf)
- Foucault, M. (1970). *La arqueología del Saber* . Siglo XXI Editores .
- Foucault, M. (1984). *Un diálogo sobre el poder*. Alianza Editorial.
- Fouquet, R., & Pearson, P. J. G. (1998). A thousand years of energy use in the United Kingdom. *Energy Journal*. <https://doi.org/10.5547/ISSN0195-6574-EJ-Vol19-No4-1>
- Fraser, N. (1989). Struggle over Needs: Outline of a Socialist-Feminist Critical Theory of Late

- Captialist Political Culture. En N. Fraser, *Unruly Practices* (pp. 161-188). University of Minnesota Press.
- Freixes, T. (2015). Els drets fonamentals en perspectiva multinivell. Reflexions entorn dels seus efectes. *Revista catalana de dret públic*, 50, 32-41. <https://raco.cat/index.php/RCDP/article/view/295929>
- Frey, J. H., & Fontana, A. (1991). The group interview in social research. *The Social Science Journal*, 28, 175-187. [https://doi.org/10.1016/0362-3319\(91\)90003-M](https://doi.org/10.1016/0362-3319(91)90003-M)
- Fried, C. (1978). *Right and wrong*. Harvard University Press.
- Fuller, S., Barber, L. B., & Mah, D. N. yin. (2019). Narratives of energy poverty in Hong Kong. *Energy and Buildings*, 191, 52-58. <https://doi.org/10.1016/j.enbuild.2019.03.015>
- Fulls d'Enginyeria. (2021, enero). Els talls de llum: causes i solucions. *Fulls d'Enginyeria*. <https://www.fullsendenginyeria.cat/els-talls-de-llums-causes-i-solucions>
- Fundación Naturgy. (2021). *El sector eléctrico español en números*.
- Fungisai Chipango, E. (2021). Constructing, understanding and interpreting energy poverty in Zimbabwe: A postmodern perspective. *Energy Research and Social Science*, 75. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2021.102026>
- Funke, J. (1991). Solving complex problems: Exploration and control of complex systems. En R.J. Sternberg & P.A. Frensch, *Complex problem solving: Principles and mechanisms*. Hillsdale.
- Gallego Igea, M. (2015). Manipulación de contadores eléctricos: la defensa del consumidor en manos de los tribunales. *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, 14, 64-77.
- Gamero Casado, E., & Fernández Ramos, S. (2016). *Manual Básico de Derecho Administrativo*. Tecnos.
- Gamson, W. A. (1992). *Talking politics*. Cambridge University Press.
- Gándara Carballido, M. (2019). *Los derechos humanos en el siglo XXI. Una mirada desde el pensamiento crítico*. CLACSO.
- Garcés, M. (2013). *Un mundo común*. Bellaterra.
- García, A., García-Álvarez, M. T., & Moreno, B. (2017). *Iberian Electricity Sector: A transition towards a more liberalized and sustainable market* (N.º 17-01).
- García Alvarez, G., & Tol, R. S. J. (2021). The impact of the Bono Social de Electricidad on energy poverty in Spain. *Energy Economics*, 103, 105554. <https://doi.org/10.1016/j.eneco.2021.105554>
- García de Enterría, E. (2006). Memoria sobre la reconfiguración sustancial del sistema eléctrico español en 1951. *Revista de administración pública*, 171.
- García, M. (2022, febrero 10). El estado de la red eléctrica de Font de la Pólvara es «correcto», pero tiene la potencia de hace 50 años. *Ara*. [https://es.ara.cat/sociedad/red-electrica-font-polvora-correcto-potencia-50-anos\\_1\\_4267305.html](https://es.ara.cat/sociedad/red-electrica-font-polvora-correcto-potencia-50-anos_1_4267305.html)
- García Paris, M., & Mundó, J. (2013). La pobreza energetica a Catalunya. Situació actual i propostes d'acció. *Dossiers del Tercer Sector*, 23, 10.
- Geels, F. W. (2002). Technological transitions as evolutionary reconfiguration processes: A multi-level perspective and a case-study. *Research Policy*, 31(8-9), 1257-1274. [https://doi.org/10.1016/S0048-7333\(02\)00062-8](https://doi.org/10.1016/S0048-7333(02)00062-8)
- Ghanem, D. A., Mander, S., & Gough, C. (2016). «I think we need to get a better generator»: Household resilience to disruption to power supply during storm events. *Energy Policy*, 92, 171-180. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2016.02.003>
- Giddens, A. (1994). *The Constitution of Society*. Polity press.

**VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA  
EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA**

- Gilbertson, J., Stevens, M., Stiell, B., & Thorogood, N. (2006). Home is where the hearth is: Grant recipients' views of England's Home Energy Efficiency Scheme (Warm Front). *Social Science and Medicine*, 63 (4), 946-956. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2006.02.021>
- Gilligan, C. (1994). *La moral y la teoría. Psicología del desarrollo femenino*. Fondo de Cultura Económica.
- Giotitsas, C., Nardelli, P. H. J., Kostakis, V., & Narayanan, A. (2020). From private to public governance: The case for reconfiguring energy systems as a commons. *Energy Research and Social Science*, 70, 101737. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2020.101737>
- Giotitsas, C., Nardelli, P. H. J., Williamson, S., Roos, A., Pournaras, E., & Kostakis, V. (2022). Energy governance as a commons: Engineering alternative socio-technical configurations. En *Energy Research and Social Science*, 84. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2021.102354>
- Goffman, E. (1974). *Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience*. Harper and Row.
- Gómez, A. (2014). New Developments in Mixed Methods With Vulnerable Groups. *Journal of Mixed Methods Research*, 8 (3), 317-320. <https://doi.org/10.1177/1558689814527879>
- Gómez Morales, L. (2021). *Análisis de la calidad de suministro eléctrico en la Cañada Real Galiana*. [Trabajo de final de Máster, Universidad Carlos III de Madrid]. <http://hdl.handle.net/10016/34020>
- González González, P., & Martínez del Barrio, I. (2018). La Vulnerabilidad Energética y el Bono Social. *Revista Icade. Revista de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, 102. <https://doi.org/10.14422/icade.i102.y2017.002>
- Gonzalez Pijuan, I. (2017). *Desigualdad de género y pobreza energética. Un factor de riesgo olvidado*.
- Gonzalez Pijuan, I. (2020). *Precariedad energética i infància a la ciutat de Barcelona*.
- Gough, I. (2015). Climate change and sustainable welfare: The centrality of human needs. *Cambridge Journal of Economics*, 39(5), 1191-1214. <https://doi.org/10.1093/cje/bev039>
- Gouveia, J. P., Palma, P., & Simoes, S. G. (2019). Energy poverty vulnerability index: A multidimensional tool to identify hotspots for local action. *Energy*, 5, 187-201. <https://doi.org/10.1016/j.egy.2018.12.004>
- Gouveia, J. P., Seixas, J., & Long, G. (2018). Mining households' energy data to disclose fuel poverty: Lessons for Southern Europe. *Journal of Cleaner Production*, 178, 534-550. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2018.01.021>
- Graham, C. (2006). The politics of necessity: Electricity and water in Great Britain. *Journal of Consumer Policy*, 29, 435-448. <https://doi.org/10.1007/s10603-006-9020-3>
- Graham, S. (2010). *Disrupted cities: When infrastructure fails*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203894484>
- Grant, A. (2018). *Doing Excellent Social Research with Documents*. Routledge. <https://doi.org/https://doi.org/10.4324/9781315177274>
- Grey, C. N. B., Schmiuder-Gaite, T., Jiang, S., Nascimento, C., & Poortinga, W. (2017). Cold homes, fuel poverty and energy efficiency improvements: A longitudinal focus group approach. *Indoor and Built Environment*, 26(7), 902-913. <https://doi.org/10.1177/1420326X17703450>
- Grossmann, K. (2019). Energy efficiency for whom? A conceptual view on retrofitting, residential segregation and the housing market. *Sociologia Urbana e Rurale*, 11(119), 78-95. <https://doi.org/10.3280/SUR2019-119006>
- Grossmann, K., Connolly, J. J., Dereniowska, M., Mattioli, G., Nitschke, L., Thomas, N., & Varo, A. (2021). From sustainable development to social-ecological justice: Addressing taboos and naturalizations in order to shift perspective. *Environment and Planning E: Nature and*

- Space. <https://doi.org/10.1177/25148486211029427>
- Grossmann, K., Jiglau, G., Dubois, U., Sinea, A., Martín-Consuegra, F., Dereniowska, M., Franke, R., Guyet, R., Horta, A., Katman, F., Papamikrouli, L., Castaño-Rosa, R., Sandmann, L., Stojilovska, A., & Varo, A. (2021). The critical role of trust in experiencing and coping with energy poverty: Evidence from across Europe. *Energy Research and Social Science*, 76. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2021.102064>
- Groves, C., Shirani, F., Pidgeon, N., Cherry, C., Thomas, G., Roberts, E., & Henwood, K. (2020). 'The bills are a brick wall': Narratives of energy vulnerability, poverty and adaptation in South Wales. *Energy Research and Social Science*, 70. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2020.101777>
- Guayo Castiella, Í. del. (2017). Consumidores vulnerables en el sector eléctrico, lucha contra la pobreza energética y el bono social. *Revista de Administración Pública*, 203. <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.203.12>
- Gutierrez, R. R., & Lipman, P. (2016). Toward social movement activist research. *International Journal of Qualitative Studies in Education*, 29(10). <https://doi.org/10.1080/09518398.2016.1192696>
- Haas, R., Nakicenovic, N., Ajanovic, A., Faber, T., Kranzl, L., Müller, A., & Resch, G. (2008). Towards sustainability of energy systems: A primer on how to apply the concept of energy services to identify necessary trends and policies. *Energy Policy*, 36 (11), 4012-4021. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2008.06.028>
- Haber, H. (2018). Liberalizing markets, liberalizing welfare? Economic reform and social regulation in the EU's electricity regime. *Journal of European Public Policy*, 25(3), 307-326. <https://doi.org/10.1080/13501763.2016.1249012>
- Hagenaars, A. (1986). *The perception of poverty*. North-Holland.
- Hajer, M. A. (1993). Discourse Coalitions and the Institutionalization of Practice. En F. Fischer & J. Forester (Eds.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning* (pp. 43-76). Duke University Press.
- Hajer, M., & Laws, D. (2009). Ordering through Discourse. En R.E. Goodin, M. Moran & M. Rein (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199548453.003.0012>
- Hale, C. (2008). *Engaging Contradictions: Theory, Politics, and Methods of Activist Scholarship*. University of California Press.
- Hall, M. E. (2020). Blest Be the Tie That Binds. *New Directions for Evaluation*, 2020(166). <https://doi.org/10.1002/ev.20414>
- Hancock, B. H. (2018). Embodiment: A Dispositional Approach to Racial and Cultural Analysis. En C. Jerolmack & S. Khan (Eds.), *Approaches to Ethnography: Analysis and Representation in Participant Observation* (pp. 155-183). Oxford University Press.
- Hanke, F., Guyet, R., & Feenstra, M. (2021). Do renewable energy communities deliver energy justice? Exploring insights from 71 European cases. *Energy Research and Social Science*, 80. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2021.102244>
- Haraway, D. (1988). Situated Knowledges: The Science Question in Feminism and the Privilege of Partial Perspective. *Feminist Studies*, 14(3). <https://doi.org/10.2307/3178066>
- Hardin, G. (1968). The Tragedy of the Commons Garrett Hardin. *Science*, 162(3859), 1243-1248.
- Harding, S. (2016). Whose science? Whose knowledge?: Thinking from women's lives. En *Whose Science? Whose Knowledge?: Thinking from Women's Lives*. <https://doi.org/10.2307/2186048>
- Hargreaves, T., & Middlemiss, L. (2020). The importance of social relations in shaping energy demand. En *Nature Energy*, 5. <https://doi.org/10.1038/s41560-020-0553-5>

**VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA  
EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA**

- Harvey, D. (1973). *Social Justice and the city*. Edward Arnold.
- Harvey, D. (1989). *The urban experience*. Johns Hopkins University Press.
- Harvey, D. (2007). Breve historia del neoliberalismo. En *Ediciones Akal*. Akal.  
<https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Harvey, D. (2008). The right to the city. *New Left Review*, 53, 23-40.  
<https://newleftreview.org/II/53/david-harvey-the-right-to-the-city>
- Healy, J. D. (2017). *Housing, fuel poverty and health: A pan-european analysis*. Routledge.  
<https://doi.org/10.4324/9781315253183>
- Healy, J. D., & Clinch, P. (2002). Fuel Poverty in Europe : a Cross- Country Analysis Using a New Composite Measure. En *Research Gate* (Número Environmental Studies Research Series).
- Heffron, R. J., McCauley, D., & Sovacool, B. K. (2015). Resolving society's energy trilemma through the Energy Justice Metric. *Energy Policy*, 87, 168-176.  
<https://doi.org/10.1016/j.enpol.2015.08.033>
- Heidenstrøm, N., & Kvarnlöf, L. (2018). Coping with blackouts: A practice theory approach to household preparedness. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 26 (2), 272-282. <https://doi.org/10.1111/1468-5973.12191>
- Heindl, P. (2013). Measuring Fuel Poverty: General Considerations and Application to German Household Data. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2304673>
- Hernández de Frutos, T., & Casares García, E. (2016). Diferenciación socio-espacial y segregación racial en España. *Barataria. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, 21. <https://doi.org/10.20932/barataria.v0i21.298>
- Herrera Flores, J. (2011). Prólogo. En A. Medici (Ed.), *El Malestar en la cultura jurídica*. Editorial de la UNLP.
- Herweg, N. (2015). Against All Odds: The Liberalisation of the European Natural Gas Market—A Multiple Streams Perspective. En J. Tosun, S. Biesenbender, & K. Schulze (Eds.), *Energy Policy Making in the: EU Building the Agenda* (pp. 87-106). Springer-Verlag.
- Hesse-Biber, S. N., & Burke Johnson, R. (Eds.). (2015). *The Oxford Handbook of Multimethod and Mixed Methods Research Inquiry*. Oxford University Press.  
<https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199933624.001.0001>
- Hesselman, M. (2020). Energy Poverty and Household Access to Electricity Services in International, Regional and National Law. En M. et al Roggenkamp (Ed.), *Encyclopedia of Energy and Environmental Law*, Edward Elgar Publishing.
- Hesselman, M., Varo, A., & Laakso, S. (2019). *The Right to Energy in the European Union*. <http://www.engager-energy.net/wp-content/uploads/2019/06/ENGAGER-Policy-Brief-No.-2-June-2019-The-Right-to-Energy-in-the-EU.pdf>
- Hills, J. (2011). Fuel poverty: the problem and its measurement.
- Hills, J. (2012). Getting the measure of fuel poverty: Final Report of the Fuel Poverty Review. *Case Report 72*. <https://doi.org/ISSN 1465-3001>
- Hinkel, J. (2011). « Indicators of vulnerability and adaptive capacity»: Towards a clarification of the science-policy interface. *Global Environmental Change*, 21(1), 198-208.  
<https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2010.08.002>
- Hinz, F., Schmidt, M., & Möst, D. (2018). Regional distribution effects of different electricity network tariff designs with a distributed generation structure: The case of Germany. *Energy Policy*, 113, 97-111. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2017.10.055>
- Howard, C. (2005). The policy cycle: A model of post-Machiavellian policy making? *Australian Journal of Public Administration*, 64(3). <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2005.00447.x>



- Howells, M. I., Alfstad, T., Victor, D. G., Goldstein, G., & Remme, U. (2005). A model of household energy services in a low-income rural African village. *Energy Policy*, 33(14), 1833-1851. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2004.02.019>
- Howlett, M., & Cashore, B. (2014). Conceptualizing Public Policy. En Engeli, I., Allison, C.R. (eds) *Comparative Policy Studies. Research Methods Series*. Palgrave Macmillan. [https://doi.org/10.1057/9781137314154\\_2](https://doi.org/10.1057/9781137314154_2)
- Howlett, M., & Ramesh, M. (2003). *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford University Press.
- Hunter, A., & Brewer, J. (2015). Designing Multimethod Research. En S.N. Hesse-Biber & R. Burke Johnson, *The Oxford Handbook of Multimethod and Mixed Methods Research Inquiry*. Oxford University Press. 10.1093/oxfordhb/9780199933624.001.0001
- Ibarra, P., Martí, S., & Gomà, R. (2002). *Creadores de democracia radical : movimientos sociales y redes de políticas públicas*. Icaria Editorial.
- Iberdrola. (2021). *Informe Integrado 2021*. [https://www.iberdrola.com/wcorp/gc/prod/es\\_ES/informe-integrado/2021/informe-integrado/descargas.html](https://www.iberdrola.com/wcorp/gc/prod/es_ES/informe-integrado/2021/informe-integrado/descargas.html)
- IDAE. (2011). *Proyecto SECH-SPAHOUSEC. Análisis del consumo energético del sector residencial en España. Informe Final*. [https://www.idae.es/uploads/documentos/documentos\\_Informe\\_SPAHOUSEC\\_ACC\\_f68291a3.pdf](https://www.idae.es/uploads/documentos/documentos_Informe_SPAHOUSEC_ACC_f68291a3.pdf)
- IEA. (2010). Energy poverty: How to make modern energy access universal? En *World Energy Outlook 2010 - Special early excerpt* (Número September).
- IEA. (2011). *Energy for All: Financing Access for the Poor*.
- Igareda González, N., & Cruells López, M. (2014). Críticas al derecho y el sujeto “mujeres” y propuestas desde la jurisprudencia feminista. *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho (CEFD)*, 0(30). <https://doi.org/10.7203/CEFD.30.4107>
- Ingram, H., & Schneider, A. L. (2017). Making distinctions: the social construction of target populations. En F. Fischer, D. Torgerson, A. Durnová, & M. Orsini (Eds.), *Handbook of Critical Policy Studies* (pp. 259-273). Edward Elgar Publishing.
- Ingram, H., Schneider, A. L., & DeLeon, P. (2010). La construcción social y el diseño de políticas. En P. A. Sabatier (Ed.), *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Proyecto de Modernización del Estado.
- Institut Universitari de Recerca d'Enginyeria Energètica. (2016). *Projecte de mapa de la pobresa energètica per a l'Ajuntament de València*. <https://catenerg.webs.upv.es/mapa-pobresa-energetica-valencia/>
- Instituto Nacional de Estadística. (2022). *Estadística experimental. Atlas de distribución de renta de los hogares*. [https://www.ine.es/experimental/atlas/experimental\\_atlas.htm](https://www.ine.es/experimental/atlas/experimental_atlas.htm)
- International Energy Agency, International Renewable Energy Agency, United Nations Statistics Division, World Bank, & World Health Organization. (2020). *Tracking SDG 7: The Energy Progress Report 2020*. World Bank, Washington, DC. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33822>
- IPCC. (2022). *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*.
- Jann, W., & Wegrich, K. (2017). Theories of the policy cycle. En F. Fischer & G.J. Miller, *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315093192-11>
- Janoschka, M. (2018a). Gentrificación en España Reloaded. *Papers*, 60. <https://raco.cat/index.php/PapersIERMB/article/view/339238/430198>

**VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA  
EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA**

- Janoschka, M. (2018b). Gentrificación en España Reloaded. *Papers*, 60, 24-33 .
- Jenkin, G. L., Signal, L., & Thomson, G. (2011). Framing obesity: The framing contest between industry and public health at the New Zealand inquiry into obesity. *Obesity Reviews*, 12(12). <https://doi.org/10.1111/j.1467-789X.2011.00918.x>
- Jenkins-Smith, H., & Sabatier, P. A. (1993). The Dynamics of Policy-Oriented Learning. En H. Jenkins-Smith & P. A. Sabatier (Eds.), *Policy change and learning: an advocacy coalition approach* (pp. 41-56). Westview Press.
- Jenkins, K., Mccauley, D., Heffron, R., & Stephan, H. (2014). Energy Justice, a Whole Systems Approach. *Queen's Political Review*, 2(2), 74-87.
- Jenkins, K., McCauley, D., Heffron, R., Stephan, H., & Rehner, R. (2016). Energy justice: A conceptual review. *Energy Research and Social Science*, 11, 174-182. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2015.10.004>
- Johnson, R. B., Onwuegbuzie, A. J., & Turner, L. A. (2007). Toward a Definition of Mixed Methods Research. *Journal of Mixed Methods Research*, 1(2), 112-133. <https://doi.org/10.1177/1558689806298224>
- Johnston, R. (2009). Neighborhood effect. En D. Gregory, R. Johnston, G. Pratt, M. Watts, & S. Whatmore (Eds.), *The Dictionary of Human Geography* (p. 495). Wiley-Blackwell.
- Jornet, S., Llop, C., & Pastor i Crespo, J. (2008). El Plan Especial de transformación urbana del barrio de La Mina, Barcelona, Premio Nacional de Urbanismo. *Urban*.
- Joseph, J. (2013). Resilience as embedded neoliberalism: a governmentality approach. *Resilience*, 1(1), 38-52. <https://doi.org/10.1080/21693293.2013.765741>
- Joskow, P., & Schmalensee, R. (1983). *Markets for Power: An Analysis of Electric Utility Deregulation*. MIT Press.
- Keeley, J., & Scoones, I. (1999). Understanding Environmental Policy Processes: a Review. En *IDS working paper 89* (N.º 89; IDS Working Papers).
- Kenamer, D. (1994). *Public Opinion, the Press, and Public Policy*. Praeger.
- Kennedy, D. (2006). La crítica de los derechos en los Critical Legal Studies. *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*.
- Kishimoto, S., & Petitjean, O. (2017). *Remunicipalización. Cómo ciudades y ciudadanía están escribiendo el futuro de los servicios públicos*. Transnational Institute.
- Kloster, D. P., Morzillo, A. T., & Volin, J. C. (2019). A national and local media perspective on responsibility for and solutions to storm-related power outages in the northeastern United States. *Environmental Hazards*, 18 (3), 228-245. <https://doi.org/10.1080/17477891.2018.1544114>
- Koďousková, H., & Lehotský, L. (2021). Energy poverty in the Czech Republic: Individual responsibility or structural issue? *Energy Research and Social Science*, 72, 101877. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2020.101877>
- KPMG. (2021). *Informe Financiero Anual Consolidado del ejercicio terminado a 31 de diciembre de 2020*. <https://www.endesa.com/content/dam/enel-es/home/inversores/infoeconomicafinanciera/informesanuales/documentos/2021/inf-anual-2020-cac-esp-v-cnmv.pdf>
- Kwan, S. (2009). Framing the fat body: Contested meanings between government, activists, and industry. *Sociological Inquiry*, 79(1), 25-50. <https://doi.org/10.1111/j.1475-682X.2008.00271.x>
- LaBelle, M. C. (2017). In pursuit of energy justice. *Energy Policy*, 207, 615-620. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2017.03.054>
- Laguna de Paz, J. C. (2016). Los servicios de interés general en la Unión Europea. *Derecho*

- PUCP, 76. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.201601.001>
- Lambie-Mumford, H., & Snell, C. (2015). Heat or Eat: Food and Austerity in Rural England. Final Report. En *Working Papers of the Communities & Culture Network* (Vol. 6).
- Larrumbide, E., & Bedoya, C. (2015). El comportamiento del hueco de ventana en la arquitectura vernácula mediterránea española ante las necesidades de acondicionamiento solar. *Informes de la Construcción*, 67(539), e105. <https://doi.org/10.3989/ic.14.056>
- Larsen, A., Pedersen, L. H., Sørensen, E. M., & Olsen, O. J. (2006). Independent regulatory authorities in European electricity markets. *Energy Policy*, 34(17), 2858-2870. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2005.05.003>
- Lascuráin Sánchez, J. A. (Ed.). (2019). *Manual de Introducción al Derecho Penal*. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado.
- Lasswell, H. D. (1956). *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. University of Maryland Press.
- Laval, C., & Dardot, P. (2013). *La Nueva Razón del Mundo*. Gedisa.
- Laval, C., & Dardot, P. (2015). *Común: ensayo sobre la revolución en el siglo XXI* (Edición: 1). Gedisa.
- Leal Maldonado, J. (2002). Segregación social y mercados de vivienda en las grandes ciudades. *RES. Revista Española de Sociología*, 2.
- Leal Rubio, J. (2016). La posición de los profesionales ante la vulnerabilidad de los sujetos y de los derechos sociales. *Revista de Treball Social*, 2017, 40-52.
- LeBeau, B. (2018). pdfsearch: Search Tools for PDF Files. *Journal of Open Source Software*, 3(27), 668. <https://doi.org/https://doi.org/10.21105/joss.00668>
- Leiva López, A. D. (2018). La regulación de la actividad de distribución de la energía eléctrica. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 51, 175-211.
- Lejano, R., Ingram, M., & Ingram, H. (2013). *The Power of Narrative in Environmental Networks*. MIT Press.
- Lennon, B., Dunphy, N., Gaffney, C., Revez, A., Mullally, G., & O'Connor, P. (2020). Citizen or consumer? Reconsidering energy citizenship. *Journal of Environmental Policy and Planning*, 22(2), 184-197. <https://doi.org/10.1080/1523908X.2019.1680277>
- Leopold, E., & McDonald, D. A. (2012). Municipal socialism then and now: Some lessons for the global south. *Third World Quarterly*, 33 (10), 1837-1853. <https://doi.org/10.1080/01436597.2012.728321>
- Levin, K., Cashore, B., Bernstein, S., & Auld, G. (2012). Overcoming the tragedy of super wicked problems: Constraining our future selves to ameliorate global climate change. *Policy Sciences*, 45, 123-152. <https://doi.org/10.1007/s11077-012-9151-0>
- Li, K., Lloyd, B., Liang, X. J., & Wei, Y. M. (2014). Energy poor or fuel poor: What are the differences? *Energy Policy*, 68, 476-481. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2013.11.012>
- Liddell, C. (2012). Fuel poverty comes of age: Commemorating 21 years of research and policy. *Energy Policy*, 49, 2-5. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2012.02.036>
- Liddell, C., & Morris, C. (2010). Fuel poverty and human health: A review of recent evidence. *Energy Policy*, 38(6), 2987-2997. <https://doi.org/10.1016/J.ENPOL.2010.01.037>
- Linebaugh, P. (2008). *The Magna Carta Manifesto: Liberties and Commons for All*. University of California Press
- Lipsitz, G. (2008). Breaking the Chains and Steering the Ship: How Activism Can Help Change Teaching and Scholarship. En C. Hale (Ed.), *Engaging contradictions: Theory, politics, and methods of activist scholarship* (pp. 88-113). California University Press.

**VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA  
EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA**

<https://doi.org/10.1525/9780520916173-007>

- Llera-Sastresa, E., Scarpellini, S., Rivera-Torres, P., Aranda, J., Zabalza-Bribián, I., & Aranda-Usón, A. (2017). Energy vulnerability composite index in social housing, from a household energy poverty perspective. *Sustainability*, 9(5), 691 . <https://doi.org/10.3390/su9050691>
- Lloredo Alix, L. (2020). Bienes Comunes. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 19, 214-236. <https://doi.org/https://doi.org/10.20318/eunomia.2020.5709>
- Longhurst, N., & Hargreaves, T. (2019). Emotions and fuel poverty: The lived experience of social housing tenants in the United Kingdom. *Energy Research & Social Science*, 56, 101207. <https://doi.org/10.1016/J.ERSS.2019.05.017>
- López-Ibor, V. (2017). *El derecho eléctrico español en el proceso de creación del mercado interior de la electricidad en la Unión Europea*. [Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid].
- López, S., Garrués, J., & Blázquez de Paz, M. (2010). Red Eléctrica de España en perspectiva histórica. En S. López (Ed.), *La Creación de Red Eléctrica de España 1982-1985*. Red Eléctrica de España, S.A.
- Maccoby, N. & Maccoby, E. E. (1954). The Interview: A Tool of Social Science. *Handbook of Social Psychology* : Vol. 1.
- Mackinnon, C. A. (1995). *Hacia una teoría feminista del estado*. Cátedra.
- Madrid, A. (2014). Palabras que piensan: ¿soy 'vulnerable' o me 'vulneran'? *Mientras tanto*. <https://mientrastanto.org/boletin-129/notas/palabras-que-piensan-soy-vulnerable-o-me-vulneran>
- Madrid, A. (2015). *Vulneración y vulnerabilidad: el orden de las cosas*. <http://www.fundacioalternativa.cat/wp-content/uploads/2015/05/Vulneración-y-vulnerabilidadx.pdf>
- Maher, I., & Stefan, O. (2019). Delegation of powers and the rule of law: Energy justice in EU energy regulation. *Energy Policy*, 128, 84-93 . <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2018.12.046>
- Majone, G. (1997). From the positive to the regulatory state: Causes and consequences of changes in the mode of governance. *Journal of Public Policy*, 17(2), 139-167. <https://doi.org/10.1017/s0143814x00003524>
- Manski, C. F. (2000). Economic analyses of social interactions. *Journal of Economic Perspectives*, 14, 115-136.
- Manzo, M. A. (2018). La Movilización Del Derecho Por Movimientos Sociales: Dinámicas De La Política Radical De Transformación Y El Espacio De Lo Jurídicamente Pensable. *Oñati Socio-legal Series*, 8(5), 677-702.
- Marchand, R., Genovese, A., Koh, S. C. L., & Brennan, A. (2019). Examining the relationship between energy poverty and measures of deprivation. *Energy Policy*, 130, 206-217. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2019.03.026>
- Martín-Consuegra, F., Hernández-Aja, A., Oteiza, I., & Alonso, C. (2019). Distribución de la pobreza energética en la ciudad de Madrid (España). *Eure*, 45(135). <https://doi.org/10.4067/S0250-71612019000200133>
- Martínez-Francioni, J., & Sánchez-Ancochea, D. (2016). Regímenes de bienestar en América Latina: tensiones entre universalización y segmentación. En E. del Pino & M.J. Rubio, *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada* (pp. 200-218). Tecnos.
- Matthewman, S., & Byrd, H. (2014). *Blackouts: a sociology of electrical power failure*. <http://socialspacejournal.eu/Szósty numer/Steve Matthewman Hugh Byrd - Blackouts a sociology of electrical power failure.pdf>
- May, J. V., & Wildavsky, A. B. (1979). *The Policy Cycle*. Sage Publications.

- McCauley, D., Heffron, R., Stephan, H., & Jenkins, K. (2013). Advancing energy justice: the triumvirate of tenets and systems thinking. *International energy law review*, 32(3), 107-116.
- Mears, A. (2013). Ethnography as Precarious Work. *Sociological Quarterly*, 54(1), 20-34. <https://doi.org/10.1111/tsq.12005>
- Méndez López, C. (2005). *Por el camino de la participación. Una aproximación contrastada a los procesos de integración social y política de los gitanos y las gitanas*. [Tesis doctoral, Universitat Autònoma de Barcelona]. <https://www.tesisenred.net/handle/10803/32174>
- Mendoza Losana, A. I. (2015). *La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia cuestiona las manipulaciones de contador y propone medidas contra el fraude eléctrico*.
- Mertens, D. M. (2015). Mixed Methods and Wicked Problems. *Journal of Mixed Methods Research*, 9(1), 3-6. <https://doi.org/10.1177/1558689814562944>
- Mertens, D. M. (2021). Transformative Research Methods to Increase Social Impact for Vulnerable Groups and Cultural Minorities. *International Journal of Qualitative Methods*, 20. <https://doi.org/10.1177/16094069211051563>
- Meyer, S., Laurence, H., Bart, D., Lucie, M., & Kevin, M. (2018). Capturing the multifaceted nature of energy poverty: Lessons from Belgium. *Energy Research and Social Science*, 40, 273-283. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2018.01.017>
- Middlemiss, L. (2017). A critical analysis of the new politics of fuel poverty in England. *Critical Social Policy*, 37(3), 425-443. <https://doi.org/10.1177/0261018316674851>
- Middlemiss, L., Ambrosio-Albalá, P., Emmel, N., Gillard, R., Gilbertson, J., Hargreaves, T., Mullen, C., Ryan, T., Snell, C., & Tod, A. (2019). Energy poverty and social relations: A capabilities approach. *Energy Research and Social Science*, 55, 227-235. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2019.05.002>
- Middlemiss, L., & Gillard, R. (2015). Fuel poverty from the bottom-up: Characterising household energy vulnerability through the lived experience of the fuel poor. *Energy Research and Social Science*, 6, 146-154. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2015.02.001>
- Miedziński, M. (2018). Do policy makers tell good stories? Towards a multi-layered framework for mapping and analysing policy narratives embracing futures. *Futures*, 101, 10-25. <https://doi.org/10.1016/j.futures.2018.05.003>
- Milburn, K., & Russell, B. (2019). *Public-Common Partnership (PCP)*.
- Ministerio del Interior. (2021). *Anuario Estadístico del Ministerio del Interior 2020*. <http://www.interior.gob.es/documents/642317/1204854/Anuario+Estadístico+del+Ministerio+del+Interior+2020/94d9cf1b-889f-4119-b4c4-09926630a29e>
- Ministerio para la Transición Ecológica. (2019). *Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2019-2023* (p. 177). Ministerio para la Transición Ecológica.
- Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. (2020). *Libro de la Energía en España 2018*. <https://energia.gob.es/balances/Balances/LibrosEnergia/Libro-Energia-2018.pdf>
- Ministro de Fomento. (2012). *Atlas de Vulnerabilidad Urbana en España*. <http://atlasvulnerabilidadurbana.fomento.es/#c=home>
- Mirapeix Lacasa, N. (2018). Las ocupaciones de inmuebles por motivos de necesidad. *Revista electrónica de ciencia penal y criminología*, 20, 22.
- Monferrer i Celades, J. M. (2014). *Història del Barri de La Mina, 1969-2000*. Octaedro.
- Monferrer i Celades, J. M. (2016). *El pla de transformació de la Mina*. Octaedro.
- Montesinos i Ciuró, E., Puig i Salvadó, M., Ruiz Navarro, I., & Llovet Ferrer, M. (2014). El control sobre la rehabilitación de las periferias metropolitanas: análisis del Plan de Transformación del barrio de la Mina en Barcelona. *Scripta Nova*, XVIII,(493).

**VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA  
EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA**

- Montoro Chiner, M. J. (2009). *El agua: estudios interdisciplinarios*. Atelier.
- Moore, R. (2012). Definitions of fuel poverty: Implications for policy. *Energy Policy*, 49, 19-26. <https://doi.org/10.1016/J.ENPOL.2012.01.057>
- Morado Castresana, C. (2016). *En los límites de la ciudad: El caso de la Cañada Real Galiana de Madrid*. Universidad Politécnica de Madrid.
- Moreno, A. (2016). Capital transnacional y gobernanza energética en la Unión Europea. El caso del gas natural. *Papeles de Europa*, 29(2), 12-29. <https://doi.org/10.5209/pade.55796>
- Moreno, L., & Marí-Klose, P. (2016). Bienestar Mediterráneo: trayectorias y retos de un régimen en transición. En E. del Pino & M. J. Rubio Lara (Eds.), *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada2* (pp. 139-160). Tecnos.
- Morgan, D. (1996). Focus Groups. *Annual Review of Sociology*, 22, 129-152.
- Morlán, P. D., & Román, E. S. (2009). Causas de la restricción eléctrica en el primer franquismo: una aportación desde la historia empresarial. *Investigaciones de Historia Económica*, 5(13), 73-95. [https://doi.org/10.1016/s1698-6989\(09\)70086-4](https://doi.org/10.1016/s1698-6989(09)70086-4)
- Morris, A. D., & Mueller, C. (1992). *Frontiers in social movement theory*. Yale University Press.
- Morrissey, K., Plater, A., & Dean, M. (2018). The cost of electric power outages in the residential sector: A willingness to pay approach. *Applied Energy*, 212, 141-150. <https://doi.org/10.1016/j.apenergy.2017.12.007>
- Munarriz Sans, N. (1995). *Bon Pastor*. Generalitat de Catalunya.
- Muñoz, T. (2017, enero 22). La maria els deixa sense llum. *La Vanguardia*, 7.
- Munro, P., van der Horst, G., & Healy, S. (2017). Energy justice for all? Rethinking Sustainable Development Goal 7 through struggles over traditional energy practices in Sierra Leone. *Energy Policy*, 105, 635-641. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2017.01.038>
- Musterd, S., Marcińczak, S., van Ham, M., & Tammaru, T. (2016). Socioeconomic segregation in European capital cities. Increasing separation between poor and rich. <http://dx.doi.org/10.1080/02723638.2016.1228371>, 38(7), 1062-1083. <https://doi.org/10.1080/02723638.2016.1228371>
- Naciones Unidas. (2015). *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2015*. <https://www1.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/mdg/the-millennium-development-goals-report-2015/>
- Nair, S., & Howlett, M. (2017). The central conundrums of policy formulation: Ill-structured problems and uncertainty. En *Handbook of Policy Formulation*. <https://doi.org/10.4337/9781784719326.00007>
- Narayan, D., Chambers, R., Kaul-Shah, M., & Petesch, P. (2002). La voz de los pobres: Clamando por el cambio. En *Madrid MundiPrensa*.
- Narayanan, A., & Morgan, M. G. (2012). Sustaining critical social services during extended regional power blackouts. *Risk Analysis*, 32(7), 1183-1193. <https://doi.org/10.1111/j.1539-6924.2011.01726.x>
- Nardo, M., Saisana, M., Saltelli, A., Tarantola, S., Hoffman, A., & Giovannini, E. (2005). Handbook on constructing composite indicators. *OECD Statistics Working Papers*, 3.
- Naturgy. (2020). *Informe Anual Consolidado 2020*. [https://www.naturgy.com/accionistas\\_e\\_inversores/la\\_sociedad/informes\\_anuales](https://www.naturgy.com/accionistas_e_inversores/la_sociedad/informes_anuales)
- Navarro Yáñez, C. J., & Rodríguez, M. J. (Rodríguez G. (2009). *Gobernanza multi-nivel y sistemas locales de bienestar en España: el caso de las diputaciones provinciales*. Tirant lo Blanch. <http://idl.isead.edu.es:8080/jspui/handle/10954/2340>
- Nel-lo, O. (2010). The challenges of urban renewal. Ten lessons from the Catalan experience.

- Anàlisi Social*, 45(197), 685-715.
- Nel-lo, O. (2021). Ciudad de ricos, ciudad de pobres. La segregación residencial y sus consecuencias ante la crisis urbana. En O. Nel-lo (Coord.), *Efecto Barrio. Segregación residencial, desigualdad social y políticas urbanas en las grandes ciudades ibéricas* (pp. 17-38). Tirant Humanidades.
- Ney, S. (2009). *Resolving Messy Policy Problems*. Earthscan.
- Ngai, J. S. (2012). Energy as a Human Right in Armed Conflict: a Question of Universal Need, Survival, and Human Dignity. *Brooklyn Journal of International Law*, 37(2).
- Nguyen, C. P., & Nasir, M. A. (2021). An inquiry into the nexus between energy poverty and income inequality in the light of global evidence. *Energy Economics*, 99, 105289. <https://doi.org/10.1016/j.eneco.2021.105289>
- Nicholls, L., & Strengers, Y. (2018). Heatwaves, cooling and young children at home: Integrating energy and health objectives. *Energy Research & Social Science*, 39, 1-9. <https://doi.org/10.1016/J.ERSS.2017.10.002>
- Noguera, A. (2019). *La ideología de la soberanía. Hacia una reconstrucción emancipadora del constitucionalismo*. Trotta.
- Nussbaum, M. (2003). Capabilities as fundamental entitlements: Sen and social justice. *Feminist Economics*, 9(2-3), 33-59. <https://doi.org/10.1080/1354570022000077926>
- Nussbaum, M. (2006). *Frontiers of Justice: Disability, Nationality, Species Membership*. Harvard University Press.
- Nussbaumer, P., Bazilian, M., & Modi, V. (2012a). Measuring energy poverty: Focusing on what matters. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 16(1), 231-243. <https://doi.org/10.1016/j.rser.2011.07.150>
- Nussbaumer, P., Bazilian, M., & Modi, V. (2012b). Measuring energy poverty: Focusing on what matters. En *Renewable and Sustainable Energy Reviews*. <https://doi.org/10.1016/j.rser.2011.07.150>
- Nye, D. E. (1999). Consuming power: a social history of american energies. *IEEE Transactions on Professional Communication*, 42(2), 137-138. <https://doi.org/10.1109/tpc.1999.768169>
- Nye, D. E. (2010). *When the Lights Went Out: A History of Blackouts in America*. MIT Press.
- O'Sullivan, K. C., Howden-Chapman, P. L., & Fougere, G. (2011). Making the connection: The relationship between fuel poverty, electricity disconnection, and prepayment metering. *Energy Policy*, 39 (2), 733-741. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2010.10.046>
- Objectiu Venus. (2022). *Objectiu Venus: un projecte d'agitació comunitària*. <http://objectiuvenus.desdelamina.net/>
- Observatorio Metropolitano. (2009). *Manifiesto por Madrid*. Traficantes de Sueños.
- Ofgem. (2020a). *Cheapest tariffs by payment method: Typical domestic dual fuel customer (GB)*. <https://www.ofgem.gov.uk/data-portal/cheapest-tariffs-payment-method-typical-domestic-dual-fuel-customer-gb>
- Ofgem. (2020b). *State of the Energy Market 2019*. <https://www.ofgem.gov.uk/publications-and-updates/state-energy-market-2019>
- Oficina Catalana del Canvi Climàtic. (2021). *Informe sobre l'impacte de la borrasca Filomena*.
- Oficina d'Inclusió Social de Figueres. (2020). *Abordatge de la Vulnerabilitat Energètica a Figueres 2020*.
- Oficina d'Inclusió Social de Figueres. (2021). *Pla Estratègic del Sector Oest de Figueres 2021*.
- Olivares Gallardo, A. (2014a). *Análisis comparativo de las políticas energéticas de la Unión Europea y Chile, en el sector de la electricidad*. [Tesis doctoral, Universitat Rovira i Virgili].

**VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA  
EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA**

<http://hdl.handle.net/10803/276962>

- Olivares Gallardo, A. (2014b). Libre Mercado y Regulación: la experiencia en el sector eléctrico español. *Revista chilena de derecho*, 41(1). <https://doi.org/10.4067/s0718-34372014000100009>
- OMIE. (2021). *Informe anual de la Evolución del mercado eléctrico 2021*.
- Orenstein, M. A., & Haas, M. R. (2017). Globalization and the Future of Welfare States in the Post-Communist East-Central European Countries. En M. Glatzer & D. Rueschemeyer, *Globalization and the Future of the Welfare State*. University of Pittsburgh Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctt9qh56b.10>
- Ortega, P., & Arroyo, J. (2020). El multimillonario negocio de la marihuana invisible. *El País*. [https://elpais.com/politica/2020/02/08/actualidad/1581153782\\_240665.html](https://elpais.com/politica/2020/02/08/actualidad/1581153782_240665.html)
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.
- Oyarzún, A., Dávila, O., Ghiardo, F., & Hatibovic, F. (2008). *¿Enfoque de derechos o Enfoque de necesidades?* Servicio Nacional de Menores (SENAME).
- PAC. (2010). *Poor People's Energy Outlook 2010*.
- Pachauri, S., & Spreng, D. (2011). Measuring and monitoring energy poverty. *Energy Policy*, 39(12), 7497-7504. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2011.07.008>
- PAH. (2020). *El padró és un dret que no et poden negar!* PAH Catalanes. <https://lapah.cat/el-padro-es-un-dret-que-no-et-poden-negar/>
- Palazuelos, E. (2019). *El oligopolio que domina el sistema eléctrico*. Akal.
- Palma, P., & Gouveia, J. P. (2022). *Bringing Energy Poverty Research into Local Practice: Exploring Subnational Scale Analyses*.
- Palmer, G., MacInnes, T., & Kenway, P. (2008). *Cold and Poor: An analysis of the link between fuel poverty and low income*.
- Papada, L., & Kaliampakos, D. (2016). Measuring energy poverty in Greece. *Energy Policy*, 94, 157-165. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2016.04.004>
- Papada, L., & Kaliampakos, D. (2020). Being forced to skimp on energy needs: A new look at energy poverty in Greece. *Energy Research and Social Science*, 64, 101450. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2020.101450>
- Park, R. E. (1999). *La Ciudad Y Otros Ensayos De Ecología Urbana*. Ediciones del Serbal.
- Park, R. E., Burgess, E. W., & McKenzie, R. D. (1925). *The city*. University of Chicago Press.
- Parra Luis, R. J. (2013). *La política energética de la Unión Europea: la construcción del mercado interior de la electricidad*. [Tesis doctoral, Universidad de Zaragoza]. <https://zaguan.unizar.es/record/13301/files/TESIS-2014-008.pdf>
- Parsons, W. (1995). *Public Policy. An introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Edward Elgar.
- Paugam, S. (2007). *Las formas elementales de la pobreza*. Alianza Editorial.
- Pellicer-Sifres, V. (2018a). Ampliando la comprensión de la pobreza energética desde el enfoque de capacidades: hacia una mirada construida desde las personas afectadas. *Revista iberoamericana de estudios de desarrollo = Iberoamerican journal of development studies*, 7(2). [https://doi.org/10.26754/ojs\\_ried/ijds.295](https://doi.org/10.26754/ojs_ried/ijds.295)
- Pellicer-Sifres, V. (2018b). A broader understanding of fuel poverty from capability approach: Towards a characterization built from the bottom-up. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 7(2), 138-163. [https://doi.org/10.26754/ojs\\_ried/ijds.295](https://doi.org/10.26754/ojs_ried/ijds.295)



- Pernau, G. (1995). *La Font de la Pólvora, Girona*. Generalitat de Catalunya, Departament de Benestar Social.
- Peters, B. G., & Tarpey, M. (2019). Are wicked problems really so wicked? Perceptions of policy problems. *Policy and Society*, 38(2), 218-236. <https://doi.org/10.1080/14494035.2019.1626595>
- Peters, G. B. (2006). The Problem of Policy Problems. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 7(4).
- Petrova, S. (2018). Encountering energy precarity: Geographies of fuel poverty among young adults in the UK. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 43 (1), 17-30. <https://doi.org/10.1111/tran.12196>
- Phimister, E., Vera-Toscano, E., & Roberts, D. (2015a). The Dynamics of Energy Poverty: Evidence from Spain. *Economics of Energy & Environmental Policy*, 4(1). <https://doi.org/10.5547/2160-5890.4.1.ephi>
- Pierson, J. (2002). *Tackling social exclusion*. Routledge.
- Pinheiro de Matos, L., & Murillo Gili, R. (2022). El mercado ibérico de la electricidad y la subida del precio en España. *Informe mensual - La Caixa*, 463, 31-32.
- Polanyi, K. (1989). *La Gran Transformación. Crítica del liberalismo económico*. La Piqueta.
- Ponce Solé, J., & Orió Sallent, A. (2019). *El Dret a ser empadronat i la bona administració. Legalitat, polítiques públiques i bones pràctiques*.
- Ponce Solé, J., & Soto Valle, J. I. (2018). La pobreza energética: Del marco constitucional a la gestión administrativa para la protección de derechos. En especial, el caso catalán. *Pobreza energética : regulación jurídica y protección de los derechos de las personas, 2018, ISBN 9788487286629, págs. 67-92, 67-92*.
- Porta Pego, B. (2020). La lucha contra la pobreza energética: ¿un estado social sin administración? En M. M. Darnaculleta i Gardella, J. Esteve Pardo, & M. Ibler (Eds.), *Nuevos retos del Estado Garante en el sector energético* (pp. 191-207). Marcial Pons.
- Presidencia del Gobierno. (2019). *Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave 2019-2023*.
- Procupez, V. (2016). The perfect storm: Heat waves and power outages in Buenos Aires. *Public Culture*, 28 (2), 351-357. <https://doi.org/10.1215/08992363-3427475>
- Putnam, R. (1993). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton University Press.
- Pye, S., Dobbins, A., Baffert, C., Brajković, J., Grgurev, I., De Miglio, R., Deane, P., Brajkovic, J., Grgurev, I., De Miglio, R., & Deane, P. (2015). Energy poverty and vulnerable consumers in the energy sector across the EU: analysis of policies and measures. En *Policy Report-INSIGHT\_E* (Número May). <https://doi.org/10.1007/978-94-007-2891-2>
- R Core Team. (2020). R: A language and environment for statistical computing. En *R Foundation for Statistical Computing*. R Foundation for Statistical Computing. <https://www.r-project.org/>.
- Rademaekers, K., Yearwood, J., Ferreira, A., Pye, S., Ian Hamilton, P., Agnolucci, D. G., Karásek, J., & Anisimova, N. (2016). *Selecting Indicators to Measure Energy Poverty*.
- Rafey, W., & Sovacool, B. K. (2011). Competing discourses of energy development: The implications of the Medupi coal-fired power plant in South Africa. *Global Environmental Change*, 21(3), 1141-1151. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2011.05.005>
- Ravallion, M. (2003). The debate on globalization, poverty and inequality: Why measurement matters. *International Affairs*, 79 (4), 739–753. <https://doi.org/10.1111/1468-2346.00334>
- Reames, T. G. (2016). Targeting energy justice: Exploring spatial, racial/ethnic and socioeconomic disparities in urban residential heating energy efficiency. *Energy Policy*, 97,

549-558. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2016.07.048>

- Redacció 324. (2021, enero 15). El govern obrirà un expedient informatiu pels talls de llum de més de 30 minuts. *Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals*. <https://www.ccma.cat/324/el-govern-obrira-un-expedient-informatiu-pels-talls-de-llum-de-mes-de-30-minuts/noticia/3071703/>
- Reddy, K. N., Bloom, D., Kaniz, A., & Zaidi, M. (2000). Energy and Social Issues. *Energy*.
- Rein, M., & Schon, D. (1977). Problem Setting in Policy Research. En C. H. Weiss (Ed.), *Using social research in public policy making*. Lexington Books.
- Ricart Ulldemolins, N. (2009). *Cartografies de La Mina: Art, espai públic, participació ciutadana*. [Tesis doctoral, Universitat de Barcelona]. <http://hdl.handle.net/10803/1549>
- Ricoeur, P. (1981). *Hermeneutics and the Human Sciences: Essays on Language, Action and Interpretation*. Cambridge University Press.
- Ríos, J. L., Rapún, J. L., Relañó, G., & Chiari, Á. (2011). Mercados de Electricidad en Europa. En C. Aranzadi, M. Á. Lasheras, & R. Pérez (Eds.), *Los Nuevos Mercados Eléctricos* (pp. 97-114). Fundación de Estudios Financieros.
- Rittel, H. W. J., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4, 155-169. <https://doi.org/10.1007/BF01405730>
- Riutort Isern, S. (2015). *Reapropiación popular de la energía en los albores de una transición incierta. Una contribución a partir del análisis de caso de Som Energia*. [Tesis doctoral, Universitat de Barcelona]. <http://hdl.handle.net/10803/380162>
- Robinson, C., Bouzarovski, S., & Lindley, S. (2018). 'Getting the measure of fuel poverty': The geography of fuel poverty indicators in England. *Energy Research and Social Science*, 36, 79-93. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2017.09.035>
- Robinson, C., & Mattioli, G. (2020). Double energy vulnerability: Spatial intersections of domestic and transport energy poverty in England. *Energy Research and Social Science*, 70, 101699. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2020.101699>
- Rocheftort, D. A., & Cobb, R. W. (1993). Problem Definition, Agenda Access, and Policy Choice. *Policy Studies Journal*, 21(1), 56-71. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1993.tb01453.x>
- Rodríguez, M. E. (2008). Entre las necesidades y los derechos. De por qué el derecho es algo más que un grito. En M. Mancisidor (Ed.), *El derecho al agua. Situación actual y retos de futuro*. Icaria.
- Rodríguez Palop, M. E. (2017a). Reformular los derechos humanos desde una visión relacional. El fin de la inmunidad y la autosuficiencia. *Derechos y Libertades*, 36, 135-166. <https://doi.org/10.14679/1039>
- Rodríguez Palop, M. E. (2017b). Releer los derechos humanos en el espacio de lo común. En N.A. Leal et al., *Rebeldías en común. Sobre comunales, nuevos comunes y economías cooperativas* (pp. 91-106). Libros en acción.
- Roe, E. (1994). *Narrative Policy Analysis: Theory and Practice*. Duke University Press.
- Romero, J. C., Linares, P., & Otero, X. L. (2014). *Pobreza Energética en España: análisis económico y propuestas de actuación*.
- Rosa, E. A., Machlis, G. E., & Keating, K. M. (1988). Energy and society. *Annual Review of sociology*, 14, 149-172. <https://doi.org/10.1146/annurev.so.14.080188.001053>
- Rovira Sancho, G. (2015). De las redes activistas a las multitudes conectadas. Movilización social, protesta global y tecnologías de la comunicación. *Revista Internacional de Pensamiento Político*, 10, 157-170.
- Roy, J., Tschakert, P., Waisman, H., Abdul Halim, S., Antwi-Agyei, P., Dasgupta, P., Hayward, B., Kanninen, M., Liverman, D., Okereke, C., Pinho, P., Riahi, K., & Suarez, A. (2018).

Sustainable Development, Poverty Eradication and Reducing Inequalities. *Global Warming of 1.5 °C. an IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5 °C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change.*

- Ruiz-Tagle, J., Labbé, G., Alvarez, M., Montes, M., & Aninat, M. (2016). Una teoría del espacio institucional de barrios marginales. Herramientas conceptuales desde una investigación en curso en Santiago de Chile. *Congreso Internacional del Contested Cities*, 29. <http://contested-cities.net/wp-content/uploads/sites/8/2016/07/WPCC-161524-RuiztagleLabréAlvarezMontesAninat-TeoríaEspacioInstitucionalBarriosMarginales.pdf>
- Ruiz Muñoz, M. (2014). La electricidad como producto defectuoso. En M. I. Candelario Macías & P. Dopazo Fraguío (Eds.), *El Mercado Eléctrico Abuso de Posición de Dominio*. Tirant lo Blanch.
- Rullaud, L., & Gruber, C. (2020). *Distribution Grids in Europe. Facts and Figures 2020*. <https://cdn.eurelectric.org/media/5089/dso-facts-and-figures-11122020-compressed-2020-030-0721-01-e-h-57999D1D.pdf>
- Sabater, A., Galeano, J., & Domingo, A. (2013). La transformación de las comunidades mayoritarias y la formación y evolución de los enclaves étnicos residenciales en España. *Migraciones*, 2013(34), 11-44. <https://revistas.comillas.edu/index.php/revistamigraciones/article/view/2245>
- Sabatier, P. A. (1991). Towards Better Theories of the Policy Process. *Political Science and Politics*, 2(24), 147-156. <https://doi.org/10.2307/419923>
- Sabatier, P. A. (1998). The advocacy coalition framework: Revisions and relevance for europe. *Journal of European Public Policy*, 5(1), 98-130. <https://doi.org/10.1080/13501768880000051>
- Sala Puig, X. (2003). *A l'altre barri. Vint-i-cinc anys de la Font de la Pólvora, suburbi de Girona*. CCG Edicions.
- Samarakoon, S. (2019). A justice and wellbeing centered framework for analysing energy poverty in the Global South. *Ecological Economics*, 165, 106385. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2019.106385>
- Sánchez-Guevara, C., Fernández, A. S., & Aja, A. H. (2015). Income, energy expenditure and housing in Madrid: retrofitting policy implications. *Building Research & Information*, 43(6), 737-749. <https://doi.org/10.1080/09613218.2014.984573>
- Sanchez-Guevara, C., Núñez Peiró, M., Taylor, J., Mavrogianni, A., & Neila González, J. (2019). Assessing population vulnerability towards summer energy poverty: Case studies of Madrid and London. *Energy and Buildings*, 190, 132-143. <https://doi.org/10.1016/J.ENBUILD.2019.02.024>
- Sánchez-Guevara, C., Sanz-Fernández, A., & Agustín Hernández, A. (2014). Income, energy expenditure and housing in Madrid: Retrofitting policy implications. *Building Research and Information*, 43(6), 1-13. <https://doi.org/10.1080/09613218.2014.984573>
- Sánchez-Guevara, C., Sanz Fernández, A., Núñez Peiró, M., & Gómez Muñoz, G. (2020). Feminisation of energy poverty in the city of Madrid. *Energy and Buildings*, 223, 110157. <https://doi.org/10.1016/j.enbuild.2020.110157>
- Sánchez-Guevara Sánchez, C., Mavrogianni, A., & Neila González, F. J. (2017). On the minimal thermal habitability conditions in low income dwellings in Spain for a new definition of fuel poverty. *Building and Environment*, 114, 344-356. <https://doi.org/10.1016/j.buildenv.2016.12.029>
- Sanchez, G. (2019, enero 5). Así fue el incendio de Badalona, un tubo de fuego de ocho plantas. *El Periódico de Catalunya*. <https://www.elperiodico.com/es/sociedad/20190105/un-bebe-en-estado-critico-y-tres-muertos-en-un-incendio-en-badalona-7230697>
- Sánchez Suárez, C. (2018). *De la vulnerabilidad energética al derecho a la energía*.

**VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA  
EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA**

- Santamouris, M. (2016). Innovating to zero the building sector in Europe: Minimising the energy consumption, eradication of the energy poverty and mitigating the local climate change. *Solar Energy*, 128, 61-94. <https://doi.org/10.1016/j.solener.2016.01.021>
- Santillán, O. S., Cedano, K. G., & Martínez, M. (2020). Analysis of energy poverty in 7 Latin American countries using multidimensional energy poverty index. *Energies*, 13(7), 1608. <https://doi.org/10.3390/en13071608>
- Sanz-Hernández, A. (2019a). Social engagement and socio-genesis of energy poverty as a problem in Spain. *Energy Policy*, 124, 286-296. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2018.10.001>
- Sanz-Hernández, A. (2019b). Social engagement and socio-genesis of energy poverty as a problem in Spain. *Energy Policy*, 124, 286-296. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2018.10.001>
- Saplacan, R. (2008). Competition in electricity distribution. *Utilities Policy*, 16(4), 231-237. <https://doi.org/10.1016/j.jup.2008.03.004>
- Sareen, S., Thomson, H., Tirado Herrero, S., Gouveia, J. P., Lippert, I., & Lis, A. (2020). European energy poverty metrics: Scales, prospects and limits. *Global Transitions*, 2, 26-36. <https://doi.org/10.1016/j.glt.2020.01.003>
- Sassen, S. (2014). *Expulsions: Brutality and comple-xity in the global economy*. Harvard University Press.
- Scarpellini, S., Suárez, I., & Allué, A. (2014). *Alcance de la pobreza energética en la Comunidad Autónoma de Aragón*. [https://niunhogarsinenergia.org/panel/uploads/documentos/alcance de la pobreza energetica en aragon.pdf](https://niunhogarsinenergia.org/panel/uploads/documentos/alcance_de_la_pobreza_energetica_en_aragon.pdf)
- Scherer, N., González Briz, E., & Blázquez Sánchez, N. (2021). *Guía NextGenerationEU: más sombras que luces. Análisis de los fondos europeos de recuperación y resiliencia: oportunidades, deficiencias y propuestas*. [https://odg.cat/wp-content/uploads/2021/03/Guia-NextGenerationEU\\_CAST\\_web\\_DEF\\_compressed.pdf](https://odg.cat/wp-content/uploads/2021/03/Guia-NextGenerationEU_CAST_web_DEF_compressed.pdf)
- Schneider, A., & Ingram, H. (1993). Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy. *American Political Science Review*, 87(2), 334-347. <https://doi.org/10.2307/2939044>
- Schneider, A. L., & Ingram, H. (1997). *Policy Design for Democracy*. University Press of Kansas.
- Schon, D., & Rein, D. (1994). *Frame Reflection: Solving Intractable Policy Controversies*. Basic Books.
- Schuessler, R. (2014). Energy Poverty Indicators: Conceptual Issues. Part I: The Ten-Percent-Rule and Double Median/Mean Indicators. *SSRN Electronic Journal* (No. 14-037; Discussion Paper). <https://doi.org/10.2139/ssrn.2459404>
- Schutz, A. (1962). *The Problem of Social Reality: Collected Papers I* (M. Natanson (Ed.)). Kluwer Academic Publishers Group.
- Secretaría de Estado de Energía. (2020). *Estadística de la Industria de la Energía Eléctrica 2019*.
- Secretaría de Estado de Energía. (2022). *Instrucciones para la entrega de la información anual sobre calidad de servicio, por parte de las empresas distribuidoras*. <https://energia.gob.es/electricidad/CalidadServicio/Paginas/Indices.aspx>
- Seim, J. (2021). Participant Observation, Observant Participation, and Hybrid Ethnography. *Sociological Methods and Research*. <https://doi.org/10.1177/0049124120986209>
- Sen, A. (1976). Poverty: An Ordinal Approach to Measurement. *Econometrica*, 44(2), 219-231. <https://doi.org/10.2307/1912718>
- Sen, A. (1980). Equality of What? En S. McMurrin (Ed.), *Tanner Lectures on Human Values, Volume 1*. Cambridge University Press.
- Sen, A. (1984). *Resources, Values and Development*. Basil Blackwell.

- Sen, A. (1985). *Commodities and Capabilities*. North-Holland.
- Sen, A. (1992). *Inequality Reexamined*. Clarendon Press.
- Sen, A. (1995). *Inequality reexamined*. Harvard University Press.
- Sen, A. (2014). Global Warming Is Just One of Many Environmental Threats That Demand Our Attention. *The New Republic*. <https://newrepublic.com/article/118969/environmentalists-obsess-about-global-warming-ignore-poor-countries>
- Senden, L. (2004). *Soft Law in european Community Law*. Hart Publishing.
- Shove, E. (2014). Putting practice into policy: reconfiguring questions of consumption and climate change. *Contemporary Social Science*, 9(4), 415-429. <https://doi.org/10.1080/21582041.2012.692484>
- Shove, E., Pantzar, M., & Watson, M. (2012). The dynamics of social practice: Everyday life and how it changes. Sage Books. <https://doi.org/10.4135/9781446250655>
- Shove, E., & Trentmann, F. (Eds.). (2019). *Infrastructures in Practice: The Dynamics of Demand in Networked Societies*. Routledge.
- Shove, E., & Walker, G. (2014). What Is Energy For? Social Practice and Energy Demand. *Theory, Culture & Society*, 31 (5), 41-58. <https://doi.org/10.1177/0263276414536746>
- Shyu, C. W. (2021). A framework for 'right to energy' to meet UN SDG7: Policy implications to meet basic human energy needs, eradicate energy poverty, enhance energy justice, and uphold energy democracy. *Energy Research and Social Science*, 79, 102199. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2021.102199>
- Silva Ardanuy, F. M. (2014). *Pobreza energética en España: Alcance y protección constitucional*. Editorial Aranzadi.
- Simcock, N. (2016). Procedural justice and the implementation of community wind energy projects: A case study from South Yorkshire, UK. *Land Use Policy*, 59, 467-477. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2016.08.034>
- Simcock, N., Frankowski, J., & Bouzarovski, S. (2021). Rendered invisible: Institutional misrecognition and the reproduction of energy poverty. *Geoforum*, 124, 1-9. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2021.05.005>
- Simcock, N., Walker, G., & Day, R. (2016). Fuel poverty in the UK: beyond heating? *People Place and Policy Online*, 10(1), 25-41. <https://doi.org/10.3351/ppp.0010.0001.0003>
- Simon, H. A. (1973). The structure of ill structured problems. *Artificial Intelligence*, 4(3-4), 181-201. [https://doi.org/10.1016/0004-3702\(73\)90011-8](https://doi.org/10.1016/0004-3702(73)90011-8)
- Síndic de Greuges. (2013). *Informe sobre la Pobresa Energètica a Catalunya*. [http://www.sindic.cat/site/unitFiles/3530/Informe pobresa energetica definitiu.pdf](http://www.sindic.cat/site/unitFiles/3530/Informe%20pobresa%20energetica%20definitiu.pdf)
- Síndic de Greuges. (2014). *Informe sobre el dret als subministraments bàsics (electricitat, aigua i gas)*. [https://www.sindic.cat/site/unitFiles/3754/Informe preus subministraments\\_cat\\_cobertes.pdf](https://www.sindic.cat/site/unitFiles/3754/Informe%20preus%20subministraments_cat_cobertes.pdf)
- Síndic de Greuges. (2019). *El dret al subministrament d'electricitat: obstacles i solucions en el preu, l'accés al servei i la garantia de la seva qualitat*. [https://www.sindic.cat/site/unitFiles/6104/Informe dret al subministrament electric\\_def.pdf](https://www.sindic.cat/site/unitFiles/6104/Informe%20dret%20al%20subministrament%20electric_def.pdf)
- Smith-Nonini, S. (2020). The Debt/Energy Nexus behind Puerto Rico's Long Blackout: From Fossil Colonialism to New Energy Poverty. *Latin American Perspectives*, 47(3), 64-86. <https://doi.org/10.1177/0094582X20911446>
- Snow, D. A., & Benford, R. D. (1988). Ideology, frame resonance, and participant mobilization. *International Social Movement Research*, 1, 197-217.
- Sokołowski, J., Lewandowski, P., Kielczewska, A., & Bouzarovski, S. (2020). A multidimensional

**VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA  
EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA**

- index to measure energy poverty: the Polish case. *Energy Sources, Part B: Economics, Planning and Policy*, 15 (2), 92-112. <https://doi.org/10.1080/15567249.2020.1742817>
- Soldano, D. (2007). Vivir en territorios desmembrados. Un estudio sobre la fragmentación socio-espacial y las políticas sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires (1990-2005). En A. Ziccardi (Ed.), *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social*. CLACSO-CROP.
- Soto Valle, J. I., & Ponce Solé, J. (Eds.). (2018). *Pobreza energética. Regulación jurídica y protección de los derechos de las personas*. Federació de Municipis de Catalunya.
- Sousa Santos, B. de. (1998). *La Globalización del Derecho: Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*. ILSA
- Sovacool, B. K. (2011). Conceptualizing urban household energy use: Climbing the «Energy Services Ladder». *Energy Policy*, 39 (3), 1659-1668. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2010.12.041>
- Sovacool, B. K., Burke, M., Baker, L., Kotikalapudi, C. K., & Wlokas, H. (2017). New frontiers and conceptual frameworks for energy justice. *Energy Policy*, 105, 677-691. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2017.03.005>
- Sovacool, B. K., & Dworkin, M. H. (2015). Energy justice: Conceptual insights and practical applications. *Applied Energy*, 142, 435-444. <https://doi.org/10.1016/j.apenergy.2015.01.002>
- Sovacool, B. K., & Furszyfer Del Rio, D. D. (2022). "We're not dead yet!": Extreme energy and transport poverty, perpetual peripheralization, and spatial justice among Gypsies and Travellers in Northern Ireland. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 160, 112262. <https://doi.org/10.1016/J.RSER.2022.112262>
- Sovacool, B. K., Heffron, R. J., McCauley, D., & Goldthau, A. (2016). Energy decisions reframed as justice and ethical concerns. En *Nature Energy*, 1, 16024. <https://doi.org/10.1038/nenergy.2016.24>
- Specht, M. (2020). *Why Did My Power Go Out? Four Ways the Grid Can Fail and Cause an Outage*. Union of Concerned Scientists. <https://blog.ucsusa.org/mark-specht/why-did-my-power-go-out-four-ways-the-grid-can-fail-and-cause-an-outage>
- Spicker, P. (2008). *Social Policy: Themes and Approaches*. Policy Press.
- Spicker, P. (2009). Definición de pobreza: doce grupos de significados. En P. Spicker, S. Alvarez Leguizamón y D. Gordon, *Pobreza : un glosario internacional*. CLACSO
- Stake, R. (2006). *Multiple case study analysis*. Guilford.
- Standing, G. (2013). *El precariado, una nueva clase social*. Pasado y presente.
- Stanley, L. (2014). 'We're Reaping What We Sowed': Everyday Crisis Narratives and Acquiescence to the Age of Austerity. *New Political Economy*, 19(6), 895-917. <https://doi.org/10.1080/13563467.2013.861412>
- Steinberg, M. W. (1998). Tilting the frame: Considerations on collective action framing from a discursive turn. *Theory and Society*, 27(6), 845-872. <https://doi.org/10.1023/A:1006975321345>
- Stephens, J. C. (2019). Energy democracy: Redistributing power to the people through renewable transformation. *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, 61(2), 4-13. <https://doi.org/10.1080/00139157.2019.1564212>
- Stern, P. C., & Aronson, E. (1984). *Energy use: the human dimension*. W.H. Freeman & Company.
- Stone, D. (2002). *Policy Paradox*. W.W.Norton & Company.
- Stone, D. A. (1989). Causal Stories and the Formation of Policy Agendas. *Political Science Quarterly*, 104(2), 281-300. <https://doi.org/10.2307/2151585>

- Subirats, J. (2010). Los grandes procesos de cambio y transformación social. Algunos elementos de análisis. En G. de Castro (ed.), *Cambio social y cooperación en el siglo XXI* (p.8-20). Icaria Editorial.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Editorial Ariel.
- Subirats, J., Riba, C., Giménez, L., Obradors, A., Giménez, M., Queralt, D., Bottos, P., & Rapoport, A. (2004). Pobreza y exclusión social Un análisis de la realidad española y europea. *Colección estudios sociales*, 16.
- Swyngedouw, E. (2010). Apocalypse forever?: Post-political populism and the spectre of climate change. *Theory, Culture and Society*, 27(2). <https://doi.org/10.1177/0263276409358728>
- Tatjer, M. (2001). La Mina paradigma de barraquisme vertical. *La veu del carrer*, 69, 21.
- Teschner, N., Sinea, A., Vornicu, A., Abu-Hamed, T., & Negev, M. (2020). Extreme energy poverty in the urban peripheries of Romania and Israel: Policy, planning and infrastructure. *Energy Research and Social Science*, 66, 101502. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2020.101502>
- Tezanos, J. F. (1999). *Tendencias en desigualdad y exclusión social*. Editorial Sistema.
- Thema, J., & Vondung, F. (2020). *EPOV Indicator Dashboard. Methodology Guidebook*. [https://www.energy-poverty.eu/sites/default/files/downloads/observatory-documents/20-07/epov\\_methodology\\_guidebook.pdf](https://www.energy-poverty.eu/sites/default/files/downloads/observatory-documents/20-07/epov_methodology_guidebook.pdf)
- Thoenig, J.-C. (1997). Política pública y acción pública. *Gestión y política*, VI(1).
- Thomson, H. (2013). Fuel Poverty Measurement in Europe: A rapid review of existing knowledge and approaches conducted for eaga Charitable Trust. *York: University of York, Department of Social Policy and Social Work*.
- Thomson, H., & Bouzarovski, S. (2018). *Addressing Energy Poverty in the European Union: State of Play and Action*.
- Thomson, H., Bouzarovski, S., & Snell, C. (2017). Rethinking the measurement of energy poverty in Europe: A critical analysis of indicators and data. *Indoor and Built Environment*, 26(7), 879-901. <https://doi.org/10.1177/1420326X17699260>
- Thomson, H., Simcock, N., Bouzarovski, S., & Petrova, S. (2019). Energy poverty and indoor cooling: An overlooked issue in Europe. *Energy and Buildings*, 196, 21-29. <https://doi.org/10.1016/J.ENBUILD.2019.05.014>
- Thomson, H., & Snell, C. (2013). Quantifying the prevalence of fuel poverty across the European Union. *Energy Policy*, 52(C), 563-572. 10.1016/j.enpol.2012.10.009
- Thomson, H., Snell, C., & Bouzarovski, S. (2017). Health, well-being and energy poverty in Europe: A comparative study of 32 European countries. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 14(6), 584. <https://doi.org/10.3390/ijerph14060584>
- Thrift, N. (2005). *Knowing Capitalism*. Sage Publications.
- Tirado Herrero (dir.), S. (2012). *Pobreza energética en España. Potencial de generación de empleo derivado de la rehabilitación energética de viviendas*.
- Tirado Herrero, S. (2017a). Energy poverty indicators: A critical review of methods. *Indoor and Built Environment*, 26(7), 1018-1031. <https://doi.org/10.1177/1420326X17718054>
- Tirado Herrero, S. (2017b). Energy poverty indicators: A critical review of methods. *Indoor and Built Environment*, 26(7), 1018-1031. <https://doi.org/10.1177/1420326X17718054>
- Tirado Herrero, S., & Jiménez Meneses, L. (2016). Energy poverty, crisis and austerity in Spain. *People Place and Policy Online*, 10(1), 42-56. <https://doi.org/10.3351/ppp.0010.0001.0004>

**VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA  
EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA**

- Tirado Herrero, S., Jiménez Meneses, L., López Fernández, J. L., & Irigoyen Hidalgo, V. M. (2018). *Pobreza energética en España. Hacia un sistema de indicadores y una estrategia de actuación estatales*.
- Tirado Herrero, S., Jiménez Meneses, L., López Fernandez, J. L., & Martín García, J. (2014). *Pobreza Energética en España. Análisis de tendencias*.
- Tirado Herrero, S., Luna Esteves, G., Campuzano Guerra, M., & Babot Barbero, J. (2021). *La lluita contra la pobresa energètica al món municipal. L'aplicació de la Llei 24/2015, en xifres*. <https://esf-cat.org/wp-content/uploads/2021/09/La-lluita-contra-la-pobresa-energetica-al-mon-municipal-web.pdf>
- Tirole, J. (2017). *La economía del bien común*. Taurus.
- Titmuss, R. M. (1963). The Welfare State: Images and Realities. *Social Service Review*, 37(1). <https://doi.org/10.1086/641373>
- Todeschini, F., Segura, A., Sabes, R., & Comas, N. (2018). *Abast de la pobresa energètica a Catalunya. Causes, conseqüències i possibles polítiques per mitigar-la*.
- Tortella Casares, G., & Núñez, C. E. (2011). *El Desarrollo de la España contemporánea: historia económica de los siglos XIX y XX* (3a ed.). Alianza.
- Tovar Reaños, M. A. (2021). Fuel for poverty: A model for the relationship between income and fuel poverty. Evidence from Irish microdata. *Energy Policy*, 156, 112444. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2021.112444>
- Townsend, P. (1987). Deprivation. *Journal of social policy*, 16(2), 125-146. doi:10.1017/S0047279400020341
- Townsend, P. (2010). The meaning of poverty. *British Journal of Sociology*, 61(SUPPL. 1), 85-102. <https://doi.org/10.1111/j.1468-4446.2009.01241.x>
- Tribunal de Cuentas. (2005). *Informe de fiscalización de la gestión de los recursos obtenidos y aplicados por la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI), con especial referencia a los ejercicios 1998, 1999 y 2000*. <https://www.tcu.es/repositorio/b5c0009f-638b-48de-877b-20f3def99fcd/681> Gestion recursos SEPI.pdf
- Tronto, J. C., & Fisher, B. (1990). Toward a Feminist Theory of Caring. En E. Abel & M. Nelson, *Circles of Care: Work and Identity in Women's Lives*. SUNY Press
- Tully, S. (2006). Access to Electricity as a Human Right. *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 24(4), 557-587. <https://doi.org/10.1177/016934410602400402>
- Turnbull, N. (2006). How Should We Theorise Public Policy? Problem Solving and Problematicity. *Policy and Society*, 25(2), 3-22. [https://doi.org/10.1016/s1449-4035\(06\)70072-8](https://doi.org/10.1016/s1449-4035(06)70072-8)
- United Nations. (2019). *Ensure access to affordable, reliable, sustainable and modern energy*. Sustainable Development Goals. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/energy/>
- Urrea Corres, M. (2011). La política energética de la Unión Europea a la luz del Tratado de Lisboa. *Cuadernos de Estrategia*, (150), 115-143.
- Valiente González, M., & García Ceballos, M. (2020). Cuando los cortes de luz te quitan la salud. *Actualización de Medicina de Familia*, 16(8), 451-457.
- van Apeldoorn, B., de Graaff, N., & Overbeek, H. (2012). The Reconfiguration of the Global State-Capital Nexus. *Globalizations*, 9(4), 471-486. <https://doi.org/10.1080/14747731.2012.699915>
- van der Pas, K. (2021). Conceptualising strategic litigation. *Onati Socio-Legal Series*, 11(6S), S116-S145. <https://doi.org/10.35295/OSLS.IISL/0000-0000-0000-1226>
- van Hove, W., Dalla Longa, F., & van der Zwaan, B. (2022). Identifying predictors for energy poverty in Europe using machine learning. *Energy and Buildings*, 264, 112064. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.enbuild.2022.112064>



- van Hulst, M., & Yanow, D. (2016). From Policy “Frames” to “Framing”: Theorizing a More Dynamic, Political Approach. *American Review of Public Administration*, 46(1), 92-112. <https://doi.org/10.1177/0275074014533142>
- van Veelen, B., & van der Horst, D. (2018). What is energy democracy? Connecting social science energy research and political theory. *Energy Research and Social Science*, 46, 19-28. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2018.06.010>
- Varo, A. (2019a). El derecho al agua en Europa : obstáculos para su reconocimiento y garantía : la nueva propuesta de directiva de calidad del agua destinada a consumo humano. *Derechos y Libertades*, 41(2), 287-321. <https://doi.org/10.14679/1218>
- Varo, A. (2019b). *La gestió comunitària d'energia: sobirania energètica i béns comuns* (ESFeres 23). <https://esf-cat.org/wp-content/uploads/2019/02/ESFeres23-La-gestio-comunitaria-d-energia-web.pdf>
- Vasudevan, A. (2015). The makeshift city. *Progress in Human Geography*, 39(3), 338-359. <https://doi.org/10.1177/0309132514531471>
- Veit-Wilson, J. (2000). States of Welfare: A conceptual challenge. *Social Policy & Administration*, 34(1), 1-25. <https://doi.org/10.1111/1467-9515.00175>
- Velasco, J. L. (2015). *Crónicas eléctricas. Breve y trágica historia del sector eléctrico español*. Akal.
- Verclas, K., & Hsieh, E. (2018). From utility disconnection to universal access. *Electricity Journal*, 31(6), 1-8. <https://doi.org/10.1016/j.tej.2018.06.006>
- Vermeylen, S. (2010). Resource rights and the evolution of renewable energy technologies. *Renewable Energy*, 35 (11), 2399-2505. <https://doi.org/10.1016/j.renene.2010.03.017>
- Viesgo. (2020). *Estado de Información no Financiera*. [https://www.viesgo.com/wp-content/uploads/2019/06/Informe\\_Info\\_no\\_Financiera.pdf](https://www.viesgo.com/wp-content/uploads/2019/06/Informe_Info_no_Financiera.pdf)
- Wacquant, L. (1999). *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Ediciones Manantial.
- Wacquant, L. (2004). What is a ghetto? Building a sociological concept. *Revista de Sociología e Política*, 23, 155-164. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782004000200014>
- Wacquant, L. (2007). *Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y Estado*. Siglo XXI Editores.
- Wacquant, L. (2010). *Castigar a los pobres: el gobierno neoliberal de la inseguridad social*. Gedisa.
- Wacquant, L. (2011). Desolación Urbana y Denigración simbólica en el hipergueto. *Astrolabio*, 6.
- Wacquant, L. (2015). For a Sociology of Flesh and Blood. *Qualitative Sociology*, 38(1), 1-11. <https://doi.org/10.1007/s11133-014-9291-y>
- Wacquant, L. (2016). Revisiting territories of relegation: Class, ethnicity and state in the making of advanced marginality. *Urban Studies*, 53(6), 1077-1088. <https://doi.org/10.1177/0042098015613259>
- Waddams Price, C., Brazier, K., & Wang, W. (2012). Objective and subjective measures of fuel poverty. *Energy Policy*, 49, 33-39. <https://doi.org/10.1016/J.ENPOL.2011.11.095>
- Wagner, O., & Wiegand, J. (2018). Prepayment metering: Household experiences in Germany. En *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 98, 407-414. <https://doi.org/10.1016/j.rser.2018.09.025>
- Walker, G. (2014). The dynamics of energy demand: Change, rhythm and synchronicity. *Energy Research and Social Science*, 1, 49-55. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2014.03.012>

**VIVIR A OSCURAS: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LA  
EXCLUSIÓN ENERGÉTICA COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA**

- Walker, G. (2015). The Right to Energy: Meaning, Specification and the Politics of Definition. *L'Europe en Formation*, 378(4), 26. <https://doi.org/10.3917/eufor.378.0026>
- Walker, G., Simcock, N., & Day, R. (2016). Necessary energy uses and a minimum standard of living in the United Kingdom: Energy justice or escalating expectations? *Energy Research and Social Science*, 18, 129-138. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2016.02.007>
- Walker, W. E., Marchau, V. A. W. J., & Swanson, D. (2010). Addressing deep uncertainty using adaptive policies: Introduction to section 2. *Technological Forecasting and Social Change*, 77(6), 917-923. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2010.04.004>
- Weghmann, V. (2019). *Going Public: A Decarbonised, Affordable and Democratic Energy System for Europe*. [https://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/Going\\_Public\\_EPSU-PSIRU\\_Report\\_2019 - EN.pdf](https://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/Going_Public_EPSU-PSIRU_Report_2019_-_EN.pdf)
- Weinberger, D., Gandilhon, M., Shah, J., & Lalam, N. (2019). Illegal cannabis cultivation in Europe: new developments. *EchoGéo*, 48. <https://doi.org/10.4000/echogeo.17704>
- Wethal, U. (2020). Practices, provision and protest: Power outages in rural Norwegian households. *Energy Research and Social Science*, 62, 101388. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2019.101388>
- White, J. A., & Tronto, J. C. (2004). Political Practices of Care: Needs and Rights\*. *Ratio Juris*, 17(4), 425-453. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9337.2004.00276.x>
- Wickham, H. (2019). *stringr: Simple, consistent wrappers for common string operations. R package version 1.4.0*. <https://cran.r-project.org/package=stringr>
- Wickham, H. (2021). *rvest: Easily Harvest (Scrape) Web Pages. R package version 1.0.2*.
- Wirth, L. (1927). The Ghetto. *American Journal of Sociology*, 33(1). <https://doi.org/10.1086/214333>
- Wolf, A., & Wenzel, L. (2016). Regional diversity in the costs of electricity outages: Results for German counties. *Utilities Policy*, 43 (Part B), 195-205. <https://doi.org/10.1016/j.jup.2014.08.004>
- Wolsink, M. (2018). Co-production in distributed generation: renewable energy and creating space for fitting infrastructure within landscapes. *Landscape Research*, 43 (4), 542-561. <https://doi.org/10.1080/01426397.2017.1358360>
- Woo, C. K., Ho, T., Shiu, A., Cheng, Y. S., Horowitz, I., & Wang, J. (2014). Residential outage cost estimation: Hong Kong. *Energy Policy*, 72, 204-210. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2014.05.002>
- World Bank. (2001). *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. World Development Report. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1596/0-1952-1129-4>
- Yanow, D. (2017). Qualitative-interpretive methods in policy research. En F. Fischer & G. Miller (Eds.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315093192-41>
- Yoon, H. (2017). La politización de la energía y del agua desde las poblaciones vulnerables. El caso de la pobreza energética e hídrica en Barcelona. *XXV Congreso de la AGE*, 9.
- Yoon, H., & Saurí, D. (2019). 'No more thirst, cold, or darkness!' – Social movements, households, and the coproduction of knowledge on water and energy vulnerability in Barcelona, Spain. *Energy Research and Social Science*, 58, 101276. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2019.101276>
- Young, I. M. (2001). *Justice and the Politics of Difference*. Princeton University Press.
- Young, W. B., & Ryu, H. (2000). Secondary Data for Policy Studies: Benefits and Challenges. *Policy, Politics, & Nursing Practice*, 1(4), 302. <https://doi.org/10.1177/152715440000100408>
- Zizek, S. (2005). Contra los derechos humanos. *New Left Review*, 34.

<https://newleftreview.es/issues/34/articles/slavoj-zizek-contra-los-derechos-humanos.pdf>