



Transición justa y consumidores: las piedras angulares de la transición energética

Paula Pinho

Directora. Just Transition, Consumers, Energy Efficiency & Innovation, DG for Energy (ENER); European Commission

El Pacto Verde Europeo ha sido una de las piezas centrales de la política de la UE en los últimos cinco años, con el objetivo de luchar contra el cambio climático y encaminar a Europa hacia una economía descarbonizada. La ambición se ha centrado en acelerar esta transición aplicando un abanico de diferentes iniciativas políticas. En el contexto de la transición hacia una energía limpia, los responsables políticos de la UE han dado la máxima importancia a no dejar atrás ni a las personas ni a las regiones. En consecuencia, el concepto de transición justa también se ha establecido firmemente como un principio clave de la política de la UE para avanzar hacia la neutralidad de carbono. Una transición se considera “justa” cuando aborda la justicia social y el impacto económico de los cambios estructurales, centrándose en aquellas regiones, industrias y trabajadores que se verán más afectados por las políticas energéticas y climáticas.

La crisis energética de 2022-2023, unida a la elevada inflación, puso de manifiesto de forma evidente hasta qué



El edificio Berlaymont, que alberga en Bruselas el gabinete de la Comisión Europea, iluminado en verde en homenaje al European Green Deal © Lukasz Kobus / European Union, 2021



La eficiencia energética en los hogares y las ayudas a la rehabilitación y a la construcción con estándares de ahorro adecuados son claves en el apoyo de las políticas comunitarias © Jennifer Jacquemart / European Union, 2023

punto los consumidores también son el centro de una transición justa, ya que provocó un aumento de los precios de la energía que afectó a todos los consumidores, pero sobre todo a los hogares con rentas bajas. En concreto, vimos que el 9,3 % de la población de la UE no podía calentar suficientemente sus hogares en 2022, lo que supone un aumento del 35 % en términos relativos con respecto a 2021¹. Aun es más, entre 2021 y 2022, los grupos de renta baja superaron en este aspecto a los de renta más alta entre un 10 y un 13 %.

Medidas de emergencia

La Comisión presentó un paquete de herramientas² sobre los precios de la energía en la que se esbozaban opciones para que los Estados miembros de la UE pudieran hacer frente a los elevados precios de la energía y seguir respetando las normas del mercado interior de la UE. Posterior-

La transición justa, clave europea para avanzar hacia la neutralidad de carbono

mente, en septiembre de 2022, la UE adoptó una serie de medidas de emergencia destinadas a reducir el coste de la electricidad para los consumidores, así como un límite temporal de ingresos para los productores de electricidad inframarginales, redistribuyendo al mismo tiempo los excedentes de ingresos de estos sectores entre los clientes finales. En total, los Estados miembros desplegaron más de 400 medidas de apoyo a escala nacional para aliviar la presión de los precios sobre los ciudadanos y la industria³. Entre ellas figuraban reducciones en las facturas, incentivos a la eficiencia energética y ayudas a la instalación de energías renovables.



El ferry Forsea, una de las primeras iniciativas de electrificación del transporte marítimo, llega al puerto de Helsingør's © Thibault Savary / European Union, 2020

Las medidas de emergencia adoptadas durante la crisis, junto con la agenda en curso de la Comisión, demuestran el compromiso de la UE de empoderar a los consumidores y ayudar a los Estados miembros a abordar la pobreza energética con la voluntad de garantizar que nadie se quede atrás en la transición hacia una energía limpia.

Pobreza energética

El concepto de pobreza energética es un fenómeno complejo y multidimensional, que afectó a más de 40 millones de ciudadanos de la UE en 2022, debido a los precios especialmente altos de la energía y a la crisis general del coste de la vida. La pobreza energética se define ahora en la legislación de la UE⁴ como “una situación en la que los hogares no pueden acceder a servicios y productos energéticos esenciales, lo cual afecta a la salud, al nivel de vida y al nivel de confort relacionado con calefacción, refrige-

ración e iluminación de los hogares. Se produce cuando un alto porcentaje de los ingresos de los consumidores se gasta en facturas de energía, cuando la eficiencia energética de los edificios y electrodomésticos es baja o cuando el consumo de energía de los hogares debe reducirse hasta un grado en el que repercute negativamente en la salud y el bienestar. [...] debido al elevado gasto energético (en proporción al presupuesto familiar) agravado también por los altos precios de la energía y los combustibles y su volatilidad, los bajos niveles de ingresos, la baja eficiencia energética de edificios y electrodomésticos, los factores geográficos y climáticos, las características de los hogares, el género, la composición familiar, la salud y las necesidades y prácticas específicas de los hogares en materia de energía y transporte”.

Teniendo en cuenta el objetivo de la UE de sacar al menos a 15 millones de ciudadanos de la pobreza y la exclusión social para 2030, la Comisión se ha comprometido a pro-



La crisis energética de 2022-2023 y la elevada inflación evidenciaron que los consumidores son el centro de la transición justa
© European Union, 2023

porcionar todas las herramientas necesarias para lograrlo. Combatir la pobreza energética significa garantizar, en primer lugar, el acceso a una energía asequible y eficiente. Durante la crisis energética, por ejemplo, la asequibilidad fue el primer paso que debían dar los Estados miembros para aliviar la carga energética para los ciudadanos. Las medidas de asequibilidad se refieren principalmente a medidas de apoyo a los precios o tarifas sociales dirigidas específicamente a los consumidores vulnerables con medios financieros limitados. España es uno de los Estados miembros que aplican tarifas sociales con descuentos en la factura energética para consumidores vulnerables, como pensionistas o personas que sólo ganan el salario mínimo. Otras fórmulas de protección de los consumidores fueron que los gobiernos también intervinieron directamente con medidas como recortes del IVA en las facturas o proporcionaron ayudas directas a la renta.

Políticas energética y social

La pobreza energética apareció por primera vez en la política energética de la UE con la Directiva sobre la electricidad⁵ en 2009. Desde entonces, el marco jurídico de la UE se ha reforzado, ofreciendo un conjunto de medidas de apoyo cada vez mayor para abordar la pobreza energética.

La reforma acelerará el despliegue de más renovables en el sistema energético

tica, desde el reconocimiento de las causas profundas del fenómeno hasta la provisión de soluciones y asistencia a los Estados miembros. Esto se vio reforzado en 2018/2019 a través de la Directiva de Electricidad⁶ refundida y el Reglamento sobre la Gobernanza de la Unión de la Energía y la Acción por el Clima⁷ que, por primera vez, abordaron la pobreza energética estructuralmente a través de la política energética en combinación con la política social. Entre diversos requisitos, el Reglamento de Gobernanza exige a los Estados miembros que incluyan en sus Planes Nacionales de Energía y Clima (NECP) un objetivo indicativo para reducir la pobreza energética, proporcionando un calendario y las políticas pertinentes.

Desde la crisis, a través de las normas revisadas sobre el Diseño del Mercado de la Electricidad⁸ acordadas en diciembre de 2023, la UE ha establecido un nuevo marco jurídico para que el mercado energético de la UE sea más resiliente y las facturas energéticas de los consumidores y empresas europeas sean más independientes del precio de mercado de la electricidad a corto plazo. Esto puede

Podemos servir de modelo para inspirar a otros en su transición justa

lograrse utilizando más contratos a largo plazo, como los acuerdos de compra de electricidad, y estructurando las ayudas a la inversión con “contratos por diferencias bidireccionales”. La reforma también ayudará a acelerar el despliegue y la integración de más energías renovables en el sistema energético, y mejorará la protección contra la manipulación del mercado, fomentando la estabilidad y previsibilidad de los precios de la energía y contribuyendo así a la competitividad de la industria de la UE. El acuerdo reduce el riesgo de quiebra de los proveedores y refuerza la protección del consumidor. El acuerdo reduce el riesgo de quiebra de los proveedores y refuerza la protección de los consumidores. Los proveedores deberán gestionar sus riesgos de precios al menos en la misma medida que los volúmenes de los contratos fijos, para estar menos expuestos a los picos de precios y a la volatilidad del mercado, mientras que los Estados miembros tendrán que establecer “proveedores de último recurso” para que ningún consumidor se quede sin electricidad.

En algunos Estados miembros, la pobreza energética se aborda principalmente desde el punto de vista de la asequibilidad. Sin embargo, las medidas de asequibilidad no abordan las causas profundas de la pobreza energética como lo hacen las medidas estructurales. Las medidas estructurales influyen en el marco institucional y normativo. Por ejemplo, pretenden abordar las causas profundas de no poder acceder a medidas de eficiencia energética o de vivir en edificios energéticamente ineficientes.

Medidas de eficiencia energética

Este es el motivo por el que el nuevo marco jurídico de la UE hace más hincapié en mejorar el acceso a las medidas de eficiencia energética para los hogares con bajos ingresos y escasos recursos energéticos. La Directiva refundida sobre eficiencia energética, por ejemplo, obliga a los Estados miembros a dar prioridad a los hogares pobres en energía en sus inversiones en eficiencia energética. De forma similar, la Directiva refundida sobre la eficiencia energética de los edificios, recientemente aprobada, establece que los incentivos financieros se destinarán prioritariamente a los hogares vulnerables, a las personas afectadas por la pobreza energética y a quienes viven en viviendas sociales.

Por ejemplo, el Fondo Social para el Clima es un instrumento importante para proporcionar fondos a los Estados miembros con el fin de ayudar a los hogares vulnerables, a las microempresas y a los usuarios del transporte a superar las dificultades que supone la transición.

Este fondo aumentará ahora como consecuencia de la reducción del uso de combustibles fósiles en edificios, en el transporte por carretera y en otros sectores en el régimen

de comercio de derechos de emisión, movilizando unos 86.700 millones de euros.

Debido a los aspectos multidisciplinares de la pobreza energética, la UE y los Estados miembros a nivel nacional y regional deben actuar conjuntamente para una mejor gobernanza y seguimiento de la pobreza energética. De hecho, como el contexto social, económico y político actual influye en la pobreza energética, es esencial observar y estudiar este fenómeno a nivel local.

Observatorios nacionales

Los observatorios nacionales de pobreza energética representan una herramienta de gobernanza útil para combinar la experiencia profesional con las agendas gubernamentales para abordar mejor los problemas e implementar proyectos. Otro elemento digno de mención es la iniciativa líder de la UE del Centro de Asesoramiento sobre Pobreza Energética (EPAH), que apoya directamente a las ciudades o municipios para que actúen en materia de pobreza energética proporcionando orientación a través de organizaciones expertas. Desde mayo de 2023, algunos municipios españoles han recibido asistencia técnica para trabajar con el EPAH en la lucha contra la pobreza energética a nivel local.

Las múltiples facetas de una transición justa plantean una situación política compleja y llena de desafíos, por lo que, con las recientes reformas de la política energética, la UE ha demostrado su clara ambición de ayudar a los Estados miembros a acelerar la transición hacia una economía descarbonizada. Es evidente que esto debe hacerse de una manera estructurada en la que ninguna región o sector de la sociedad se quede atrás. Aspiramos a liderar la transición hacia una energía limpia, pero también creemos que podemos servir de modelo a la hora de inspirar a otros para que lleven a cabo una transición justa.

Referencias

1. Product - Eurostat (europa.eu)
2. Energy prices (europa.eu)
3. National fiscal policy responses to the energy crisis (bruegel.org)
4. Energy Efficiency Directive (EU/2023/1791)
5. Electricity Directive (2009/72/EC)
6. Electricity Directive (2019/944/EU)
7. Regulation on the Governance of the Energy Union and Climate Action (2018/1999)
8. Electricity market design (europa.eu)
9. Regulation (EU) 2023/955 establishing a Social Climate Fund