



**Universidad**  
Zaragoza



**Facultad de  
Ciencias Sociales  
y del Trabajo**  
**Universidad Zaragoza**

## **TRABAJO FIN DE GRADO**

**“ANÁLISIS Y VALORACIÓN DE LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN SOCIAL CONTRA LA  
POBREZA ENERGÉTICA EN ARAGÓN”.**

**“ANALYSIS AND EVALUATION OF MEASURES OF SOCIAL PROTECTION AGAINST  
ENERGY POVERTY IN ARAGON”.**

Autor/es

**Alonso del Barrero, Sandra  
Barceló Borruey, María  
Trueba Serrano, Elena**

Director/es

**Lourdes Casajús Murillo**

**Facultad de Ciencias Sociales y del Trabajo  
2017**

## **AGRADECIMIENTOS**

Lo primero de todo nos gustaría dar las gracias a todas las personas que han hecho posible y nos han ayudado con la realización de este trabajo fin de grado.

Inicialmente queremos destacar y dar las gracias a la entidad Zaragoza Vivienda por su colaboración e implicación, ya que nos han proporcionado fuentes secundarias y, gracias a ellos hemos podido analizar tanto actores públicos, como trabajadores sociales y técnicos que guardan relación con nuestra investigación, lo que nos ha permitido realizar nuestro análisis y conclusiones con una visión más amplia de la realidad social, proporcionándonos un trato de confianza cercano en las entrevistas y en todo aquello cuanto hemos necesitado, generando siempre facilidades para concertar horarios de visita y, especialmente, por darnos su opinión abiertamente sobre este tema tan poco visibilizado y estudiado.

También queremos agradecer la colaboración de los cargos públicos colaboradores en nuestra investigación, tanto de la Diputación General de Aragón, como del Instituto de Servicios Sociales de Aragón, y de todos aquellos profesionales de lo social que han invertido parte de su tiempo recibiéndonos en sus ámbito de trabajo para realizar las entrevistas concertadas y hacernos conscientes de su trabajo (según su cargo) y de la realidad social.

Por último, nos gustaría agradecer por su gran implicación a nuestra tutora y profesora Lourdes Casajús Murillo, la cual nos ha guiado y acompañado a lo largo de todo nuestro proceso, formándonos y orientándonos en materia de investigación y Políticas Sociales, y proporcionándonos toda la información relevante y su propia experiencia. Además, nos ha animado en todo momento y ha seguido muy cerca nuestro trabajo y su desarrollo cada semana, siendo un gran apoyo para nosotras.

Muchas gracias a todos.

## ÍNDICE

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES.....	4
RESUMEN.....	5
CAPITULO I. TEMÁTICA DE ESTUDIO.....	6
1.1. INTRODUCCIÓN.....	6
1.2. TEMA OBJETO DE ESTUDIO Y SU JUSTIFICACIÓN.....	7
1.3. OBJETIVOS QUE GUÍAN EL ESTUDIO.....	9
1.4. ENFOQUE METODOLÓGICO Y TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN.....	9
1.4.1. CONTEXTO GEOGRAFICO Y POBLACIONAL DE REFERENCIA.....	12
1.4.2. MUESTRA.....	12
1.4.3. PROCEDIMIENTO.....	12
CAPITULO II. LA PROBLEMÁTICA DE LA POBREZA ENERGÉTICA: MEDIDAS ADOPTADAS EN ARAGÓN.....	14
2.1. FUNDAMENTACION TEÓRICO-CONCEPTUAL.....	14
2.1.1. LA VIVIENDA COMO UN DERECHO FUNDAMENTAL.....	17
2.1.2. NECESIDAD EMERGENTE: LA POBREZA ENERGÉTICA.....	18
2.1.3. MARCO DE ACTUACIÓN DE REFERENCIA DE LOS PODERES PÚBLICOS DESDE UN MODELO DE GOBERNANZA MULTINIVEL.....	20
2.1.4. MARCO POLÍTICO - ADMINISTRATIVO DE REFERENCIA.....	27
CAPITULO III. ANÁLISIS Y CONCLUSIONES FINALES.....	32
3.1. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE DATOS.....	32
3.2. CONCLUSIONES.....	37
CAPITULO IV: REFERENCIAS BIBLIOGRAFICA.....	40
4.1. BIBLIOGRAFÍA.....	40
4.2. NORMATIVA DE REFERENCIA.....	40
4.3. WEBGRAFIA.....	41
ANEXOS.....	42
ANEXO 1. TABLA DE VARIABLES.....	42
ANEXO 2. TABLAS DE CATEGORIAS PROFESIONALES.....	43
ANEXO 3. MODELOS DE ENTREVISTA.....	44
ANEXO 4. MODELO DE CONTACTO VIA EMAIL PARA EMPRESAS ENERGÉTICAS.....	45
ANEXO 5. TABLA DE REFERENCIAS PROFESIONALES.....	46
ANEXO 6.CRONOGRAMA.....	48

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Elaboración propia.....	19
Tabla 2. Elaboración Propia.....	19

## ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Organigrama del Área de Derechos Sociales del Ayuntamiento de Zaragoza.....	21
Ilustración 2. Organigrama de Zaragoza Vivienda.....	22

## RESUMEN

En un contexto de crisis económica, se comienza a hablar de la llamada pobreza energética. Esta situación de pobreza relacionada con el consumo de energía, es considerada como una necesidad social puesto que afecta a un número considerable de población. Es por esto que desde los poderes públicos se vienen tomando medidas para cubrir esta necesidad.

Con este trabajo se pretende analizar y valorar las medidas adoptadas por el Gobierno de Aragón. Para ello, se ha tratado de conocer los factores de incidencia en la pobreza energética, naturaleza, carácter y alcance de las medidas a adoptar, así como el impacto de las mismas en el bienestar y calidad de vida de la población beneficiaria.

Finalmente, decir que se trata de un trabajo de carácter exploratorio, de una aproximación al estudio de unas medidas de reciente implementación con el que se pretende ir aportando conocimiento al proceso de puesta en marcha.

***Palabras clave: pobreza, pobreza energética, vivienda, política pública, vulnerabilidad social, exclusión social, exclusión residencial, alquiler social.***

## ABSTRACT

Speaking of economic crisis is beginning to talk about the so-called energy poverty. This situation of poverty related to the consumption of energy is considered as a social necessity since it affects a considerable number of population. This is why public authorities are taking measures to meet this need.

This paper aims to analyze and evaluate the measures adopted by the Government of Aragon. In order to do this, we have tried to know the factors of incidence in the energy poverty, character nature and scope of the measures to be adopted, as well as the impact of the same on the welfare and quality of life of the beneficiary population.

Finally, to say that it is a work of exploratory character, an approach to the study of recently implemented measures with which it is intended to be contributing knowledge to the start-up process.

***Key words: poverty, energy poverty, housing, public policy, social vulnerability, social exclusion, residential exclusion, social housing.***

## **CAPITULO I. TEMÁTICA DE ESTUDIO.**

### **1.1. INTRODUCCIÓN**

El presente trabajo fin de grado trata sobre una investigación acerca del análisis y valoración de las medidas de protección social contra la pobreza energética adoptadas por los poderes públicos en Aragón.

Este trabajo consta de tres capítulos fundamentales, divididos en la temática de estudio, el marco teórico-normativo, el análisis de los datos obtenidos y conclusiones finales.

Con la presente investigación vamos a tratar de dar respuesta a nuestro objetivo principal, el análisis y valoración de las medidas de protección social públicas contra la pobreza energética, ya que es un problema social de actualidad que consideramos necesario investigar por el alcance e impacto que estas medidas están teniendo en la población beneficiaria de las mismas.

Para ello hemos realizado una investigación cualitativa, mediante fuentes secundarias y fuentes de primera mano. Estas fuentes constan en primer lugar de toda la documentación normativa, informes, estudios, libros, etc. para tener un previo conocimiento sobre el tema a tratar, y posteriormente teníamos programadas una serie de entrevistas clasificadas por ámbitos profesionales: actores públicos, empresas energéticas, Zaragoza vivienda como entidad social colaboradora y finalmente, usuarios afectados por la pobreza energética.

Dado el alcance y la limitación en el tiempo de un Trabajo Fin de Grado, se trata de un primer análisis que puede servir como base y fundamentación para una posterior investigación de mayor alcance y profundidad. Esta limitación hace que la muestra no tenga un carácter representativo, y que el análisis y valoración de las medidas se haya restringido a la información obtenida desde el ámbito político-institucional, es decir, desde la visión de los actores públicos intervinientes.

## 1.2. TEMA OBJETO DE ESTUDIO Y SU JUSTIFICACIÓN

Actualmente, el consumo de energía se ha convertido en una necesidad social emergente de tal alcance que ha pasado a ser un nuevo factor de pobreza en el siglo XXI. Esta nueva necesidad está siendo visualizada recientemente debido a la creciente incidencia que está teniendo en la población. El alcance de esta necesidad es tal, que el Gobierno se ha visto obligado a incluirlo en la agenda pública, adecuando las políticas de vivienda y proporcionando una legislación dirigida a solventar esta nueva necesidad.

Las medidas ofrecidas por los actores públicos están resolviendo los síntomas visibles de la pobreza energética, pero ésta sigue presente en las viviendas, dificultando la calidad de vida de aquellas personas que sufren su impacto, y que además, al no tener recursos suficientes para hacerle frente se encuentran en un nuevo riesgo de exclusión: la exclusión residencial, la cual vulnera su derecho a una vivienda digna, derecho básico y primordial que garantiza nuestra Constitución.

Partimos de la idea de que la pobreza energética es una problemática que ha sido conceptualizada y legislada recientemente, sin embargo, esta necesidad siempre ha existido, sólo que no era considerada como un factor de pobreza. Con la evolución de la sociedad, surgen nuevas necesidades, entre ellas el acceso a la energía y su consumo. Esta nueva necesidad se conoce como pobreza energética, la cual ha tenido un fuerte impacto en la población de escasos recursos económicos. Para ello, la Administración ha desarrollado una serie de medidas de protección social dirigidas a aquellos ciudadanos incapaces de hacer frente al impacto de la pobreza energética. Es por ello por lo que nos preguntamos si las medidas adoptadas cubren las necesidades relacionadas con el consumo de energía que presenta esta necesidad. Entendemos que la pobreza energética afecta directa y negativamente a las medidas de protección social, dado que las familias afrontan un elevado nivel de gasto energético que merman la renta que perciben de estas ayudas.

Esto nos permitirá visualizar la naturaleza de las medidas generales ya establecidas por el Gobierno en materia de pobreza energética en Aragón y hacer una valoración acerca de qué aspectos son necesarios trabajar para solventar la pobreza energética, que merma las condiciones de vida de la población más vulnerable. Con esta aproximación a la realidad, asentaremos la base de un estudio social que podrá ser el inicio de una investigación más profunda.

Es por ello por lo que vamos a centrar nuestro tema objeto de estudio en las medidas adoptadas en materia de pobreza energética, en sus factores de incidencia e impacto en la población afectada. Queremos analizar si las medidas de protección social enfocadas a la erradicación de la pobreza energética son suficientes y adecuadas. Además, es importante conocer cuál es la naturaleza y el carácter de las mismas y si de verdad responden a la necesidad social.

Entendemos que la situación es emergente debido a la creciente incidencia que ha tenido recientemente la pobreza energética en los hogares españoles, y además, siendo más alarmante cuando esto lo sufren niños y personas mayores.

Este trabajo viene guiado bajo la necesidad social y profesional de indagar acerca de las medidas adoptadas y su valoración. Como futuras profesionales del trabajo social, nos parece necesario conocer y estudiar el proceso completo de cómo se detecta una necesidad y el desarrollo de medidas de protección social enfocadas a esta necesidad, donde se recogen los recursos destinados a solventar las necesidades y, finalmente, como el Gobierno legisla y cómo los profesionales las implantan y gestionan.

Esto nos hace ser conscientes del alcance del impacto de esta necesidad, que se ha convertido en un indicador de pobreza en nuestra sociedad. Como futuras trabajadoras sociales nos preguntamos si las medidas de protección social contra la pobreza energética en materia de vivienda están siendo eficaces o no y cómo los trabajadores sociales gestionan la Iniciativa Social.

En conclusión, nuestra investigación se interesa en la pobreza energética, en el impacto de las medidas de protección social y en cómo se está trabajando desde los poderes públicos y los profesionales de lo social en su erradicación a través de la aprobación y gestión de estas medidas, centrándonos en la población afectada en Zaragoza, con el ánimo de que pueda servir como base a posteriores investigaciones dedicadas a estudiar y trabajar para actuar contra la pobreza energética. Se trata de una investigación aplicada en la manera en que el Trabajo Social ha de conocer para actuar y transformar la realidad.

### **1.3. OBJETIVOS QUE GUÍAN EL ESTUDIO**

Partiendo de la idea inicial de que la pobreza energética es un concepto actual, el cual se ha visto legislado recientemente y está empezando a visualizarse en nuestra sociedad debido a la gran incidencia que está teniendo entre la población más vulnerable, vamos a realizar esta investigación en torno a un objetivo general, que centra nuestro tema objeto de estudio.

1. Valorar y analizar las medidas de protección social adoptadas por los poderes públicos en materia de pobreza energética y el impacto sobre el bienestar y calidad de vida de la población beneficiaria.

Por consiguiente, los objetivos específicos de nuestra investigación son:

- 1.1. Detectar los factores que inciden en la pobreza energética.
- 1.2. Conocer el perfil de la población afectada/beneficiaria de las mismas.
- 1.3. Indagar sobre la naturaleza, características y alcance de las medidas adoptadas.

Entendiendo el bienestar y calidad de vida, tanto desde el punto de vista de las condiciones de habitabilidad, y en relación a la energía que una vivienda ha de reunir para que las personas que habitan en ellas puedan desenvolverse en su vida diaria, como de la repercusión que estas condiciones y/o el consumo de energía puedan tener en los ingresos económicos.

En este sentido, y atendiendo a las variables que configuran nuestros objetivos, entendemos el bienestar como una de las condiciones óptimas de habitabilidad.

En cuanto a los factores como elementos que inciden en que se produzca la pobreza energética se pueden clasificar en: factores económicos, tanto directamente (falta de renta familiar) como indirectos (el coste de rehabilitación de una vivienda), como aquellos elementos que inciden en el confort (mal sistema de calefacción, humedades, etc.)

A la hora de determinar los objetivos de nuestra investigación, hemos contemplado previamente las medidas de protección social contra la pobreza energética para analizar su naturaleza y su carácter y posteriormente, poder cumplir dichos objetivos.

### **1.4. ENFOQUE METODOLÓGICO Y TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN.**

Cuando hablamos de investigación social, enmarcada dentro de las Ciencias Sociales, nos centramos en aquel ámbito y campo de interés que es la sociedad, cuyo proceso de aplicación del método y de las técnicas se encuentra dirigido a la obtención de nuevos conocimientos, que busquen y traten de dar respuesta a aquellos problemas que surgen en la realidad social en la que dicha sociedad se encuentra inmersa. [ CITATION Sie07 \l 3082 ].

En la manera en que en el Trabajo Social hemos de conocer para actuar y transformar aquella realidad sobre la que actuamos, hablamos de una investigación aplicada. Los/las trabajadores sociales en el ejercicio de su profesión, para promover el cambio y lograr la transformación social, más allá de ser meros implementadores de las políticas y, programas y proyectos sociales, hemos de ser capaces de analizar y valorar cuál es la naturaleza de las mismas, su proceso de diseño e implementación y los resultados obtenidos. Es por esto que con este proyecto de investigación, más allá de culminar nuestra tarea como

estudiantes y demostrar las competencias adquiridas, queremos introducirnos al estudio y análisis de las políticas públicas.

Hablar de las medidas de actuación de los poderes públicos en materia de pobreza energética es hablar de política pública. La Política pública es entendida como *“conjunto de acciones, de procesos, de interacciones e intercambios entre actores que tienen lugar en los ámbitos del poder político. Así, y a pesar de que existe cierta tendencia a pensar que el ámbito de las políticas públicas es el ámbito de la tecnicidad, las políticas públicas y su estudio suponen entrar en el análisis de lo que es el poder político: quién obtiene qué, por qué y cuándo, y las consecuencias de ello”* (Grau, M. 2002). Según [ CITATION Sub08 \l 3082 ] pueden distinguirse diversos elementos constitutivos de una política pública, los cuales son: *solución de un problema público, existencia de grupos-objetivo en el origen de un problema público, coherencia al menos intencional, existencia de diversas decisiones y actividades, programa de intervenciones, papel clave de los actores públicos, existencia de actos formales y naturaleza más o menos obligatoria de las decisiones y actividades.*

Valorar y analizar estas medidas supone aplicar una metodología de análisis de política pública en la que los actores son el elemento central, por este mismo motivo es necesario hacer una diferencia entre los diferentes actores que participan en el proceso, ya que cada uno de ellos desempeñan un papel distinto en el proceso; Por un lado, los actores públicos son quienes sientan las bases legales a partir de las cuales el resto de los actores participa; los trabajadores sociales a partir de la iniciativa social implantan las medidas aprobadas por el estado y se encaran de investigar junto con las entidades sociales de analizar donde está la necesidad. En este sentido, y para alcanzar los objetivos pretendidos, y en aplicación de esta metodología tendremos en cuenta:

- El problema como un problema público a resolver
- La población afectada; características y necesidades
- Inclusión en la agenda pública
- Estrategias y medidas adoptadas
  - o Grado de interés y expectativas que suscitan
- Implementación e impacto.

Teniendo en cuenta los actores participantes en el proceso y atendiendo a un modelo de gobernanza multinivel, distinguimos entre actores públicos y privados en función del lugar que cada uno de ellos ocupa y el papel que ejercen tanto en el diseño e implementación de las medidas adoptadas, como en la manera en que recaen sobre ellos los resultados obtenidos.

Para entender qué papel juegan los actores en políticas públicas, debemos hacer una distinción entre los actores públicos y privados.

Para definir qué es un actor público implicado en el proceso de políticas públicas, hace falta entender la existencia de un acuerdo político-administrativo, de manera que, Subirats y colaboradores definen los actores públicos como *conjunto estructurado por las reglas de derecho que rigen las competencias y los procesos administrativos así como por otras reglas institucionales mas informales, implicados en la elaboración y ejecución de una política pública* [ CITATION Sub08 \l 3082 ].

Por otra parte, los actores privados “participan también en la constitución y estructuración del espacio de una política pública, sin que ello implique control gubernamental directo sobre su proceder” [ CITATION Sub08 \l 3082 ].

Finalmente, es importante destacar el papel que las entidades sociales llevan a cabo, ya que juegan un papel importante a la hora de buscar una solución o paliar esta problemática [ CITATION Sub08 \l 3082 ].

Dadas las características de nuestro tema objeto de estudio y los objetivos a alcanzar, requiere de un tipo de investigación cualitativa, apoyada por datos de carácter cuantitativo en la manera que hablamos de población afectada y en relación a su tipología y características, así como el alcance de esta problemática sobre la misma. Por lo tanto, se trata de una investigación de carácter prescriptivo puesto que introducimos elementos descriptivos de la situación y analizamos y valoramos las medidas adoptadas y su impacto.

La información requerida para alcanzar nuestros objetivos, la hemos obtenido tanto de fuentes primarias mediante la técnica de la entrevista semi-estructurada, como de fuentes secundarias a través de documentación de diferentes tipos (documentos, informes, memorias, etc.) proporcionados y obtenidos desde diferentes medios (las instituciones y profesionales de referencia, desde diferentes bases de datos, etc.). Recoger información de carácter cuantitativo a través de fuentes primarias, ha resultado imposible ya que no existe un registro de datos que nos permita una recopilación y codificación de los mismos porque las medidas adoptadas son de reciente implementación.

Hemos aplicado la técnica de la entrevista semi-estructurada en la manera en que nos aporta información con un mayor nivel de profundidad y desde la perspectiva de la experiencia de las personas participantes tanto en el diseño como en el proceso de implementación. Para ello se ha entrevistado tanto a políticos y cargos públicos, como a profesionales responsables de la implementación de estas medidas. El número total de entrevistas realizadas ha sido 12, de las cuales 2 son cargos políticos, 3 son cargos públicos, 4 trabajadores sociales y 3 son técnicos sociales (Ver anexo X de relación de participantes).

La interpretación y análisis de los datos obtenidos se afronta mediante un análisis de contenido cualitativo, que si bien en función de la información obtenida, en parte, nos ofrece información de carácter descriptiva, nos permite profundizar en el contenido obteniendo un proceso de análisis más interpretativo que sin llegar a un análisis profundo del discurso procedemos a un análisis textual en la que nos permite una articulación estructural del texto, por lo que cabría decir que el nivel de análisis en el que se sitúa, atendiendo al texto de [ CITATION Piz00 \l 3082 ] es el de análisis textual.

La información recabada a partir de los documentos se ha analizado mediante la técnica de análisis documental. De estos documentos, al igual que de las entrevistas hemos extraído información que nos permite realizar un análisis prescriptivo con el suficiente nivel de profundizar para valorar las medidas adoptadas por los poderes públicos en materia de pobreza energética y el alcance de las mismas.

Con esta técnica se pretende reflejar lo que cada entrevistado considera importante y relevante en relación a nuestro tema objeto de estudio, con el objetivo de analizar y ver la relación que existe entre las diferentes variables que guían nuestro estudio.

A través del análisis no vamos a presentar únicamente lo que se ve, sino también lo que se encuentra relacionado con todos los significados e interpretaciones que se dan en el contexto cultural e histórico que vivimos.[ CITATION Cor10 \l 3082 ]

### **1.4.1. CONTEXTO GEOGRAFICO Y POBLACIONAL DE REFERENCIA**

El contexto geográfico de referencia en el que nos situamos es Aragón puesto que las medidas adoptadas se aplican en todo el territorio aragonés sin embargo y en concreto en el nivel local de implementación de las medidas nos hemos situado en Zaragoza capital puesto que es en esta localidad donde se concentra el mayor número de población, en concreto en algunos de los barrios en los que dadas las características de su población se concentran un mayor número de personas afectadas por esta situación. Población que pueda suponer esta problemática (casco antiguo, las fuentes, la magdalena)

### **1.4.2. MUESTRA**

Esta investigación no pretende ser representativa, sino significativa, ya que la muestra es muy específica y abarca un territorio concreto de la ciudad de Zaragoza, que servirá para hacer una valoración aproximada de las medidas de protección social vigentes, desarrolladas por los poderes públicos y valorar si estas son suficientes y si responden a las necesidades de la población afectada por la pobreza energética.

Esta política requiere la participación de Actores Públicos. También requiere la colaboración de profesionales de los servicios sociales generales que ostentan cargos públicos en relación a la temática que nos ocupa, así como de políticos y aquellos ciudadanos afectados por las consecuencias que trae consigo la pobreza energética, y además su situación no mejora pese a ser perceptoras de rentas de carácter asistencialista.

“La representatividad de los observados y de los lugares estriba en una cuidadosa elección basada en la representatividad sustantiva o sociológica que tenga el actor o el espacio social seleccionado para los objetivos del estudio” [ CITATION Dev05 \l 3082 ].

Esta investigación se llevara a cabo en Aragón, más concretamente en la ciudad de Zaragoza con familias residentes en alojamientos de Zaragoza vivienda.

La manera en la que la muestra está diseñada coincide con aquellas familias afectadas por la pobreza energética en Zaragoza, que son perceptoras de rentas de carácter asistencialista, tales como IAI o RAI.

### **1.4.3. PROCEDIMIENTO**

Para la realización de nuestra investigación se va a llevar a cabo la elaboración de un cuadro de referencias bibliográficas, en la cual se van a clasificar por términos y temáticas todas aquellas fuentes con las que vamos a trabajar.

El análisis de los datos se verá condicionado tanto por la parte cualitativa, ya que como hemos explicado antes, es una investigación prescriptiva.

Con la participación de los profesionales colaboradores se va a utilizar la técnica de “bola de nieve”, ya que van a proporcionarnos fuentes secundarias con las que obtener información útil para nuestra investigación como los contactos con otros profesionales, actores públicos en materia de vivienda y pobreza energética que se consideren de especial interés para nuestro estudio.

Tras la obtención de esta información y la recogida previamente, aplicaremos la metodología de análisis y valoración de las medidas de protección social contra la pobreza energética llevadas a cabo por los poderes públicos.

Una vez definidos nuestros 5 términos importantes, se procederá a la elaboración entrevistas semi-estructuradas (ANEXO 2. TABLAS DE CATEGORIAS PROFESIONALES) en profundidad, las cuales estarán adaptadas a los distintos actores de referencia que vayan a colaborar con nuestro proyecto de investigación.

Para concertar las citas y realizar las entrevistas con los distintos profesionales, nos pondremos en contacto tanto por vía email, como por vía telefónica. Las entrevistas serán gravadas, siempre y cuando los profesionales estén de acuerdo con ello, a modo confidencial, en pro de facilitar la transcripción de estas entrevistas para poder realizar el análisis específicamente y las conclusiones finales.

Una vez transcritas las entrevistas, se procederá a la elaboración de una serie de tablas; Por un lado, vamos a recoger a modo de acta informativa para constatar qué día y hora nos hemos citado con cada profesional; Por otra parte, tablas que van a dividir a los profesionales por cargo, y finalmente, otra tabla que recoja las variables, categorías que conforman cada variable y el resumen de la información obtenida para sintetizar la información y poder realizar el análisis. Las variables principales son *pobreza energética, medidas de protección contra la pobreza energética, actuación profesional e incidencia en usuarios*.

- Pobreza energética: Qué es; Por qué se ha conceptualizado-legislado; Factores de incidencia; Perfil de personas afectadas.
- Medidas de protección social: Naturaleza; Carácter; Alcance.
- Actuación profesional: Cargos Públicos, Trabajadores Sociales y Técnicos de lo social.

Para terminar, y una vez acabada la tabla de variables, categorías y resumen, se procederá al análisis de la información obtenida y las conclusiones finales del proyecto de investigación. En este apartado se añadirán citas textuales de cada entrevista para justificar nuestra interpretación, análisis y valoración.

De esta manera podremos conocer y analizar si el carácter de las medidas de protección social son suficientes o si por el contrario es necesario reformular y replantear desde la innovación nuevas medidas de protección social que se adapten a las necesidades reales y prevengan y solucionen la pobreza energética.

## CAPITULO II. LA PROBLEMÁTICA DE LA POBREZA ENERGÉTICA: MEDIDAS ADOPTADAS EN ARAGÓN.

### 2.1. FUNDAMENTACION TEÓRICO-CONCEPTUAL

Afrontar nuestro tema objeto de estudio requiere previamente acercarnos al ámbito y realidad en el que se enmarca. Dado nuestro tema objeto de estudio, nuestro trabajo de investigación se centra en las medidas de protección social contra la pobreza energética y el proceso de legislación e implantación desde el modelo de gobernanza multinivel que tiene España: El Estado, la DGA y el Ayuntamiento de Zaragoza. Es por esto por lo que consideramos necesario realizar una previa definición de conceptos que guardan relación con la pobreza energética, ya que nos facilitará la comprensión y el análisis final de la investigación. Estos conceptos son **“vivienda”, “política pública”, “vulnerabilidad social”, “exclusión social”, “exclusión residencial”**.

Profundizar en el conocimiento del concepto de **“pobreza energética”** nos permitirá entender de qué estamos hablando y porqué es considerada como una necesidad social a la que los poderes públicos han de atender, cuáles son los factores que tienen más incidencia y si este nuevo tipo de pobreza afecta a un perfil concreto de la población.

Puesto que estamos hablando de una situación de pobreza que afecta a la población vulnerable y en relación a las condiciones de habitabilidad de la vivienda, hablamos de la exclusión de un derecho, el derecho a la vivienda, el cual no se ve garantizado, y por lo tanto, de exclusión residencial, términos y conceptos que son necesarios conceptualizar ya que nos facilitarán la comprensión y el análisis final para conseguir nuestros objetivos.

Con la evolución del Estado y sus competencias, es a partir del Estado liberal cuando éste comienza a asumir funciones con mayor cobertura en cuanto a protección social se refiere. Ante el aumento de demanda de protección social causado por las necesidades sociales emergentes, el Estado se ve obligado a intervenir para ofrecer soluciones ante estas necesidades. Es por ello por lo que administra y gestiona los fondos públicos, creando los servicios sociales y programas, que son la base de las políticas públicas. Entendemos por **“políticas públicas”** *el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos* [ CITATION Sub \l 3082 ].

En relación con el término de exclusión residencial, haremos una pequeña mención sobre qué es el **“alquiler social”**, dado que está dirigida a garantizar el derecho a una vivienda digna a aquellos ciudadanos más vulnerables.

Ahondar en el estudio de estos conceptos nos servirá para entender cómo han evolucionado las necesidades sociales relacionadas con la vivienda y respecto a la llamada pobreza energética. Al trabajar sobre la evolución de la vivienda en España podremos conocer cómo han actuado los distintos gobiernos en lo referente a materia de medidas de protección social y garantía del derecho de la vivienda, y cómo se ha ido modificando la normativa pública para garantizar este derecho básico avalado por la Constitución Española de 1978.

Para ello, hay que definir previamente el término de “**vivienda**” como un derecho social. Esto nos permitirá conocer qué limitaciones hay y qué medidas son necesarias para que estas viviendas cumplan requisitos mínimos de calidad que garanticen el confort de las familias y su bienestar.

La Constitución Española hace referencia a la vivienda como un derecho fundamental que debe ser garantizado para todos los ciudadanos. Esto viene citado en el artículo 47, el cual expone que *“todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos”* (Constitución Española, 1978).

Según expone Josep Castañé *“la conceptualización del derecho fundamental a la vivienda que recoge la Constitución no ha sido interpretada como una obligación de los poderes públicos a proveer una vivienda a cada ciudadano como sucede con la sanidad o la educación”* [ CITATION Cas05 \l 3082 ] ya que el objetivo de las políticas sociales y el deber del Estado es garantizar este derecho a la vivienda de igual manera que el derecho a sanidad y educación pública para todos los ciudadanos del Estado Español.

Aunque la vivienda es un derecho fundamental en España nunca se ha visto garantizado puesto que la política económica del país entendía esta realidad como un problema y no como una necesidad. La sociedad no podía resolver por sus propios medios esta necesidad, por lo que se diseñaron y desarrollaron políticas públicas de actuación y estrategias sociales.

Con la llegada de la crisis y la imposibilidad de pago, tanto de alquileres como de hipotecas, ha surgido un nuevo fenómeno que afecta a un gran número de población en España: la llamada **exclusión residencial**, la cual se define como *“las condiciones de acceso a la vivienda que ha impuesto el sistema residencial han hecho aumentar de manera considerable las dificultades de la población para resolver sus necesidades de alojamiento, aumentando la vulnerabilidad de sectores y grupos sociales que en otros momentos estaban perfectamente integrados. También ha reforzado y aumentado la exclusión estructural que padecen algunos colectivos y grupos sociales, haciéndola permanente y de muy difícil modificación”*. [ CITATION Cor07 \l 3082 ].

Pero la **exclusión residencial** ha sido definida por varios autores, entre los cuales Estivill la entiende como una *“acumulación de procesos confluyentes con rupturas sucesivas consecuencia de la situación económica, política y social, que alejan y marginan a personas y territorios de los centros de poder, los recursos y los valores dominantes”* [ CITATION Est03 \l 3082 ]. Este nuevo tipo de exclusión trae consigo una serie de factores de incidencia que deben ser mencionados para entender bien este concepto.

El *acceso a la vivienda* es uno de los factores que inciden en la exclusión residencial. Este viene dado a causa de los recortes en los fondos públicos como consecuencia de la crisis económica. España se ha visto afectada en cuanto a la cobertura de derechos sociales, lo que ha repercutido en este acceso, haciendo que la población que tiene dificultad en el acceso a la vivienda por la falta de medios y recursos, vea mermado este derecho básico.

Pero el problema de acceso a la vivienda no es el único factor que conlleva exclusión residencial. Cortés (2003a) entiende la exclusión residencial como la afirmación de 4 factores básicos en el uso de la vivienda: accesibilidad, adecuación, habitabilidad y estabilidad:

- **La exclusión residencial desde la accesibilidad.** A la hora de entender y explicar la exclusión residencial es muy importante nombrar al colectivo que está más vulnerable ya que está expuesto a sufrir la exclusión residencial. Los colectivos afectados son las personas que sufren problemas de accesibilidad y los colectivos con recursos económicos limitados y que encuentran grandes dificultades a la hora de hacer frente a un alquiler.
- **La exclusión residencial desde la adecuación de la vivienda en el entorno.** Desde esta perspectiva, la exclusión residencial contempla todas aquellas situaciones que afectan al aislamiento físico o la integridad psíquica de las personas [ CITATION Cor07 \l 3082 ].
- **La exclusión residencial desde la habitabilidad.** Uno de los aspectos que afectan a las condiciones de habitabilidad es el de la energía, tanto en lo referido a la capacidad de consumo, como a las condiciones de vivienda que imposibilitan la eficiencia del mismo. Según el texto de *Exclusión residencial en la ciudad de Zaragoza (2014)*, el término de exclusión residencial es equiparable con el concepto de infravivienda desde la perspectiva de la habitabilidad. Se puede relacionar directamente con la exclusión residencial y la degradación que sufren las propias viviendas, además de la falta de recursos públicos que intervienen en esta problemática.
- **La exclusión residencial desde la seguridad/estabilidad.** De acuerdo con Cortés podemos definir la exclusión residencial a través de dos grandes situaciones:
  - La capacidad económica y la ausencia o escasez de ingresos que provocan esta inestabilidad.
  - Las pérdidas de las viviendas en relación con las crisis familiares, como son los desahucios o realojos

Tradicionalmente, las dos políticas más importantes para facilitar la accesibilidad de la vivienda a los ciudadanos son la vivienda protegida y la política de alquiler. Ninguna de ellas ha sido capaz de solucionar o paliar dicho problema y el número de viviendas vacías ha incrementado notablemente. Debe tenerse en cuenta que las viviendas sociales no deben encontrarse situadas en zonas problemáticas ni deben concentrarse en una única zona, ya que supondría una masificación del entorno y tendría difícil control profesional. Es decir, cuando la economía familiar y los recursos económicos son insuficientes para afrontar las necesidades de vivienda en la economía de mercado, se ve emergida en una situación de vulnerabilidad o en contexto de infravivienda.

Una vez es reconocido el derecho a la vivienda como tal, la vivienda adquiere un papel central en la organización de nuestra sociedad, por lo que se constituye como un bien imprescindible para estar integrado. En consecuencia, el sistema de provisión residencial se convierte en un elemento esencial y básico para conseguir que este proceso de inserción se vea garantizado [ CITATION Cor07 \l 3082 ].

En función del convenio regulado entre el Estado y las empresas energéticas, se gestiona una nueva medida de protección contra la exclusión residencial para dotar de alojamiento a los ciudadanos. Esta medida es el **alquiler social**, entendido como una protección concedida por los poderes públicos, que pretende garantizar el derecho a la vivienda para aquellas personas que por sus propios medios no pueden acceder a

una vivienda digna en las condiciones establecidas en el convenio firmado por los Ministerios y las entidades bancarias.

En el caso contrario, cuando el derecho a la vivienda no se ve garantizado, se produce una situación de vulnerabilidad en aquellas personas que se ven en esta situación. Es por ello que el Gobierno de Aragón, a través del boletín oficial, define **vulnerabilidad** en el artículo 17 como *“aquellas que se encuentren en situación de riesgo de exclusión social, que sufran o que tengan algún miembro que sufra violencia de género o violencia familiar, que sean o que tengan algún miembro que sea víctima de terrorismo, y aquellas que así se califiquen en virtud de las especiales circunstancias socioeconómicas que les afecten”*.

De manera que, la vulnerabilidad es un factor que conlleva un riesgo de exclusión social alto y en consecuencia, está ligado con la exclusión residencial.

### **2.1.1. LA VIVIENDA COMO UN DERECHO FUNDAMENTAL**

Para entender la vivienda como un derecho fundamental y las necesidades en relación con la misma, debemos hacer un pequeño inciso en el transcurso de las políticas de vivienda en España, ya que la vivienda se ha visto envuelta en un proceso de cambio que ha ido adaptándose a las necesidades propias de la evolución socio-económica.

Una vez entendido el concepto de exclusión residencial y qué provoca esta problemática, es importante conocer qué colectivos de la población en situación de vulnerabilidad. Los grupos de la población considerados como población vulnerable, y por lo tanto, susceptibles de sufrir riesgo de exclusión social, y a su vez, riesgo de exclusión residencial son:

- **Población joven**, colectivo que tiene una gran falta de medios y recursos y se han visto desprotegidos por la ley.
- **Mujeres**. Se encuentran en situación de vulnerabilidad debido a la escasa red de apoyo y medios destinados a este colectivo para garantizarles sus necesidades básicas y que puedan desarrollar su vida en un entorno digno, especialmente las familias monomarentales y las mujeres víctimas de violencia de género.
- **Población envejecida** (esperanza de vida más longeva). Este colectivo presenta un mayor número de limitaciones en ámbitos de la vida cotidiana a causa del deterioro físico y psicológico causado por la edad, por lo que deben redistribuirse los fondos públicos y adecuar las políticas de vivienda para adaptarse a sus necesidades.
- **Población inmigrante** tuvo una gran acogida en el país en los años previos a la crisis, años en los que esta población se asentó gracias a las oportunidades laborales ofertadas y las ayudas sociales correspondientes por derecho que había en esa época. El status migratorio les concedió cierta protección legal y cierto acceso a prestaciones de asistencia social. Con la crisis de los refugiados, muchos necesitan asilo y documentación legal. Tras la llegada de los recortes, el acceso a la vivienda es limitado. **Las minorías étnicas** se ven especialmente afectadas ya que la política de vivienda no cuenta con medidas especiales de integración para este colectivo.
- **Discapacitados**. La mayoría de las ayudas expuestas en la política de vivienda se han enfocado a la realización de obras necesarias para la supresión de barreras arquitectónicas con el ánimo de solventar aquellas dificultades que impiden a estas personas desarrollar su vida cotidiana sin conflictos con el medio.

### 2.1.2. NECESIDAD EMERGENTE: LA POBREZA ENERGÉTICA

Desde hace varios años, España se encuentra inmersa en una crisis económica que ha afectado sobre todo al sector de empleo y al sector de vivienda, repercutiendo en todos los mecanismos sociales que hasta ahora cubrían ciertas necesidades. Esto ha visualizado y acrecentado la problemática de pobreza energética, de manera que el derecho a la vivienda se ha visto, una vez más, no garantizado.

Con la crisis económica se ha reducido el poder adquisitivo de muchas familias y, además, se han incrementado los precios de los suministros energéticos. España es el tercer país Europeo con el precio de las facturas de la luz más alta, justo después de Chipre e Irlanda.

La pobreza energética ha sido visualizada recientemente a causa de las nuevas necesidades que han surgido con la crisis económica en España. Esta es una necesidad que viene causada no sólo por la falta de medios económicos, sino también por la influencia de factores estructurales de las propias edificaciones que se construyeron en su día en base a los instrumentos y medios que había en esa época. De modo que, las causas de la pobreza energética en España se dividen en:

1. Privatización de las empresas energéticas y el oligopolio de estas: la mayoría de la distribución de la energía está controlada por Iberdrola, Gas Natural Fenosa y Endesa, empresas privadas. Al estar controlada la energía por el Oligopolio de las empresas españolas.
2. Inadecuación de los sistemas energéticos en los hogares: las instalaciones energéticas de los hogares dan lugar a un mal consumo de estas debido a los fallos estructurales de la vivienda, además las instalaciones de gas no funcionan al 100% de su capacidad.
3. La energía de estas casas circula más lenta: en primer lugar por la antigüedad de las infraestructuras y que la edificación de estas no fue bajo ninguna normativa eficiente. Por otra parte la masiva urbanización o las zonas residenciales (que empezó en los años 60). Finalmente cada edificio ha cambiado los sistemas de energía central por sistemas individualizados, lo que supone que aquellas viviendas que cuenten con instalaciones combinadas con gas funcionan solo al 10% de su capacidad respecto a otras viviendas que tienen todas sus instalaciones eléctricas.

Por todo esto, es necesaria la intervención pública en el mercado de la energía para implementar leyes basadas en los principios de justicia social e inclusión social.

Desde la intervención pública en cuanto a la regulación del suministro energético se pretende lograr una garantía en dicho suministro de calidad con un precio asequible y frenar el impacto del corte de suministro energético, que tanto impacto negativo tiene en las familias afectadas por dicha problemática.

La Unión Europea está apostando por numerosas técnicas de intervención pública en el mercado energético. Se ha reglado el derecho a un servicio universal, la imposibilidad de imputar obligaciones a un servicio público referentes al precio del suministro energético, la necesidad de amparar medidas de protección del cliente vulnerable y de lucha contra la pobreza energética. El comité económico europeo y social europeo (CESE) expone que la energía es un bien esencial y fundamental para realizar las actividades básicas de la vida diaria, por lo que el CESE plantea proteger a todas las personas que sufren esta situación para impedir su exclusión social. Estas medidas han sido enfocadas a medio y largo plazo, de manera que las medidas a corto plazo son de carácter paliativo (ayudas de urgencia desde Servicios Sociales) y las medidas a largo plazo se centran en la rehabilitación de viviendas e infraestructuras.

Cuando hablamos de **pobreza energética** entendemos que existe una evidente relación entre esta y el hogar. De esta manera, el concepto de *pobreza energética* se hace efectivo cuando un hogar no puede hacer frente al pago de energía necesaria con sus ingresos para satisfacer sus necesidades domésticas [ CITATION Tir16 \l 3082 ].

Numerosos autores han trabajado sobre el término de pobreza energética, pero el que mejor se adecúa a nuestro objeto tema objeto de estudio es el que define esta nueva pobreza cuando un hogar “*es incapaz de pagar una cantidad de servicios de la energía suficiente para las satisfacción de sus necesidades domésticas*” [ CITATION Est03 \l 3082 ]. Esto conlleva un difícil acceso a los servicios básicos de energía.

Este nuevo tipo de pobreza genera un impacto en diferentes ámbitos de la población, especialmente en la salud y en la población vulnerable.

La salud se ve afectada por la por la pobreza energética a causa de la temperatura que tiene la propia vivienda. Para conseguir que esta temperatura sea adecuada tienen que cumplirse dos factores; Una buena infraestructura de la vivienda (aislamiento, buena instalación eléctrica...) y que los ingresos familiares permitan asumir el pago energético necesario para cubrir sus necesidades.

En consecuencia de una temperatura inadecuada pueden surgir los siguientes problemas:

- Afecta a la salud mental de los inquilinos, llegando a derivar en casos de ansiedad y depresión.
- Complica patologías existentes en los miembros que conforman la unidad familiar, incrementando artritis y reumatismos.
- Puede acentuar enfermedades comunes (gripes, resfriados) prolongándolas en el tiempo.
- Incrementa el riesgo de muerte prematura y enfermedades cardiovasculares y respiratorias (asma, bronquitis).

Dado que la pobreza energética es un problema emergente que cada vez está teniendo mayor incidencia en la población, especialmente en la población rural y vulnerable, el Estado ha tenido que intervenir marcando una serie de directrices y herramientas para paliar y mitigar esta nueva problemática, “*como son los planes nacionales de acción en materia de energía, prestaciones en el marco del régimen de la seguridad social para garantizar el necesario suministro de electricidad a clientes vulnerables, o el apoyo a mejoras de la eficiencia energética*” (González, I. 2016: 165).

Por otra parte, cabe añadir que en estos últimos años el gasto de municipios, comarcas y entidades privadas ha aumentado en cuanto ayudas de urgencia, especialmente enfocadas al pago de facturas eléctricas, basado en el convenio entre las compañías eléctricas y el Ayuntamiento, para evitar los cortes en los suministros de energía. Por lo tanto, estas medidas son de carácter paliativo y asistencial y no previenen futuras situaciones similares, lo cual hace que estas familias afectadas se vean sumidas en el conocido círculo de pobreza energética.

### 2.1.3. MARCO DE ACTUACIÓN DE REFERENCIA DE LOS PODERES PÚBLICOS DESDE UN MODELO DE GOBERNANZA MULTINIVEL.

En el marco de un modelo de gobernanza multinivel en el contexto europeo, aunque en materia de política social la competencia es exclusiva de cada estado miembro, la Unión Europea es subsidiaria. Sin embargo, y a pesar de ello, no deja de pronunciarse ante los graves problemas sociales que acechan al conjunto de la unión, e insta a los poderes públicos a que actúen y tomen medidas de protección social e informa a través de directivas, dictámenes, comunicaciones, documentos de trabajo europeos, etc.

Situados en el contexto español, existe una serie de hechos destacables a la hora de hablar de la evolución de política de vivienda. Con la Constitución Española de 1978 se pretende dar garantía al derecho a la vivienda, derecho que se ha visto vulnerado con el impacto de la crisis económica.

Desde la Administración, el Ministerio de Fomento en materia de Arquitectura, Vivienda y Suelo se realiza el proceso de investigación y desarrollo de las medidas ajustadas a la necesidad social presente, de modo que desde este órgano las medidas de protección social están enfocadas a cumplir la garantía del derecho a la vivienda. *“No podemos olvidarnos la existencia de otros muchos que necesitan apoyo en el contexto del derecho a la vivienda para que pueda admitirse como un verdadero derecho social”* [ CITATION Vil11 \l 3082 ]. Este Ministerio actúa bajo los principios básicos citados en los planes estratégicos, los cuales se renuevan cada 4 años. Estos principios son la cohesión social y territorial, competitividad económica y sostenibilidad.

La elaboración de los planes estratégicos sigue una serie de líneas de actuación que pautan la garantía de cohesión territorial entre comunidades autónomas y, su vez, buscan ofrecer servicios de calidad, que la gestión pública sea eficaz (tratando de mejorar la coordinación interadministrativa) y orientar las políticas de infraestructuras, transporte y vivienda con el objetivo de generar empleo facilitando la movilidad laboral y el crecimiento económico. Esto afecta a todas aquellas actuaciones en relación con la vivienda, especialmente al Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovaciones urbanas de 2013-2016.

Para cumplir la garantía de este derecho, la política de vivienda centra sus líneas estratégicas en dos grandes ejes: la rehabilitación de edificaciones y viviendas y el fomento del alquiler. Además, cabe añadir la introducción de un nuevo modelo de gestión transparente y el fortalecimiento de mecanismos de cooperación con otras entidades sociales.

Con todo ello se pretende conseguir una mejora en las condiciones de las edificaciones ya existentes y su seguridad, habitabilidad y sostenibilidad, contribuyendo a la resolución de las infraviviendas en las ciudades, promoviendo la rehabilitación urbana en barrios completos, fomentando el alquiler de manera que favorezca la movilidad y el empleo (especialmente a aquellos colectivos más vulnerables de la sociedad), atendiendo las nuevas necesidades residenciales que surgen como consecuencia de la evolución histórica y, finalmente, solventando el problema de las viviendas vacías.

Pese a que esta política se dictó para cumplir con la garantía del derecho a la vivienda *“la mala gestión en política de vivienda ha tenido como consecuencia que los colectivos más vulnerables de la sociedad vean todavía más difícil optar a una vivienda digna mediante sus propios recursos económicos. Estos colectivos más vulnerables son los jóvenes, inmigrantes, población procedente de minorías étnicas, discapacitados y población anciana [...] así como cualquier otra persona que se encuentre en situación o riesgo de exclusión social tiene que poder disfrutar de una vivienda digna y adecuada en las mismas condiciones que los demás*

ciudadanos. Por ello requieren una especial atención en las políticas de vivienda a todos los niveles, desde el local, hasta el internacional” [ CITATION Vil11 \l 3082 ].

### **2.1.3.1. Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2013-2016**

El Ministerio de Fomento y las distintas Comunidades Autónomas firmaron en el año 2013 hasta el año 2016 un convenio regulador para favorecer el desarrollo de un Plan de Vivienda a nivel Estatal como medida garantizadora del derecho a la vivienda, el cual está vigente en la actualidad. Este Plan está enfocado de manera que puedan beneficiarse todos los ciudadanos que se encuentran en una situación en la que el derecho a la vivienda se ve vulnerado.

Este plan se financia mediante dotaciones de consignas acordadas en el convenio regulador entre el Ministerio de Fomento y las Comunidades Autónomas.

Dentro del Plan Nacional de Vivienda se cita que *“todos los planes que existen tienen elementos comunes, fomentan la producción de un volumen creciente de viviendas, se basan en la ocupación de nuevos suelos y en el crecimiento de las ciudades, y apuestan por la propiedad como forma esencial de acceso a la vivienda y establecen unas bases de referencia a muy largo plazo”*.

La necesidad de firmar un nuevo convenio regulador y aprobar este nuevo Plan Estatal de Vivienda se debe a la incapacidad de resolución y abordaje de las problemáticas existentes anteriores y que seguían mermando la calidad de vida de los ciudadanos. Este Plan está orientado a solucionar la problemática de vivienda actual, y se centra en que las ayudas actúen en aquello que sea más prioritario y de especial atención y, por otro lado, para incentivar al sector privado para que cree alternativas en cuanto a rehabilitación, renovación y regeneración de las viviendas.

Los objetivos que quiere conseguir este plan son:

1. Fomento del alquiler y de la rehabilitación, regeneración y renovación urbana.
2. Contribuir al pago hipotecario de los ciudadanos frente a los préstamos bancarios una vez obtenida la vivienda protegida.
3. Fomentar la cooperación y coordinación entre administraciones y la corresponsabilidad en la financiación y gestión.
4. Mejorar la eficiencia energética y las infraestructuras urbanas para conseguir la universalidad de acceso.
5. Reactivar el sector inmobiliario desde el fomento del alquiler y la rehabilitación de las infraestructuras.

Todo aquello que se subvencione deberá estar integrado en los programas previstos por el **Plan Estatal de Vivienda 2013-2016**, es decir:

- Programa de ayuda al alquiler de vivienda.
- Programa de fomento del parque público de vivienda en alquiler.
- Programa de fomento de la rehabilitación edificatoria.
- Programa de fomento de la regeneración y renovación urbana.
- Programa de apoyo a la implantación del informe de evaluación de edificios.
- Programa de fomento de ciudades sostenibles y competitivas.

### 2.1.3.2. Plan Estatal de Vivienda 2018-2021

Nuevamente, nos encontramos con que este Plan no ha sido capaz de dar cobertura a las necesidades de vivienda de la sociedad, por lo que se ha redactado un nuevo Plan Estatal de Vivienda que todavía no está aprobado. Este Plan está enfocado a trabajar en los años 2018-2021.

El Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 tiene como objetivos:

- Mantener las ayudas convenidas en planes estatales anteriores.
- Conceder nuevas subvenciones para la rehabilitación y regeneración de zonas tanto urbanas como rurales.
- Facilitar el acceso a la vivienda en régimen de alquiler a aquella población con dificultades económicas.
- Ayudar a aquellas personas que vayan a entrar en el proceso de desahucio de su vivienda habitual.
- Fomentar la rehabilitación de viviendas destinadas al alquiler.
- Ayudar al acceso de vivienda a los jóvenes tanto en alquiler como en compra.
- Ayudar a las personas mayores en el pago de alquiler o mantenimiento de vivienda.

Todo aquello que se subvencione deberá estar integrado en los programas previstos por el Plan Estatal de Vivienda 2013-2016, es decir:

- Programa de subsidiación de préstamos convenidos.
- Programa de ayuda al alquiler de vivienda.
- Programa de ayuda a los desahuciados de su vivienda habitual.
- Programa de fomento del parque de vivienda en alquiler.
- Programa de fomento de mejora de la eficiencia energética en viviendas.
- Programa de fomento de la conservación y mejora de la accesibilidad en viviendas.
- Programa de fomento de la regeneración y renovación urbana y rural.
- Programa de ayuda a los jóvenes.
- Programa de viviendas para personas mayores.
- Programa de ayuda a personas mayores.

Los usuarios que deseen beneficiarse de alguno de estos programas deberán de cumplir una serie de requisitos como ser mayor de edad y tener la nacionalidad Española o la de algún país de la Unión Europea. En el caso de ser extranjero deberá tener residencia legal en España. El requisito económico hace referencia a los artículos 48 y 49 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las personas físicas en relación a la declaración de la Renta en el caso de que la hubiera realizado el usuario, de lo contrario deberán incluir una declaración sobre sus ingresos.

Estableciendo una comparación entre el borrador del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 con el actual Plan Estatal de Vivienda 2013-2016, encontramos una serie de diferencias de las cuales podemos destacar como en el actual plan se le da importancia a la cooperación y coordinación entre las administraciones y la corresponsabilidad en la financiación y gestión, objetivo que no se ha destacado en el borrador del futuro Plan.

Por otro lado podemos observar como en el borrador del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 se tiene en consideración la mejora energética de las viviendas y a la población vulnerable como son los jóvenes y las personas mayores para los cuales se han creado programas de ayuda.

### 2.1.3.3. ARAGÓN Y LAS MEDIDAS CONTEMPLADAS EN MATERIA DE VIVIENDA.

Debido a que el Estado es descentralizado y confiere competencias de servicios sociales a las Comunidades Autónomas en materia de servicios sociales, cada comunidad autónoma se encarga de gestionar y administrar los fondos que el estado destina a ello y los propios fondos recaudados de la comunidad. Del mismo modo, cada ayuntamiento, municipio y comarca tiene el deber de gestionar y administrar los fondos que reciben a las distintas políticas, medidas de protección social y proyectos de manera responsable y transparente, en este caso, de manera que garantice la eliminación de la pobreza energética en los hogares de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Tras la aprobación de la **Ley Orgánica 5/2007, de 20 de Abril, de Reforma de Estatuto de Autonomía de Aragón**, que establece en el artículo 27 el derecho a una vivienda digna promocionando el acceso a la vivienda en régimen de propiedad o alquiler, el Estatuto de Autonomía de Aragón presta especial atención a los colectivos más necesitados y a los jóvenes. Con esto se consigue dar respuesta a la necesidad social y desarrollar la vivienda en el ámbito de la comunidad de Aragón.

Debido a la crisis económica, en el periodo comprendido entre los años 2011 y 2014 se ha producido un aumento en ayudas de urgencia proporcionadas por Servicios Sociales y entidades sociales (Cáritas) por lo que se produjo una disminución de beneficiarios de tarifas sociales, que *“de acuerdo a los datos de la Comisión Nacional del Mercado y la Competencia, han disminuido de 63.457 a 61.477 los beneficiarios en Aragón de este tipo de tarifa social. Se trata de un descenso del 3,22%”*.

#### 2.1.3.3.1. PLAN DE VIVIENDA DE ARAGÓN

Pero en materia de vivienda, Aragón cuenta con su propio **Plan de Vivienda de Aragón**, implantado desde el año 2014 y puesto en vigor para cubrir desde el mismo año hasta 2016.

Este Plan viene regulado por el Decreto 120/2014, de 22 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se regula el Plan Aragonés para el fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas en el periodo 2014-2016. El objeto de este decreto es la regulación de este Plan para el fomento de viviendas de alquiler, la rehabilitación estructural de las viviendas y la regeneración y renovación de las zonas urbanas más perjudicadas. Las ayudas previstas consisten en subvenciones enfocadas a la promoción de los alquileres para la población vulnerable, fomentando el parque de viviendas de alquiler, fomento de la rehabilitación de edificios, su regeneración y renovación urbanística, y finalmente, la implantación del informe de evaluación de edificios, así como la sostenibilidad y competitividad de las ciudades.

Los programas que contemplan este Plan son:

- Programa de ayuda al alquiler de vivienda.
- Programa de fomento del parque público de vivienda en alquiler.
- Programa de fomento de la rehabilitación edificatoria.
- Programa de fomento de la regeneración y renovación urbana.
- Programa de apoyo a la implantación del informe de evaluación de los edificios.
- Programa de fomento de ciudades sostenibles y competitivas.

Finalmente, este Plan está financiado conforme a lo establecido en el artículo 5 del Real Decreto 233/2013 regulado en el convenio entre el Ministerio de Fomento y la Comunidad Autónoma de Aragón para la aplicación de este Plan Estatal. Por otra parte, las aportaciones de la Comunidad Autónoma de Aragón y las Corporaciones Locales de Aragón que designen en sus presupuestos la posible colaboración privada en las líneas de actuación.

Para concluir, los beneficiarios de dicho plan serán todos aquellos ciudadanos que cumplan los requisitos expuestos en el Real Decreto 233/2013, además de *la determinación de los ingresos de la persona o unidad, a efectos de su valoración para la obtención de la ayuda, el número de veces del IPREM resultante será ponderado mediante la aplicación de un coeficiente multiplicador único de 0,70*, tal y como queda expuesto en el artículo 4 del DECRETO 120/2014.

#### **2.1.3.3.1.1. LEY 9/2016, DE 3 DE NOVIEMBRE, DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA ENERGÉTICA DE ARAGÓN.**

El gobierno aragonés aprobó la **Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, que regula los consumidores vulnerables y el bono social**, de la cual destacamos el artículo 45 que únicamente se centraba en las medidas de desarrollo y se ciñó a aquellas personas residentes en sus propias viviendas. Al ser esta Ley insuficiente, el Parlamento Europeo aprobó la **Ley 9/2016, de 3 de noviembre, de reducción de la pobreza energética de Aragón**, cuyo objeto es garantizar la adopción de medidas destinadas a la reducción de la pobreza energética en aquellos hogares aragoneses que se encuentren en situación de vulnerabilidad social.

La Ley quedó aprobada por el Parlamento Europeo en 2016, donde se estipularon ciertas normas para el mercado interior del gas natural. Estas normas decretadas *“contienen el mandato de garantizar el suministro de energía necesario para los clientes vulnerables estableciendo la prohibición de desconexión de dichos clientes en períodos críticos, considerando, por otra parte, que podría aplicarse un enfoque integrado, por ejemplo, en el marco de la política social, de modo que las medidas para hacer frente a la pobreza energética puedan incluir políticas sociales o mejoras de la eficiencia energética para la vivienda”*. Estas normas se resumen en:

1. *“El derecho de acceso a los suministros básicos energéticos se garantizará mediante la concesión de las ayudas que por su naturaleza correspondan en el marco de las prestaciones económicas del sistema público de servicios sociales, además de las ayudas de urgencia destinadas a resolver necesidades básicas de subsistencia.*
2. *La situación de vulnerabilidad o de especial vulnerabilidad de una persona o unidad de convivencia conllevará el acceso a las ayudas de urgencia para el pago de los consumos energéticos que no puedan ser afrontados por su situación económica. El pago de los consumos energéticos con cargo a esta ayuda se realizará previa acreditación de la necesidad por la persona o unidad de convivencia interesada y en las condiciones y cuantía que informen los servicios sociales correspondientes. Estas ayudas formarán parte del régimen de las ayudas de urgencia y tendrán naturaleza esencial.*
3. *Las personas o unidades de convivencia en situación de especial vulnerabilidad que cumplan las condiciones de acceso al derecho recibirán un pago de hasta el 100% de la factura energética que no puedan afrontar, en los términos de la valoración social y con la finalidad de evitar el corte de suministro.*

4. Las personas o unidades de convivencia en situación de vulnerabilidad que cumplan las condiciones de acceso al derecho recibirán hasta el 50% de la factura energética que no puedan afrontar, en los términos de la valoración social y con la finalidad de evitar el corte de suministro. Se podrá incrementar hasta el 75% tomando en consideración los miembros de la unidad de convivencia.
5. En los dos casos anteriores se analizará, asimismo, la factura energética de los hogares para considerar si existen medidas disponibles de eficiencia energética que se puedan llevar a cabo de manera simultánea a la ayuda en la factura para evitar el corte del suministro.
6. Las ayudas en el pago de la factura del consumo energético se concederán tanto para evitar el corte del suministro como para restaurarlo en el supuesto de haber sido interrumpido, de manera que el importe de la ayuda podrá incluir el coste para el beneficiario de la reanudación del suministro.
7. El pago de los consumos energéticos con cargo a esta ayuda no podrá incluir los costes derivados de la interrupción del suministro ejecutado por el suministrador sin cumplimentar los procedimientos de información previstos en esta ley”.

Finalmente, si no se cumplen los deberes de información para la garantía de la efectividad de estas medidas establecidas en la **Ley 9/2016, de 3 de noviembre, de reducción de la pobreza energética de Aragón**, esto no debe suponer el impedimento para la continuidad del suministro a los ciudadanos y/o unidades de convivencia beneficiarias de estas ayudas.

Es a raíz de esta Ley 9/2016, de 3 de Noviembre, de Reducción de la Pobreza Energética en Aragón, el momento en el que el gobierno de Aragón elabora un marco en el que se hace una distinción entre situación de vulnerabilidad y situación de especial vulnerabilidad.

Esta ley define la **vulnerabilidad social** como “aquellas personas o unidades de convivencia que se encuentren en situación o riesgo de exclusión social, que sufran o que tengan algún miembro que sufra violencia de género o violencia familiar, que sean o que tengan algún miembro que sea víctima de terrorismo, y aquellas que se califiquen en virtud de las especiales circunstancias socioeconómicas que les afecten”.

Del mismo modo, esta ley define situación de especial vulnerabilidad como: “aquellas personas o unidades de convivencia cuyos miembros parecen una situación de vulnerabilidad agravada por sufrir una situación económica severa, o en la que se produce la concurrencia de factores como la edad, número de personas que integran la unidad de convivencia, discapacidad, dependencia, enfermedad, exclusión social, víctimas de violencia de género, o circunstancias que afecten a los derechos humanos, económicas, situaciones de desempleo, así como otras de naturaleza análoga que provoque en la persona o unidad de convivencia una situación de especial riesgo de sufrir una grave desestructuración personal, económica, social o afectiva”.

Encontramos en el Capítulo II de la Ley 9/2016, de 3 de Noviembre, de Reducción de la Pobreza Energética de Aragón, una serie de medidas expuestas para paliar y reducir los efectos de la pobreza energética. Estas medidas están definidas en los artículos que van del 4 al 8 de dicho capítulo.

1. Artículo 4: Ayuda en el pago de la factura del consumo energético.
2. Artículo 5: Procedimiento para evitar la suspensión del suministro o proceder a su restablecimiento.
3. Artículo 6: Cooperación con las empresas suministradoras.
4. Artículo 7: Incompatibilidades.
5. Artículo 8: Plan de medidas de eficiencia energética.

#### **2.1.3.3.1.2. Ley 10/2016, de 1 de diciembre, de medidas en relación con las prestaciones económicas del sistema público de servicios sociales y con el acceso a la vivienda en la comunidad autónoma de Aragón.**

Cabe destacar esta ley ya que se encuentra dirigida a la delicada situación que viven usuarios y familias provocados por la falta de empleo y escasez de recursos económicos.

Numerosos hogares aragoneses se encuentran desprotegidos ante la cobertura de sus necesidades básicas, y en consecuencia, se genera la exclusión social y la exclusión residencial, por lo que los mecanismos de protección social y asistencia en las situaciones de emergencia han resultado insuficientes porque no han sabido adaptarse a las necesidades sociales cambiantes con respecto a los últimos años.

Por lo tanto, a pesar de que en numerosas ocasiones, el Gobierno de Aragón ha intentado establecer mecanismos y programas para hacer frente a las demandas sociales. Estas medidas han sido escasas, de manera que nace esta ley con el objetivo de reforzar las situaciones de emergencia que los profesionales detectan en los usuarios y familias demandantes de protección social.

La presente ley establece una serie de mecanismos de actuación que se dirigen a garantizar la efectividad de los derechos sociales en relación a las personas vulnerables o muy vulnerables, causada por la situación de emergencia social.

En el último mes de mayo de 2017, numerosos representantes de ciudades de España, entre ellas Zaragoza, han manifestado su rechazo al borrador sobre el Decreto Ley de pobreza energética del Gobierno de España, ya que, según el punto de vista de todos ellos, debido a que todos ellos coinciden en que el proyecto de ley expuesto pone en peligro el trabajo desarrollado diariamente con los colectivos que se encuentran en vulnerabilidad y exclusión social, que buscan siempre el objetivo de garantizar el suministro energético a aquellas personas que se encuentran en riesgo de vulnerabilidad y exclusión social.

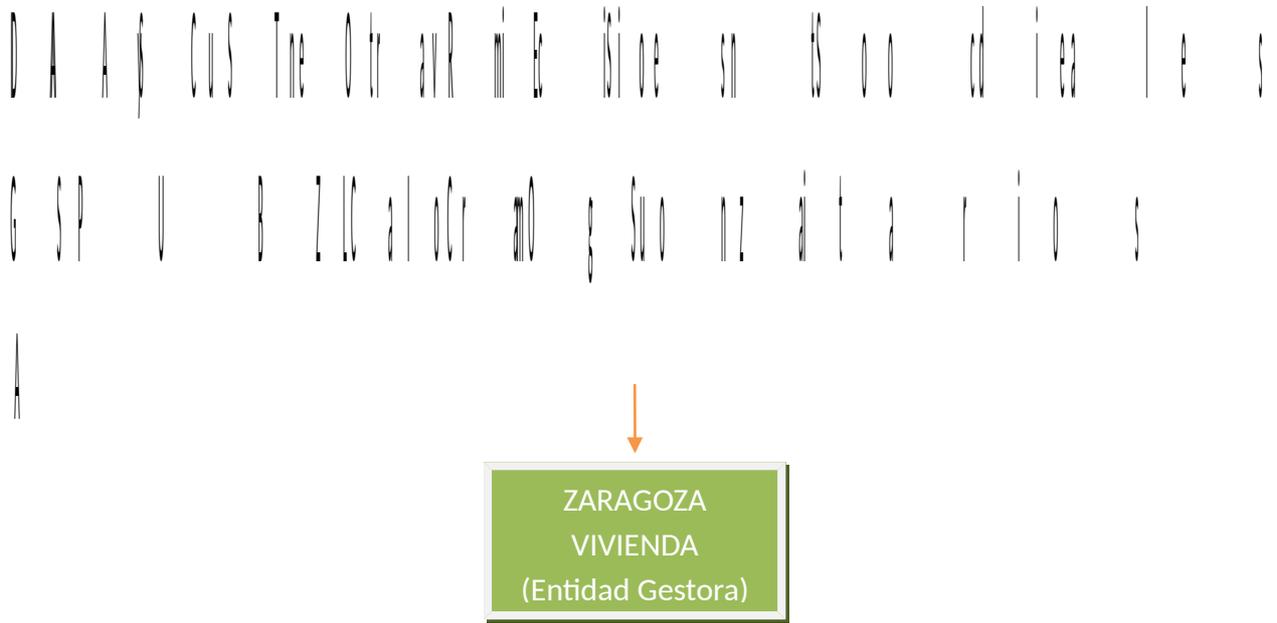
Dichos representantes alegan que debe ser el propio Estado quien asuma el papel de resolver esta problemática y controlar y gestionar los bonos sociales, adelantando a la Administración el pago de las facturas de los clientes que se encuentran en situación de vulnerabilidad o especial vulnerabilidad. De esta manera, están protegiendo y dejando a merced de las compañías energéticas privadas el papel de decidir qué usuarios necesitan que se les apliquen medidas de protección social. Por ello que se genera una mayor vulnerabilidad de las personas que sufren esta problemática, ya que este nuevo Decreto Ley excluye a esta población vulnerable de percibir dicha ayuda.

El principal responsable de la desprotección de las familias ante la vulnerabilidad provocada por la pobreza energética es el Estado, principal órgano regulador de las medidas aprobadas por ley, quien no debe normalizar los cortes de suministro de energía las familias afectadas, intentado no fijar criterios restrictivos para que el número de personas beneficiarias del bono social se ajuste a la necesidad real.

#### **2.1.4. MARCO POLÍTICO - ADMINISTRATIVO DE REFERENCIA**

La pobreza energética es un concepto que se ha agregado a la agenda pública recientemente, por lo que ha sido sometido a un proceso de legislación e implantación. En este proceso han participado tanto actores públicos como entidades privadas e entidades sociales.

Nos planteamos dos esquemas representativos de los actores implicados en el proceso de pobreza energética ya que facilita la comprensión del modelo de gobernanza multinivel implantado en España y resulta más visual a la hora de ver las relaciones entre ellos y las entidades gestoras de las medidas de protección en pro de solucionar esta necesidad.



**Tabla 1. Elaboración propia**

**Tabla 2. Elaboración Propia**

Atendiendo el modelo de gobernanza multinivel, desde el Estado se interviene en el proceso de pobreza energética mediante la legislación, elaborando Planes, Programas y Proyectos de actuación. El Estado transfiere competencias en materia de servicios sociales a las comunidades autónomas, por lo que desde el Gobierno de Aragón, se abren dos vertientes de actuación: Por un lado mediante las políticas públicas se legisla y se aprueban Leyes y Decretos (como la última propuesta de Ley de pobreza energética en Aragón que ha sido desestimada recientemente); y por otro lado, los técnicos del Instituto Aragonés de Servicios Sociales (IASS) gestionan aquellos recursos competentes a nivel autonómico previamente legislados.

Finalmente, desde el Ayuntamiento de Zaragoza las actuaciones provienen desde los servicios sociales comunitarios, donde las instituciones sociales públicas y privadas realizan su trabajo, en este caso, en materia de vivienda:

- Los Servicios Sociales Comunitarios llevan a cabo la atención primaria a aquellos usuarios afectados por las necesidades sociales, de modo que gestionan las ayudas económicas y derivan a los recursos privados y públicos especializados en materia de vivienda.
- Las Entidades Sociales se encuentran más especializadas en cuanto a las materias específicas y derechos sociales, por lo que acogen los casos de manera individualizada y prestan ayudas y servicios adecuados a las necesidades presentadas por cada perfil usuario. Además, transmiten las necesidades existentes a los órganos superiores en pro de visualizar las necesidades reales y tratar de prevenir y resolver las problemáticas generadas por estas necesidades. Entre estas instituciones cabe destacar el trabajo ejercido desde la entidad Zaragoza Vivienda.

### 2.1.4.1. INSTITUTO ARAGONÉS DE SERVICIOS SOCIALES

El instituto Aragonés de Servicios Sociales (IASS) es un organismo autónomo adscrito al Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales del Gobierno de Aragón.

Es el órgano gestor encargado de las competencias atribuidas por la Ley 4/1996, de 22 de mayo, relativa al IASS, y tiene potestad jurídica propia, por lo que tiene capacidad propia de obrar, su propio patrimonio y dispone de medios propios necesarios (económicos, personales y materiales) para cumplir su cometido.

Está suscrito a la normativa:

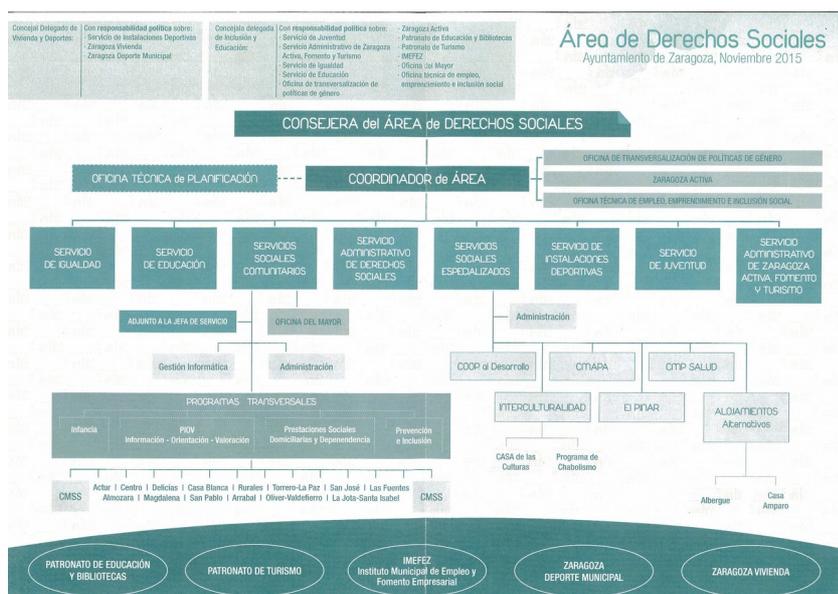
- Ley 4/1996, de 22 de mayo, relativa al Instituto Aragonés de Servicios Sociales.
- Decreto 173/2016, de 22 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueban los Estatutos del Instituto Aragonés de Servicios Sociales.

Sus áreas de actuación centran su intervención en población mayor, transeúntes, minorías étnicas, menores, dependencia y discapacidad, inserción social y cualquier otro colectivo que necesite protección social competente al IASS.

Finalmente, el IASS como recurso público, es el organismo encargado de gestionar los recursos del Gobierno de Aragón, del mismo modo que Zaragoza Vivienda es una entidad gestora del Ayuntamiento de Zaragoza, y en materia de pobreza energética, tanto el IASS como Zaragoza Vivienda gestionan y administran los recursos provenientes del Gobierno de Aragón y del Ayuntamiento, respectivamente.

### 2.1.4.2. ZARAGOZA VIVIENDA

La Sociedad Municipal Zaragoza Vivienda es una de las entidades de carácter público existentes en la ciudad de Zaragoza. Está gestionada por el Ayuntamiento de Zaragoza y se encuentra situada dentro del área de Derechos Sociales y Presidencia del Ayuntamiento de Zaragoza. Esta entidad fue constituida el 21 de enero de 1953 y se encuentra situada en el barrio zaragozano de San Bruno, concretamente en la calle San Pablo, 61.



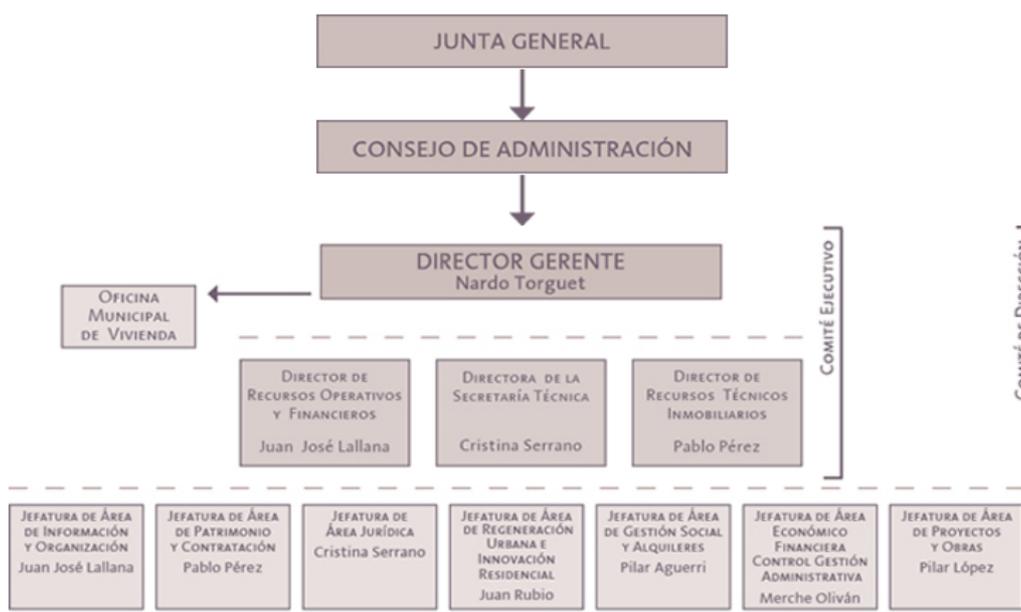
**Ilustración 1. Organigrama del Área de Derechos Sociales del Ayuntamiento de Zaragoza**  
 Fuente <http://www.zaragoza.es/contenidos/sectores/social/informe-derechos-sociales2016.pdf>

El objetivo principal de Zaragoza Vivienda consiste en realizar una gestión más eficiente de los recursos municipales para lograr una mayor eficacia en la acción municipal en relación a materia de vivienda, centrándose especialmente en la rehabilitación urbana y las viviendas destinadas al alquiler social. De esta manera, su trabajo se centra en la reubicación de familias vulnerables en viviendas sociales y en la gestión de los alquileres de estas viviendas. Por tanto, abogan por la rehabilitación integral de zonas urbanísticas degradadas y por la reducción de los precios de venta y arrendamientos de viviendas, en pro de aliviar la situación de las familias más vulnerables de la sociedad que se ven desprotegidas ante el riesgo de exclusión social.

Sus valores se centran en la concienciación de la población de la responsabilidad social y medioambiental, de manera que en su web citan los siguientes valores: “*sensibilidad social, sensibilidad con el medio ambiente, trabajo en equipo, motivación a la mejora profesional, capacidad de adaptación, capacidad de escucha activa y comunicación, compartir visión, discreción y compromiso socialmente responsable*” (web de Zaragoza Vivienda).

Por otra parte, Zaragoza Vivienda cuenta con ayudas y subvenciones para la rehabilitación urbana con *Convocatoria de ayudas económicas para la rehabilitación de los edificios en los ámbitos del área de regeneración y renovación urbanas (ARRU) de Zaragoza y Ayudas a la rehabilitación en zonas delimitadas para la mejora de la eficiencia energética y accesibilidad y ayudas para la adopción de medidas innovadoras para facilitar su viabilidad económica*; En cuanto a las Viviendas Municipales están aprobadas *Bases reguladoras de la convocatoria de ayudas directas al alquiler 2017*.

Su estructura y organización es la siguiente:



**Ilustración 2. Organigrama de Zaragoza Vivienda**

Fuente: [http://www.zaragozavivienda.es/M01\\_HOME/05\\_estructurayorganizacion](http://www.zaragozavivienda.es/M01_HOME/05_estructurayorganizacion) (Web Zaragoza Vivienda).

Dentro de las actuaciones locales que trabaja esta entidad, cabe destacar como un éxito importante su implicación en la innovación y la participación en proyectos europeos.

Desde Zaragoza Vivienda se aboga por la formación y orientación a la población, especialmente al sector más vulnerable de la población mediante 3 grandes proyectos: *Programa Infravivienda (detección de infraviviendas para abordarlas)*, *Programa Socioeducativo (servicio gratuito de formación y orientación para mejorar las competencias individuales en materia de energía)* y *Programa “Estar en Casa” (definición de criterios de habitabilidad, innovación técnica en las viviendas y apoyos en suministros técnicos de bajo consumo y fácil utilización que ayuden al desarrollo diario)*. Además, realizan otro tipo de actividades, tales como exposiciones, encuentros, presentaciones y publicaciones de estudios como *Vida, convivencia y empleo. Los vecinos de las viviendas sociales de alquiler de Zaragoza Vivienda en la Margen Izquierda. Estudio Sociológico*, publicado por Ángel Sanz Cintora, autor previamente citado.

Finalmente, en cuanto a la participación en programas y proyectos europeos buscan la innovación en cuanto a la gestión eficiente de los recursos y la eficiencia energética. La participación en el campo europeo facilita la oportunidad de llevar a cabo investigaciones y trabajar con nuevas tecnologías, además de trabajar en red y hacer una puesta en común acerca de las distintas experiencias obtenidas en este campo. Además, se ofrece la posibilidad de llevar a cabo proyectos piloto que sirven como referencia en determinadas zonas de la ciudad de Zaragoza.

Los proyectos europeos están en marcha desde hace una década, por tanto, algunos de ellos como *Revitasud*, *Proyecto Empléate*, *Proyecto Renaissance*, *E3-Soho* y *Rehabita*, están ya finalizados. Pero en cuanto los proyectos que se encuentran en activo cabe destacar:

- **New4Old**([NEWSolutions4OLDhousing](#)) es un proyecto contra el cambio climático que aboga por las tecnologías innovadoras que ayuden en el uso eficiente de los recursos energéticos y en la rehabilitación de las viviendas.
- **Proyecto Fiesta**, que centra su acción en las familias específicamente en el ahorro de energía.
- **Proyecto Tribe**, centrado en la formación y orientación sobre la eficiencia energética mediante el uso de las nuevas tecnologías.
- **BuilHeat** se centra en la investigación sobre posibles situaciones enfocadas en la reducción del consumo energético en los hogares.
- **EDUSI** mediante el cual, se ofrece una visión integral de la ciudad hasta el año 2020 y que su financiación esté alineada con los objetivos firmados en la *Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado de Zaragoza Diciembre*.

## CAPITULO III. ANÁLISIS Y CONCLUSIONES FINALES.

### 3.1. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE DATOS.

Para lograr los objetivos pretendidos, en este apartado vamos a proceder al análisis e interpretación de los datos obtenidos a partir de las fuentes de información utilizadas en aplicación de las correspondientes técnicas.

Teniendo en cuenta el contenido obtenido a través de las distintas fuentes y del consiguiente análisis documental y análisis de texto del contenido de las entrevistas, podríamos señalar que: la mayoría de los profesionales entrevistados, independientemente de su cargo, concluyen en que la pobreza energética no es un nuevo tipo de pobreza, pobreza en general, solo que este factor se ha visto pronunciado negativamente ante la crisis económica que ha sufrido España desde 2008 y por los continuos recortes en materia de servicios sociales, que han provocado un aumento de pobreza en la sociedad. Nos gustaría destacar y citar textualmente como se entiende esta problemática, ya que algunos de los entrevistados resaltan que este concepto no es pobreza energética sino pobreza como tal.

Para empezar a realizar nuestro análisis creemos importante abordar el concepto de porque la pobreza energética se ha tenido que incluir en la agenda pública recientemente, siendo que se trata de un problema que está generando mucha incidencia en la población, debido al aumento en el bienestar y calidad de vida en la sociedad.

*“La crisis económica ha venido por la crisis salarial y la pérdida de empleo y una subida increíble de las energías renovables y no renovables. Nos encontramos con unos precios que nunca habíamos visto, lo que ha provocado que tengamos que poner medidas” (P3).*

*“Este es un concepto que ya les preocupa a los poderes públicos desde hace tiempo pero es ahora cuando ya no solo afecta individualmente a las familias, sino a la gentrificación de las zonas. Ahora a los ayuntamientos les interesa que haya variedad en las zonas, por lo que se han conceptualizado. También debido a que las empresas suministradoras estaban cortando la luz a cada momento, y eso no les salía rentable” (TS2).*

*“Este término antes nadie lo identificaba, era pobreza sin más, pero ha día de hoy la energía es un foco de atención” (T1).*

Hemos seleccionado las dos citas más representativas tanto de cargos públicos, como de los trabajadores sociales y en base a la información obtenida observamos que hay una simetría de respuesta, ya que ambos coinciden en que la crisis ha hecho necesario conceptualizar y legislar el termino de pobreza energética, mientras que los trabajadores sociales, al ser los que trabajan con la población afectada directamente, resaltan que en las viviendas más envejecidas se concentran en zonas concretas, lo que ha provocado la gentrificación de la población vulnerable, que es donde se encuentra una mayor incidencia de pobreza energética.

En cuanto a los factores de incidencia de la pobreza energética, en primer lugar, haríamos una distinción entre los factores que influyen en la pobreza energética: los factores económicos y los factores que condicionan la vida de la población afectada.

La pobreza energética no es una problemática que está afectada únicamente por un factor, sino que viene dada por: En primer lugar los factores económicos y laborales destacan la precarización de los trabajos, las pérdidas de empleo, la inestabilidad laboral y los salarios bajos. Además, nos cuentan que muchas familias que acuden a servicios sociales y a diversos recursos son familias numerosas con un gran desconocimiento sobre las facturas y métodos de ahorro de energía, que se suma a la falta de habilidades para gestionar los contratos energéticos.

*“falta de ingresos de las unidades familiares, el paro, y eso es lo que origina luego una serie de problemáticas, entre ellas, la pobreza energética, o los impagos en las hipotecas o alquiler” (P1).*

*“Debemos mejorar la situación económica de la familia con una política de empleo recogiendo a esa gente que calló en desempleo en la crisis, o que tienen empleos pero son tan poco remunerados que no pueden mantener la vivienda” (T1).*

Por otro lado, factores técnicos y sociales: En este tipo de factores, entran todos los factores que afectan a las estructuras de las viviendas y aquellos que condicionan socialmente a la población.

*“Creo que también la calidad de las viviendas es un aspecto fundamental, sobre todo cuando hablamos de población vulnerable” (P4).*

*“Problemas derivados de la falta de empleo, la estructura del edificio, del capitalismo que se lleva en las empresas, las multinacionales que manejan la energía, y sobretodo que los poderes públicos no invierten dinero en las viviendas públicas que lo requiera” (TS2).*

Por otra parte, a la hora de hablar de un perfil concreto de usuario que sufre pobreza energética, no existe pero algunos técnicos hacen referencia a la población envejecida y a las familias numerosas, destacando a las familias monomarentales, ya que es un colectivo que en la actualidad, además del problema de tener un único sustentador, cabe añadir la discriminación y desigualdad de género.

*“Parados de larga duración, pero sobretodo lo que más veo yo desde aquí son familias monomarentales, madres solas a cargo de hijos” (TS2).*

*“Yo no creo que no hay distinción ni de raza ni de procedencia, es verdad que tiene una incidencia mayor en aquellos colectivos sociales que ya antes de la crisis sufrieron una discriminación, como puede ser el pueblo gitano, inmigrantes..” (P1).*

*“Los perfiles en general serían colectivos vulnerables, gente desempleada, gente mayor con pensiones muy bajas, usuarios que tienen derecho al bono social y aun así solicitan ayudas de urgencia, inmigrantes, familias monomarentales” (T1).*

En cuanto a la naturaleza de las medidas, sus características, alcance e impacto, los informantes nos hablan de que, en su naturaleza, son medidas paliativas, insuficientes porque realmente no llegan a cubrir la totalidad del problema sino que la cubren de manera temporal.

*“Son paliativas completamente, vamos, en mi opinión son completamente paliativas porque solamente evitan el corte en el momento final, o en todo caso pagan algún recibo, y en todo caso es a beneficio de la empresa comercializadora de la energía al final, ¿no? Y sin embargo son pocas las acciones preventivas o en todo caso que asegurasen unos ingresos mínimos para que la unidad de convivencia tenga la autonomía de pagar sus necesidades, y por otro lado, no hay un control*

*tampoco de estas compañías suministradoras para evitar que esos precios sean tan desequilibrados con la realidad social existente” (P4).*

*“Hay que dar un paso más allá a parte de estas medidas que aunque sean positivas y tengan como objetivo paliar y erradicar la pobreza energética en estos hogares, tenemos que ir a mediadas que conciencien y eduquen porque si que se puede reducir los consumos” (P3)*

*“Son totalmente paliativas” (TS3).*

En relación a las características de las medidas adoptadas contra la pobreza energética podemos decir que según el estudio de Alcance de la Pobreza Energética en la Comunidad Autónoma de Aragón (2014) se citan las siguientes medidas de protección social contra la pobreza energética: *“Sistemas de prepago y co-pago, campañas de información, evitar desconexiones, tregua invernal, fondos de emergencia, modificar regulación estatal, rehabilitación y medidas de eficiencia energética” [ CITATION Sca14 \l 3082 ]*.

Entre estas medidas, los entrevistados coinciden en que las más utilizadas son: la tregua invernal, los fondos de emergencia y medidas de eficiencia energética.

*“Se han destinado una gran cantidad de dinero para la pobreza energética, disminuyendo el número de ayudas de urgencia haciendo que estas hayan pasado de resolverse de cuatro meses a un mes” (P2).*

*“Por un alado desde los Servicios sociales y el ayuntamiento se está intentando atajar el problema con las ayudas de urgencia” (T1).*

*“Zaragoza Vivienda está siendo una empresa que firma acuerdos con Endesa y se mete en proyectos Europeos para la mejora de estas causas” (TS2).*

Para conseguir el objetivo pretendido, consideremos necesario analizar el alcance y el impacto de estas medidas en el bienestar y la calidad de vida de los usuarios beneficiarios.

Al respecto, decir que, según se ha informado, dicho impacto y alcance son inmediatos, ya que cuando los usuarios acuden al trabajador social, si cumplen los requisitos establecidos se les tramita en el momento.

*“Si alguien viene con un recibo de que se le va a cortar la luz se le atiende inmediatamente y se paraliza el procedimiento de corte” (TS1).*

Cada uno de los profesionales implicados en el diseño e implementación de las medidas contra la pobreza energética desempeñan un papel diferente en función del cargo que ocupan. Los cargos públicos, en el ejercicio de sus competencias, participan en el diseño de las medidas y su correspondiente gestión de su implementación, los técnicos realizan auditorías e investigaciones sobre la problemática y, junto con los trabajadores sociales se diseñan los programas y proyectos de iniciativa social que finalmente serán administrados e implementados por los trabajadores sociales.

*“Como trabajadora Social hay que estar constantemente formándose ya que las necesidades cambian y es muy importante estar preparados para dar una buena respuesta a la problemática que se presenta” (TS4).*

*“En todo momento se ha contado con la opinión de los profesionales de sector ya que ellos tienen una visión mucho más aproximada a la realidad, también los técnicos de Zaragoza Vivienda que a*

*diario ven y analizan cuáles son sus causas de manera mucho más concreta y precisa aunque siempre de la mano del gobierno a la hora de hacer la legislación oportuna” (P1).*

Por otra parte cabe destacar que todos los profesionales han hecho referencia a un modelo propio de intervención en base a su cargo profesional y nos gustaría destacar uno en concreto, ya que nos ha dado su propia visión no tanto desde una visión técnica, sino más bien desde un punto de vista más comprometido con el ámbito social.

*“Ver hay familias que tendrán que ayudarlas porque les vendrán una factura en un mes específico igual porque se les han juntado muchas cosas y no pueden llegar a pagar esa factura, pero yo creo que también las ayudas hay que hacerlas por otro lado, por ejemplo ayudas para que se habitúen las viviendas de manera que sean viviendas habitables y no vivan en condiciones infrahumanas, entonces eso ahora mismo no está contemplado, y sobretodo esta gente vive en vivienda de alquiler y los tienen los dueños de los pisos en situaciones que son infrahumanas, entonces cobran muy poco por estos pisos, entonces si tu atajaras a atajar o se exigiera a arreglar a estas personas que son propietarias a tener los pisos decentemente o que se pudiera rehabilitar esos pisos interiormente igual nos iríamos en vez de que esa persona se gastas 300 euros en calentar su casa durante dos meses, pues en vez de eso se gastase la mitad, entonces ya las ayudas de urgencia serían de otra manera” (T2).*

En resumen, todas las actuaciones o mecanismos que se llevan a cabo desde los diferentes ámbitos profesionales, buscan erradicar, solucionar y prevenir, dando herramientas a los usuarios para que no sufran de la misma manera la situación de pobreza energética, como por ejemplo:

*“Nuestra medida es de acompañamiento socio-energético” (T1).*

Con ello se refiere a que se realizan orientaciones y formaciones sobre materia energética, consumo e interpretación de la factura y métodos de ahorro.

Para concluir el análisis, vamos a analizar las actuaciones desde cada ámbito profesional. Empezaremos con el ámbito de los cargos públicos. Se resaltan las siguientes intervenciones:

*“Hemos participado en la elaboración de puntos del decreto, hemos participado en los convenios que ha participado el departamento con las distintas entidades, empresas de energía y estamos continuamente controlando las ayuda que las entidades dan porque pasando información en las comarcas y provincias que es donde se adhieren los municipios de la pobreza energética más o menos y coordinado con las comarcas nosotros hemos hecho este año el reparto de dos millones para la pobreza energética para las comarcas de Zaragoza haremos los convenios con todas las comarcas especificando que cantidad el corresponde a cada uno en el convenio y coordinando toda la política en general su planteamiento” (P2).*

*“Mantuvimos reuniones con ciudadanía, desde vivienda incidimos principalmente en que había que intervenir de una forma rápida por lo cual entendíamos que si que había que darle una respuesta inmediata a esas familias que están viviendo ahora esa situación pero que había que dar un paso más allá. Ese paso es la rehabilitación del parque de vivienda, nosotros abalamos la situación de ayudar de alguna manera a dar una respuesta a los que ya están pero insistiendo en que no es la solución porque esto se va a perpetuar con el paso del tiempo. Se sigue trabajando de la mano de ciudadanía, y de la mano de otros ámbitos. No tiene sentido ser individualista” (P3).*

Siguiendo en la línea de aportación de los cargos públicos, P1 propone que:

*“Hay que hacer una legislación valiente para que ninguna familia de este país se le pudiera cortar por motivos económicos, comprobándolo” (P1).*

En lo que compete a la información aportada por los Trabajadores Sociales, la mayoría coinciden en que hay que concienciar a los cargos públicos de que las necesidades sociales se resuelven enfocando las medidas de protección social en base a estas necesidades y teniendo en cuenta el tipo de perfil de las personas afectadas, atajando el problema de raíz. Esto se refiere, a que hay personas que no cumplen los requisitos específicos de las medidas de protección social contra la pobreza energética y, por lo tanto, quedan excluidas incluso siendo población vulnerable y presentando varias necesidades no cubiertas.

*“Receptor de demanda de recibos de pago” (TS1).*

*“Yo soy responsable del programa de prevención e inclusión, por lo que mi implicación es total, algo que entra dentro del programa que llevo yo. El tema de pobreza energética con familias lo trabajan sobre todo las trabajadoras sociales en los centros municipales de los servicios sociales” (TS3).*

*“El Gobierno de Aragón en las últimas leyes dictadas no solamente para afrontar la pobreza energética sino para afrontar la pobreza, hace una definición de familias o personas vulnerables o muy vulnerables. Entonces hay una serie de factores que se tienen en cuenta” (P5).*

Finalmente, desde el conjunto de los profesionales técnicos (arquitectos, sociólogos, coordinadores en planes y proyectos de vivienda), su trabajo está enfocado con la parte más técnica del método de actuación, pero siempre desde una visión social.

*“Participamos en un proyecto europeo que te financiaba el valorar si existían necesidades de un servicio en la ciudad, de la asesoría al ciudadano en general. [...] Gracias a esto hemos descubierto que hay un gran desconocimiento en general” (T1).*

*“Tenemos un punto de asesoría energética los miércoles, el PAE, entonces lo que se hace es asesoría a cualquier tipo de ciudadano, tanto a colectivos vulnerables, como a colectivos no vulnerables, entonces mayoritariamente están viniendo colectivos vulnerables, se les asesora sobre sistemas de calefacción más eficientes, ajustes en la factura...”, “Como profesional he hecho auditorias (T2).*

*“Gestión de ayudas” (T4).*

Tal y como en su momento se ha señalado, dada la falta de respuesta de los profesionales de entidades privadas, en relación a la experiencia de gestión e implementación de estas medidas, la interpretación acerca de su implicación dicha experiencia, vamos a dar cuenta de ello a través de la información de los profesionales del ámbito público.

*“El tema de la pobreza energética o de los suministros energéticos se añade en el país, que teníamos un potente sector público vinculado a la generación y distribución de energía que teníamos que era Endesa y que se privatizó con el gobierno de Aznar, por lo que ahora el Gobierno carece de instrumentos reales para garantizar el suministro o distribución de la energía” (P1).*

Para concluir nuestra investigación, puesto que nos movemos en un modelo de gobernanza multinivel, nos gustaría hacer una breve referencia en relación a la aplicación por parte del Gobierno español de las

directrices y normativas establecidas por la Unión Europea. Al respecto, decir que España no está cumpliendo dichas directrices y normativas, por lo que recibe constantes sanciones económicas y administrativas.

*“Al gobierno le sale más barato pagar la sanción económica impuesta desde Europa que implantar realmente la normativa europea en materia de energía ya que las propias empresas energéticas y el Estado se verían perjudicados en cuanto a beneficios” (T1).*

Es por ello por lo que interpretamos que el Estado debería tomar más conciencia sobre la necesidad social presente y desarrollar e implantar una serie de medidas que sean preventivas y resolutorias para poner fin al *círculo de la pobreza energética*, nombrado anteriormente, y deberían apoyar enteramente el consumo de las energías renovables así como hacer públicas las empresas energéticas.

*“Pero claro, el precio de la factura de la luz no lo marca el Estado español, lo marca la gran empresa. El Estado español está completamente desnudo a las multinacionales que controlan el sistema, no existe una posibilidad de regular precios, no existe pues una posibilidad de control de la distribución, es decir, es complejo” (P1).*

Por otra parte, se observa que en comparación con otros países de la Unión Europea falta investigación y datos estadísticos sobre hogares afectados, tal y como un informante afirma:

*“Y la otra pata que me gustaría destacar es la necesidad de estudios como el vuestro, más a fondo. Por ejemplo, los ingleses empiezas a leer y tienen bases de datos desde hace 50 años sobre correlación entre situaciones de pobreza energética y enfermedades físicas [...] En España tenemos una falta muy importante de bases de datos de recopilación sobre muchos aspectos, y este es uno de ellos” (P4).*

Finalmente, y para concluir nuestro análisis, decir que todavía no se puede adelantar información acerca del impacto y el alcance que estas medidas están teniendo en la calidad de vida y bienestar de la población beneficiaria de las mismas puesto que, tal y como nos han trasladado las personas entrevistadas, estas medidas llevan muy poco tiempo en vigor y, por lo tanto, no hay un registro de datos ni se ha podido hacer una evaluación de su impacto.

*“Aún es pronto para saber cómo va a ser la evaluación ya que se ha implantado en Noviembre, no ha pasado ni un año” (P3).*

Es por ello que con nuestro análisis no podemos dar cuenta de uno de los objetivos pretendidos; el de valorar el impacto y alcance en el bienestar y calidad de vida que estas medidas están teniendo en la población beneficiaria.

### 3.2. CONCLUSIONES

Tras hacer el análisis y la correspondiente interpretación de los datos obtenidos hemos llegado a una serie de conclusiones, que de forma sintética vamos a presentar.

En primer lugar, nos gustaría resaltar que:

- La mayoría de los informantes opinan que la pobreza energética no es, sino, pobreza como tal. Cabe destacar que los factores de incidencia son mayoritariamente económicos, en los que el factor laboral está fuertemente relacionado, y por consiguiente, esto deriva en falta de recursos económicos para hacer frente a las facturas de consumo de energía. Por otra parte, la situación de vulnerabilidad en cuanto al empleo; es decir, el empleo precario o desempleo, potencia la falta de recursos económicos, y a su vez, cronifica la situación de vulnerabilidad.
- El perfil de personas afectadas por la pobreza energética corresponde con el de la población tradicionalmente usuaria de los servicios sociales, conocida como población en situación de vulnerabilidad o en riesgo de exclusión social.
- Con respecto a la responsabilidad de la gestión de la energía, decir que la privatización del sector generó oligopolio en el mercado energético. Este control del mercado energético por parte del sector privado podría estar incidiendo negativamente en el fenómeno estudiado.
- En cuanto a la característica y alcance de las medidas adoptadas, señalar que, en gran parte, son consideradas como ineficaces e ineficientes, y por lo tanto, de carácter paliativo, en tanto que sólo resuelven la urgencia del momento, por lo que el problema no se erradica, creando el anteriormente nombrado "*círculo de pobreza energética*". Se podría afirmar que no son medidas preventivas ni de promoción.
- El desconocimiento de la interpretación de las facturas energéticas, consumo y medidas de ahorro facilita que parte de la población afectada no desarrolle competencias y habilidades para mejorar su situación en cuanto al consumo. Este desconocimiento generalizado hace que las empresas privadas se benefician de ello ya que no asesoran a las personas sobre qué tarifa es la más indicada para cada caso. Los profesionales responsables de las medidas a adoptar proponen atajar este problema intentando reducir el consumo de energía de los usuarios. Consumo que, por otra parte, sólo representa el 30% de la factura, siendo los impuestos establecidos por regulación interna de las propias empresas energéticas el resto del coste de la factura. Ello provoca una merma en el uso de consumo, y por lo tanto, afecta negativamente en su bienestar y calidad de vida.
- Las estructuras de las viviendas no contribuyen a frenar y erradicar esta problemática, sino que la agravan, ya que no se invierte en rehabilitación y restauración de viviendas. En cuanto al bono y al alquiler social, valoramos estas medidas como poco representativas ya que excluyen a gran parte de la población y, además, no garantizan el derecho a la vivienda como tal, ya que, en el caso del bono social, es la empresa energética quien decide qué baremos y requisitos debe cumplir una persona para acceder a esta "ayuda".

Finalmente y para ultimar nuestras conclusiones, queremos hacer referencia a la normativa de la Unión Europea, que afecta a España de manera negativa, ya que nuestro país, en vez de cumplir esta normativa y apoyar las energías renovables, prefiere pagar las sanciones constantes que impone la Unión Europea por no cumplir dicha normativa, ya que es más beneficioso hacer frente a la multa económica que volver a incluir en la agenda pública el mercado de la energía, especialmente, en lo que se refiere a energías renovables.

Por otra parte, el Estado no apoya el modelo de energía renovable solar, ya que esto supondría que los propios edificios fueran sostenibles e independientes de las empresas energéticas, puesto que reducirían considerablemente los beneficios de estas empresas privadas, y para evitarlo se ha aprobado el impuesto de sol, que dificulta el acceso a este modelo de energía renovable.

Por otra parte, en comparación con otros países de la Unión Europea, nos hemos dado cuenta que falta investigación y datos estadísticos sobre hogares afectados y personas afectadas por esta problemática, es decir, esta necesidad está localizada y legislada pero no se tiene exactitud real de la incidencia y gravedad que está teniendo en la población.

Desde la perspectiva del trabajo social, creemos que las medidas de protección social relacionadas con la vivienda deberían estar legisladas en base a la experiencia y conocimiento de los técnicos de intervención social ya que son ellos los que podrían facilitar información sobre las necesidades y perfiles reales, gracias a su trato directo e intervención con el problema.

## CAPITULO IV: REFERENCIAS BIBLIOGRAFICA

### 4.1. BIBLIOGRAFÍA

- Castañé García, J. (2005). *La vivienda, un largo camino por recorrer*. Madrid: Feantsa.
- Castaño, M. S. (2012). La eficacia de la política en España. *Información Comercial Española, ICE* (867), 7-22.
- Corbetta, P. (2010). *Metodología y técnicas de investigación social*. Madrid: Mc Graw Hill.
- Cortés Alcalá, L., & Antón Alonso, F. (2007). La exclusion residencial. *Revista Bimestral*, 69.
- De val Cid, C., & Gutiérrez Brito, J. (2005). *Prácticas para la comprensión de la realidad social*. Madrid: Mc Graw-hill.
- Grau, M. (2002). Análisis de las políticas públicas en España: Enfoques y casos. En M. Grau, & A. Mateos, *Introducción. El estudio de las políticas públicas: Enfoques y metodologías de análisis*. (págs. 29-58). Valencia, España: Tirant Lo Blanch.
- López, I. (2013). Key socio-economic elements to energy poverty in the “developed” world: the case of Spain. *Conference STS Perspectives on Energy*, (págs. 1-40). Lisboa.
- Pizarro, A. (2000). El análisis de estudios cualitativo. *Investigación cualitativa*, 25 (1), 42-46.
- Scarpellini, S., Suarez Perales, I., & Allué Poc, A. (2014). *Alcance de la Pobreza Energética en la Comunidad Autónoma de Aragón*. Zaragoza: Gobierno de Aragón.
- Sierra-Bravo, R. (2007). *Técnicas de investigación social: Teoría y ejercicios*. Madrid: Paraninfo.
- Stivill, J. (2003). *Panorama de la lucha contra la exclusión social*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- Subirats, J. (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Subirats, J., Knopfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2008). *Análisis y Gestión de Políticas públicas*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- Tirado, S., Jimenez, L., Lopez, J. L., Perero, E., Irigoyen, V. M., & Savary, P. (2016). *Pobreza, vulnerabilidad y desigualdad energética. Nuevos enfoques de análisis*. Madrid: Asociación de Ciencias Ambientales.
- Villalibre Fernández, V. (2011). *El derecho a una vivienda adecuada. Un derecho del siglo XXI*. Madrid: Fundación Alternativas.

## 4.2. NORMATIVA DE REFERENCIA.

Constitución Española de 1978, artículo 47.

Plan Nacional de Vivienda 2013-2016.

Borrador del Plan Nacional de Vivienda 2018-2020.

Ley 2/1985, de 30 de abril, de medidas de política económica, artículos 7 y 9.

Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de arrendamientos urbanos.

Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico que regula los consumidores vulnerables y el bono social, artículo 45.

Boletín Oficial del Gobierno de Aragón, DECRETO 120/2014, de 22 de julio de Gobierno de Aragón, por el que se regula el Plan Aragonés para el fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas en el periodo 2014-2016, artículos 1, 2, 3, 4.

Ley Orgánica 5/2007, de 20 de Abril, Reforma de Estatuto de Autonomía de Aragón, artículo 27.

Ley 9/2016, de 3 de noviembre, reducción de la pobreza energética de Aragón, artículos 4, 5, 6, 7 y 8.

Ley 10/2016 de 1 de Diciembre de medidas de emergencia en relación con las prestaciones económicas del sistema público de servicios sociales y con el acceso a la vivienda en la Comunidad Autónoma de Aragón, artículos 6, 7, 8, 9, 10, 17, 18, 19, 20 y 21.

## 4.3. WEBGRAFIA

Vivienda, Z. (s.f.). *Zaragoza vivienda*. Recuperado el 27 de 05 de 2017, de [http://www.zaragozavivienda.es/M01\\_HOME/05\\_estructurayorganizacion](http://www.zaragozavivienda.es/M01_HOME/05_estructurayorganizacion)

Zaragoza, A. d. (30 de 06 de 2016). *Informe del área de Servicios Sociales*. Recuperado el 20 de 04 de 2017, de <http://www.zaragoza.es/contenidos/sectores/social/informe-derechos-sociales2016.pdf>

# ANEXOS

## ANEXO 1. TABLA DE VARIABLES

VARIABLE	CATEGORÍA	CONCLUSIONES
<b>Pobreza Energética</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Qué es</li><li>- Conceptualización/Legislación</li><li>- Factores</li><li>- Perfil</li></ul>	<b>X</b>
<b>Medidas de protección social contra la pobreza energética</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Naturaleza</li><li>- Carácter</li><li>- Impacto</li><li>- Alcance</li></ul>	<b>X</b>
<b>Actuación Profesional</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Cargos Públicos</li><li>- Trabajadores Sociales</li><li>- Técnicos Sociales</li></ul>	<b>X</b>

## ANEXO 2. TABLAS DE CATEGORIAS PROFESIONALES

---

<b>ACTORES PÚBLICOS</b>	
P. 1	Concejal de Vivienda y Deportes
P. 2	Jefe de Servicio de Coordinación funcional del Sistema y Fomento de la Iniciativa Social (IASS)
P. 3	Directora General de Vivienda y Rehabilitación
P. 4	Jefa del Área de Gestión Social y Alquileres
P. 5	Cargo Público en Institución Pública del Ayuntamiento de Zaragoza

---

<b>TRABAJADORES SOCIALES</b>	
TS. 1	Trabajador Social en el Centro Municipal de Servicios Sociales de las Fuentes
TS. 2	Trabajador Social en Zaragoza Vivienda
TS. 3	Trabajador Social en el Centro Municipal de Servicios Sociales de la Almozara
TS. 4	Trabajador Social del Instituto Aragonés de Servicios Sociales

---

<b>TÉCNICOS SOCIALES</b>	
T. 1	Técnico Profesional en Zaragoza Vivienda
T. 2	Arquitecto Técnico de Zaragoza Vivienda
T. 3	Técnico del Área de Servicios sociales

---

## **ANEXO 3. MODELOS DE ENTREVISTA**

### **PREGUNTAS PARA CARGOS PUBLICOS**

---

Nuestro modelo de entrevista a seguir con los cargos públicos colaboradores con nuestra investigación se corresponde con el siguiente guion:

1. ¿Por qué se ha debido de incluir en la agenda pública la pobreza energética recientemente?
2. ¿Qué factores han incidido en mayor manera? ¿Qué parte de la población se ha visto afectada?
3. ¿Cómo ha sido el proceso de conceptualización y legislación de la pobreza energética?
4. ¿Qué actores han participado en el proceso de legislación-implementación?
5. ¿Qué factores y elementos se han tenido en cuenta para la aplicación de las medidas?
6. ¿Cuál ha sido su contribución en este proceso? ¿Sigue implicado? (Cómo)
7. ¿Se ha puesto en marcha algún proceso de evaluación de estas medidas y su impacto?
8. ¿Podría aportarnos cualquier tipo de información que sea de utilidad para nuestra investigación?

### **PREGUNTAS PARA EMPRESAS ENERGÉTICAS**

---

1. ¿Cuántos consumidores vulnerables hay en la ciudad de Zaragoza?
2. ¿Cree usted que la medida del bono social es la más adecuada?
3. ¿Qué dificultades se han encontrado a la hora de establecerse la medida del bono social?
4. ¿Con que actores se ha contado a la hora de implementarse la medida del bono social?
5. ¿Se ha puesto en marcha algún proceso de evaluación para esta medida y su impacto?
6. ¿Podría adelantarnos alguna información sobre futuras medidas que se estén trabajando?
7. ¿Puede aportarnos alguna información de utilidad para nuestro trabajo?

### **PREGUNTAS PARA TÉCNICOS DE LO SOCIAL**

---

Nuestro modelo de entrevista a seguir con los técnicos y trabajadores sociales colaboradores con nuestra investigación se corresponde con el siguiente guion:

1. ¿Por qué se habla recientemente de pobreza energética?
2. ¿Cuáles son los factores de incidencia en la pobreza energética?
3. ¿Hay un perfil concreto de población afectada por pobreza energética?
4. ¿Cuál es la proporción de usuarios que acuden al recurso con necesidades de la pobreza energética?
5. ¿Cuáles son los problemas que mayor incidencia presentan estos usuarios?
6. ¿Podría valorar la naturaleza, carácter y alcance de las medidas implantadas contra la pobreza energética?
7. ¿Qué actores están actuando en el proceso de pobreza energética?
8. ¿Cómo contribuye usted en este proceso desde su cargo profesional?
9. ¿Podría aportarnos cualquier tipo de información que sea de utilidad para nuestra investigación?

#### **ANEXO 4. MODELO DE CONTACTO VIA EMAIL PARA EMPRESAS ENERGÉTICAS**

Zaragoza, 15 de junio 2017

Buenos días,

Somos Sandra Alonso, María Barceló y Elena Trueba, tres alumnas de la Universidad de Zaragoza, estudiantes del Grado en Trabajo Social.

Actualmente estamos realizando nuestro trabajo fin de grado sobre la pobreza energética y las distintas medidas de protección social contra esta problemática implantadas en la ciudad de Zaragoza.

No hemos puesto en contacto previamente con vuestra empresa a través del teléfono de atención al cliente, exponiendo nuestro interés en conocer la actuación acerca de vuestra implicación en cuanto al proceso de pobreza energética y las medidas firmadas en convenio. El técnico que nos atendió, nos proporcionó esta dirección de correo electrónico diciéndonos que aquí resolverían nuestras preguntas de forma mucho más ajustada a nuestra necesidad como investigadoras de este tema, que está directamente relacionado con vuestra empresa.

Es por ello, por lo que nos mueve el interés de realizarle una breve entrevista acerca del propio concepto de pobreza energética, las medidas de protección social implantadas (su naturaleza, características, impacto y alcance) y la actuación como entidad privada en este proceso. Se garantiza la confidencialidad.

Muchísimas gracias.

**ANEXO 5. TABLA DE REFERENCIAS PROFESIONALES**

<b>Actores públicos</b>	P1	<b>Día</b>	15 – 06 - 2017
		<b>Hora</b>	13:00 pm
		<b>Lugar</b>	Ayuntamiento de Zaragoza
		<b>Participantes</b>	Elena Trueba
<b>Actores públicos</b>	P2	<b>Día</b>	16 – 06- 2017
		<b>Hora</b>	10:00 am
		<b>Lugar</b>	IASS
		<b>Participantes</b>	Sandra Alonso, María Barceló y Elena
<b>Actores públicos</b>	P3	<b>Día</b>	5 – 06- 2017
		<b>Hora</b>	12:00 am
		<b>Lugar</b>	DGA
		<b>Participantes</b>	Sandra Alonso y Elena Trueba
<b>Actores públicos</b>	P4	<b>Día</b>	2 – 06- 2017
		<b>Hora</b>	13:00
		<b>Lugar</b>	Zaragoza Vivienda
		<b>Participantes</b>	María Barceló
<b>Actores públicos</b>	P5	<b>Día</b>	24- 05- 2017
		<b>Hora</b>	10:00 am
		<b>Lugar</b>	Morlanes
		<b>Participantes</b>	María Barceló y Elena Trueba

<b>Trabajadores Sociales</b>	T.S. 1	<b>Día</b>	18 – 05- 2017
		<b>Hora</b>	17:00 pm
		<b>Lugar</b>	Cafetería
		<b>Participantes</b>	Sandra Alonso, María Barceló y Elena Trueba
<b>Trabajadores Sociales</b>	T.S. 2	<b>Día</b>	25 – 05- 2017
		<b>Hora</b>	13:00 am
		<b>Lugar</b>	Zaragoza Vivienda
		<b>Participantes</b>	Sandra Alonso y María Barceló
<b>Trabajadores Sociales</b>	T.S. 3	<b>Día</b>	1 – 06- 2017
		<b>Hora</b>	11:00 am
		<b>Lugar</b>	Cafetería
		<b>Participantes</b>	Sandra Alonso, María Barceló y Elena Trueba
<b>Trabajadores Sociales</b>	T.S. 4	<b>Día</b>	16 – 06- 20117
		<b>Hora</b>	10:00 am
		<b>Lugar</b>	IASS
		<b>Participantes</b>	Sandra Alonso, María Barceló y Elena Trueba

<b>Técnicos Sociales</b>	T 1	<b>Día</b>	25 – 05- 2017
		<b>Hora</b>	14:00 pm
		<b>Lugar</b>	Zaragoza Vivienda
		<b>Participantes</b>	Sandra Alonso y María Barceló
<b>Técnicos Sociales</b>	T 2	<b>Día</b>	2 – 06- 2017
		<b>Hora</b>	14:00 pm
		<b>Lugar</b>	Zaragoza Vivienda
		<b>Participantes</b>	María Barceló
<b>Técnicos Sociales</b>	T 3	<b>Día</b>	12 – 06- 2017
		<b>Hora</b>	13:00 am
		<b>Lugar</b>	CMSS Madalena
		<b>Participantes</b>	Sandra Alonso y Elena Trueba

ANEXO 6.CRONOGRAMA

AÑO 2017																																
MES	ENERO				FEBRERO				MARZO				ABRIL				MAYO				JUNIO				JULIO							
SEMANA	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4				
OBJETO Y JUSTIFICACION			X	X																												
OBJETIVOS			X	X	X	X	X	X																								
MARCO TEÓRICO			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X																				
METODOLOGIA									X	X	X	X	X	X	X	X																
TRABAJO DE CAMPO									X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X												
ANALISIS DE INFORMACION																	X	X	X	X	X											
CONCLUSIONES																					X	X	X									
PREPARACION DE LA DEFENSA DEL TFG																									X	X						

