

## Sistematización de la experiencia práctica en la gestión de consumidores vulnerables y pobreza energética

### Systematization of practical experience in the management of vulnerable consumers and fuel poverty

**Jose Antonio Jiménez Soto**

Funcionario del Ayuntamiento de Málaga

#### Resumen

La pobreza energética es un factor de desprotección social que está afectando a un número cada vez mayor de hogares en toda España. Las consecuencias de dos crisis casi encadenadas en el tiempo, nos ha llevado a un escenario de crisis social y económica sin parangón. Ello está que haya un número considerable de las unidades familiares con lo que no pueden hacer frente al pago del suministro de la luz. El objetivo principal es dotar a las personas trabajadoras Sociales, de instrumentos concretos para abordar la pobreza energética, así como contar con su participación efectiva en el diseño concreto de las medidas que permitan realizar una correcta evaluación de las situaciones de vulnerabilidad. Las cuales van a permitir proteger, a estas personas, de cara a que puedan seguir recibiendo un servicio básico como el suministro de la luz.

#### Palabras claves:

Pobreza Energética, Vulnerabilidad, Trabajo Social, Luz, Suministro básico.

#### Abstract

Energy poverty is a factor of social deprivation that is affecting an increasing number of households throughout Spain. The consequences of two crises, almost chained in time, have led us to a scenario of unparalleled social and economic crisis. This means that there are a significant number of households which cannot afford to pay for electricity. The main objective is to provide social workers with specific tools for tackling energy poverty, as well as to involve them effectively in the specific design of measures that will allow for a proper assessment of situations of vulnerability. These will allow these people to be protected so that they can continue to receive a basic service such as the supply of light.

#### Keywords:

Energy Poverty, Vulnerability, Social Work, Light, Basic supply.

## 1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, a raíz de los estragos sociales que trajo consigo la crisis económica del año 2007, la sociedad española y concretamente la malagueña, empezaba a sufrir una merma o disminución de ingresos económicos que repercutieron en su capacidad de hacer frente al pago de los suministros básicos, tanto en su acceso como el mantenimiento. Como consecuencia de ello, se evidencia que hay un sector de población que no tiene garantizados los suministros básicos.

El fenómeno de la pobreza energética no se puede vincular únicamente a la merma o pérdida de la capacidad económica de la población. Tenemos que detectar otros factores que pueden ser desencadenantes de esta situación, entre todos destacamos, por su importancia, la subida del precio de la luz, por encima del IPC.

El índice de precios al consumo (IPC) es un indicador que mide la variación de los precios de una cesta de bienes y servicios en un lugar concreto durante un determinado periodo de tiempo. Este índice se utiliza, para medir el impacto, las variaciones en los precios en el aumento de coste de vida. Por lo que si la subida en el precio de la luz, no se ve compensada con la subida de los ingresos económicos de las unidades familiares o convivenciales, estas sufren un déficit que se va incrementando con la implantación progresiva de esta situación.

Por último, debemos resaltar los impuestos asociados a la factura de la luz, destacando sobre manera, el hecho de que se le aplique a todas las facturas, el 21% de IVA, que es el máximo de los regulados en España. Aunque con las medidas temporales tomadas por el Gobierno, se encuentra al 10% no podemos olvidar que es una medida que se toma dentro de la protección social vinculada a la pandemia. Destacando por último, las características de la vivienda. Ya que, las deficiencias que estas pueden presentar, propician que las personas que la habitan tengan dificultades añadidas para mantenerla a una temperatura adecuada. Esto obliga a un consumo mayor para que un hogar pueda disponer de una temperatura óptima.

## 2. FUNDAMENTACIÓN

Para fundamentar la acción del trabajo social en el marco de la pobreza energética vamos a definir el Trabajo Social, siguiendo a Patrocinio de Las Heras y Cortajarena (1986), el Trabajo Social es una intervención intencionada y científica, por lo tanto, racional y organizada, en la realidad social, para conocerla-transformarla, contribuyendo con otras profesiones a lograr el bienestar social de la población. En base a esta definición, la pobreza energética se encuentra en el marco de la realidad social de la población objeto de intervención del Trabajo Social. Por lo que debemos profundizar desde la praxis, en conocer todos los estadios de la pobreza energética, así como aportar soluciones que contribuyan a mejorar calidad de vida y bienestar social de las personas que sufren y padecen esta situación de vulnerabilidad social.

El Trabajo Social como profesión social vinculada a la transformación social de la población en general, y de la población en situación de vulnerabilidad en particular, debe afrontar la situación de la pobreza energética, en su papel de garante de los derechos sociales de la población. Por ello destacamos una doble función:

1. Como profesión que canaliza las situaciones de necesidad social hacia las instituciones responsables, demandando cambios en el sistema jurídico y de protección social de cara a garantizar el bienestar social de toda la población y en especial, a la que sufre el impacto de la pobreza energética.
2. Como profesión regulada en la Ley de Servicios Sociales, como de referencia al servicio de la población.

La importancia del acceso y mantenimiento al sistema eléctrico es prioritario para cualquier persona, motivo por el cual se incluyó como uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que la ONU incluye en su Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Agenda 2030), concretamente número 7, que reclama “el acceso a la energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos”. El acceso a una energía que pueda llegar a toda la población y especialmente a la más vulnerable, debe ser un reto asumido por nuestra profesión. Para ello debemos identificar todos los factores que se encuentran en la pobreza energética e incluirlos en nuestra diagnosis. Para ello debemos tener en cuenta dos factores, que nos proporciona el Observatorio Europeo de Pobreza Energética, que va a ser nuestro punto de partida:

1. Porcentaje de población con gastos desproporcionados: que tiene como finalidad medir el porcentaje de población para el que los gastos reales en energía doméstica en relación a los ingresos totales que percibe la unidad familiar o convivencial es dos veces superior de la que dedica la población que se encuentra en la franja de la integración social.
2. Pobreza energética escondida: tiene como finalidad aflorar el porcentaje de población para la que, el gasto total en energía doméstica está por debajo de la mitad de la mediana nacional o en nuestro caso andaluza.

Sobre estos dos puntos de partida, vamos a identificar los perfiles de la población objeto de intervención, por lo que destacamos las características de la población que determina el Observatorio Europeo de Pobreza Energética, el cual, mediante el análisis de las condiciones socioeconómicas y demográficas del hogar, ha verificado la existencia ciertos patrones de vulnerabilidad social, los cuales están relacionados con:

- a) El nivel de estudios.
- b) La situación laboral, así como en el caso de trabajar, el tipo de contrato.
- c) El número de personas empleadas en relación con el número de personas que podrían trabajar en la unidad familiar o de convivencia.
- d) El estado civil.
- e) Que en la unidad familiar o de convivencia esté formada, por al menos, una persona con salud frágil y/o personas que padecen enfermedades crónicas.
- f) La percepción de ayudas sociales ante la situación de cronificación de carencias económicas.

De todos los sectores sociales que sufren este impacto, destacamos por su fragilidad y cronicidad, las personas mayores, sujetas a Pensiones No Contributivas (PNC), que van a

necesitar, de forma continuada, la intervención de los Servicios Sociales para mantener el suministro eléctrico. Tenemos que destacar también, como factor transversal, el impacto sobre la población femenina, siendo la perspectiva de Género uno de los vectores importantes a considerar de cara a definir, elaborar y poner en marcha cualquier plan de acción contra la pobreza energética en España.

En base a la radiografía de la pobreza energética en Europa, que realizó El Observatorio Europeo de la Pobreza Energética, podemos observar que la incidencia de la pobreza energética entre las personas con rentas más bajas es claramente mayor en 2016 que en 2007. La crisis económica y las consecuencias sociales de la misma han traído consigo, tanto el aumento del número de personas que sufren la pobreza energética como un aumento significativo de las desigualdades sociales y económicas en nuestro país. Los informes emitidos por la Comisión Nacional de Mercados y la Competencia (CNMC) indican una tendencia clara en la sustitución de contratos con tarifas reguladas (Precio Voluntario para el Pequeño Consumidor o PVPC) por contratos del mercado libre en gas y electricidad.

Esta tendencia se está viendo reforzada ante la escalada de subidas de precios generalizada que está afectando a toda la población española, y con especial virulencia, a la que ya tenía problemas para el abono de las facturas. Esta dinámica se está enquistando como un gran problema a resolver, dado que la tarifa PVPC es la única que permite el acceso al bono social. Esto pone de relieve que no basta con cumplir los requisitos para acceder al bono social, ya que un número considerable de personas que lo reúnen, tendrían que cambiar de tarifa e incluso de compañía eléctrica, lo que supone, un primer gran hándicap para acceder al bono.

### **3. ELEMENTOS PARA EL ANÁLISIS CUANTITATIVO DE LA POBREZA ENERGÉTICA**

El análisis cuantitativo de la pobreza energética gira en torno a tres elementos que lo vertebran: identificación, causas y consecuencias. Mediante la evaluación global, de estos tres elementos, podemos identificar y comprender la problemática de la pobreza energética de forma rigurosa. Lo cual es básico para poder desarrollar instrumentos que nos permitan abordar esta problemática con un mayor grado de éxito.

#### **3.1. Identificación, causas y consecuencias**

Permite definir claramente pobreza energética, tanto en su vertiente económica como en la social, ya que ambos constituyen el elemento fundamental que va a marcar nuestra intervención social. Brenda Boardman establece la primera definición de pobreza energética, que se ha mantenido hasta ahora: “La pobreza energética es la incapacidad de un hogar de obtener unos servicios energéticos adecuados (en la vivienda) por el 10% de su renta” (Boardman, 1991). El establecimiento de la línea del 10% como divisoria para determinar los hogares en situación de pobreza energética fue el resultado del estudio de los datos estadísticos de los hogares ingleses en 1988. Las causas de una situación de pobreza energética, desde este primer momento, se sitúa en la interacción de tres factores:

- Elevados precios de la energía.
- Bajos ingresos de los hogares.

- Baja eficiencia energética en las viviendas.

Partiendo de esta definición de pobreza energética, la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2019-2024, la define como: “la situación en la que se encuentra un hogar en el que no pueden ser satisfechas las necesidades básicas de suministros de energía, como consecuencia de un nivel de ingresos insuficiente y que, en su caso, puede verse agravada por disponer de una vivienda ineficiente en energía”.

Las consecuencias de la pobreza energética tienen un impacto en la ciudadanía a través de distintos hechos, por lo que el papel de la persona trabajadora social debe evaluarlos, para poder realizar intervención holística, que integre la complejidad de la pobreza energética. Para ello y tal como lo establece la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2019-2024, deberá tener en cuenta los siguientes factores como indicadores de la pobreza energética:

- a) La incapacidad de mantener una temperatura adecuada en el hogar.
- b) El retraso en el pago de las facturas.
- c) Un gasto energético excesivamente bajo.
- d) Un gasto en suministros energéticos que es desproporcionado sobre el nivel de ingresos.

En la actualidad, a pesar de no existir consenso absoluto sobre el mejor instrumento para el análisis de la pobreza energética, es posible afirmar que existe un conjunto mínimo viable, que resulta de integrar las consecuencias que, para las personas, tiene el análisis de los cuatro factores anteriores, así como tener en cuenta que pueden incurrir de forma múltiple.

La pobreza energética es un reto tanto para las Administraciones Públicas como para el Trabajo Social, ya que tiene su origen en los bajos ingresos y/o en la vivienda ineficiente en energía. España, al asumir la Directiva de la Unión Europea como propia y ha establecido como criterios a tener en cuenta para valorar la situación de pobreza energética:

- La carencia de ingresos económicos o que estos no son suficientes para poder garantizar, por sus propios medios, sus necesidades mínimas vitales.
- Dedicar una tanto por ciento elevado al pago del consumo energético en relación con la totalidad de sus ingresos.
- Disponer viviendas con escasa o nula eficiencia energética.

Analizando el impacto de las medidas establecidas en España, llegamos a la conclusión de que si bien son medidas bien encaminadas no son suficientes, ya que el problema lejos de solucionarse está afectando a un número mayor de personas. Podemos destacar también, que la mayor parte de las medidas son aisladas e inconexas, lo que impide o dificulta obtener un mayor grado de éxito en la intervención social. De entre los datos que confirman las afirmaciones del párrafo anterior, destacamos los siguientes por ser los más representativos del impacto en la sociedad de la pobreza energética. Dichos datos los extraemos del III Estudio sobre la pobreza Energética llevado a cabo por la Asociación de Ciencias Ambientales:

- Más de 5 millones de ciudadanos no pueden calentar sus hogares en invierno.
- Un 11 % de los hogares de España, 5,1 millones de personas se declaran incapaces de mantener su vivienda a una temperatura adecuada en esta época del año.
- Se ha producido un incremento del 22 % en dos años
- Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura y Murcia son las cuatro regiones con mayor incidencia de pobreza energética.

Al incluir a Andalucía, entre las cuatro regiones con más incidencia, esta debe aprobar actuaciones concretas, en el marco de la Política Social, que actúen sobre la pobreza energética mediante la elaboración y puesta en marcha un Plan Integral de choque. Este Plan debe integrar un conjunto de medidas y de acciones, coordinadas, consensuadas así como que disponga de los recursos humanos, técnicos y financieros acorde con la realidad social de la población objeto de intervención.

Para el Trabajo Social las situaciones de dificultad social deben transformarse en oportunidades, ya que somos un colectivo que hacemos gala de nuestra experiencia acumulada en la atención social y en el desempeño de actuaciones, técnicas e instrumentos, sabemos desde la praxis, que la información obtenida mediante ellas son básicas para la diagnosis por lo que, debemos integrar en nuestra intervención de la pobreza energética, las condiciones y el ambiente del interior de la vivienda. Ya que estas influyen directamente en el estado de salud de las personas que viven en ellas.

Esta vinculación viene establecida por La Organización Mundial de la Salud (OMS), como se afirma en las Directrices de la OMS sobre vivienda y salud de 2018, mediante el cual se evidencia y relaciona determinadas enfermedades concretas relacionadas con problemas respiratorios y cardiovasculares e incluso con el aumento de la mortalidad, con las deficiencias del hogar en el que se reside. Este estudio pone de relieve, como desencadenante del aumento de las enfermedades y menor calidad de vida, las siguientes situaciones de la vivienda:

- Las condiciones de temperatura y humedad de la vivienda.
- La iluminación o no iluminación adecuada de la misma.
- La falta de ventilación adecuada.
- El aislamiento para impedir la entrada de aire del exterior y la consiguiente fuga del calor.

Estos factores deben ser valorados, por la persona profesional de referencia, incorporándolos como variables de la intervención. Puesto que están influyendo, no solo en el importe de la factura del suministro, sino de manera determinante, en la calidad de vida de la persona usuaria y en su estado de salud, puesto que son desencadenantes de enfermedades cuyo origen se sitúa en la vulnerabilidad social. Es necesario señalar que la pobreza energética no afecta de igual manera, a todas las personas en situación de vulnerabilidad, destacando la magnitud del impacto en determinados sectores cuya fragilidad socioeconómica les impida o dificulte el afrontar esta situación de necesidad social como sus propios medios.

Es por ello, por lo que tenemos que priorizar la atención a estos sectores de la población incluyendo de forma integral, todos los condicionantes y desencadenantes dentro de estadio de la evaluación y diagnóstico. Ello puede ser la base, para demandar a los poderes públicos que estos factores se tengan en cuenta a la hora de vertebrar una política social acorde con la realidad social de la población en situación de vulnerabilidad social.

La transversalidad de género, como fenómeno aplicable a todos los vectores de la Política Social, evidencia un vínculo entre pobreza energética y las mujeres. Este vínculo se produce principalmente con el aumento del fenómeno de feminización de la pobreza. Profundizar en esta transversalidad debe ser uno de los objetivos, por lo que debemos poner en marcha estudios concretos que puedan evidenciar la vinculación de estos dos factores, de cara a poder diseñar un proceso de intervención que integre la perspectiva de Género en la pobreza energética. Asimismo, al vincular los factores desencadenantes con la salud, se debe tener en cuenta el concepto de equidad en salud, que la Organización Mundial de la Salud, define como aquel que busca que todas las personas pueden desarrollar su máximo potencial de salud independientemente de su posición social u otras circunstancias determinadas por factores sociales, lo cual implica que los recursos se diseñen y se promuevan en base las necesidades reales que afectan a las personas vulnerables.

### **3.2. Marco competencial**

La pobreza energética es un fenómeno multifactorial por lo que en se debe buscar sinergias que incluyan la participación activa de todos los actores, con la finalidad de diseñar estrategias que incidan más sobre sus causas, cambiando el enfoque actual que prima las actuaciones sobre las consecuencias. Es por ello que, mientras la pobreza energética no se aborde desde la raíz misma del problema, mediante políticas sociales específicas y medidas de eficiencia energética, las actuaciones no pasarán del estadio paliativo. El abordaje de la pobreza energética debe tener en cuenta, el actual marco competencial de las administraciones públicas en España, de cara a establecer una coordinación que permita unificar los esfuerzos y que las medidas se tomen desde la participación efectiva de las administraciones que tienen que abordar la situación de pobreza energética como un objetivo común. Este marco competencial se estructura en tres niveles:

#### **A) Nivel nacional**

Partimos de un importante marco normativo de protección social, entre el que destacamos:

Constitución Española de 1978

- Artículo 1.1.: España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho.
- Artículo 9.2.: Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

Estos dos artículos, con clara influencia social, obligan a las administraciones públicas a tomar las medidas que sean necesarias para la remover los obstáculos que impiden o difi-

culten la igualdad entre las personas. Un Estado Social y Democrático de Derecho las administraciones públicas, en función de su marco competencial, deben definir las actuaciones, prestaciones y servicios que se deben orientar tanto sobre las causas y consecuencias de la pobreza en general así como en la energética en particular. Para lo cual diseñará una Política Social que pueda garantizar el suministro mediante procedimientos de inclusión social.

En este marco competencial central, se puso en marcha el Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica y el Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores. Podemos definir como el primer paso en firme para luchar contra la pobreza energética, regulando la figura del consumidor vulnerable, el cual se define como el consumidor de energía eléctrica o de usos térmicos que se encuentra en situación de pobreza energética, pudiendo ser beneficiario de las medidas de apoyo establecidas por las administraciones. Destacando la regulación específica, que establece el Real Decreto, de la figura del cliente vulnerable en riesgo de exclusión social, que la define como el consumidor en riesgo de exclusión social al consumidor que reúna los requisitos para ser vulnerable severo, según lo establecido en el artículo 3, y que sea atendido por los servicios sociales de una Administración autonómica o local que financie al menos el 50 por ciento del importe de su factura.

Unido al Decreto, la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2024, aprobada por Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de marzo de 2019 se alinea con los objetivos del Pilar Europeo de Derechos Sociales, los objetivos de la Europa 2020 y la Agenda 2030 de Naciones Unidas, responde al compromiso del Gobierno con la cohesión y el progreso social, dando cobertura adecuada a las necesidades de la ciudadanía y prestando especial atención a las personas más vulnerables en situación de pobreza o exclusión social. Esta Estrategia contempla como línea de actuación la lucha contra la pobreza energética.

## **B) Nivel autonómico (Andalucía)**

La Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía se configura como una norma de vital importancia para el desarrollo de un Sistema Público de Servicios Sociales que sea garante de la justicia social y que establece como prestaciones garantizadas la atención a las urgencias sociales, que es el ámbito donde situamos las notificaciones de corte de luz, como un servicio vital para los hogares de Andalucía. La inclusión de estas notificaciones en la urgencia social se hace en base a lo regulado en el artículo 35, sobre atención a las urgencias y emergencias sociales. La atención, por parte de las entidades locales, la pobreza energética se debe ubicar en base a la atención a las urgencias sociales reguladas en este artículo.

## **C) Nivel local**

Son las entidades más cercanas a las personas, las que tiene la competencia de la gestión de los servicios sociales comunitarios, por lo que son los que evalúan, prescriben y abo-

nan los importes de las facturas, así como orientan su intervención social hacia el sistema garantizado de rentas y descuentos permanentes del importe de la factura. Tienen como referencia normativa el Estatuto de Autonomía, Artículo 92. Competencias propias de los municipios, concretamente lo establecido en su punto C) Gestión de los servicios sociales comunitarios. La Ley 5/2010, de 11 de junio de Autonomía Local en el artículo 9.3 Competencias de las entidades locales:

3. *Gestión de los servicios sociales comunitarios, conforme al Plan y Mapa Regional de Servicios Sociales de Andalucía, que incluye:*

a) *Gestión de las prestaciones técnicas y económicas de los servicios sociales comunitarios.*

Además de esto, se incluye la atención a las urgencias sociales que hemos mencionado con anterioridad. Para la prescripción técnica facultativa que realizan las personas trabajadoras sociales de las entidades locales como profesionales de referencia, centrando la atención en primer lugar sobre las causas que provocan esta situación de necesidad social.

### 3.3. Objetivos generales y específicos

Para afrontar el papel del Trabajo social como profesión referente a la hora de abordar la pobreza energética, vamos a identificar los objetivos generales y específicos en función del marco competencial de la administración local. Como ya hemos establecido anteriormente, la administración local será la responsable de abordar, tanto la evaluación diagnóstica de la situación como la de afrontar los pagos de las facturas no abonadas por la persona titular del contrato.

Este abordaje profesional se establece en el Código Deontológico, texto aprobado de forma unánime por la Asamblea General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales en su sesión extraordinaria de 09 de junio de 2012 de la profesión que en su preámbulo, establece dentro de las competencias de la profesión, las siguientes, las cuales podemos desempeñar plenamente para actuar contra la pobreza energética: Información, investigación, prevención, asistencia, atención directa, promoción e inserción social y mediación. Los objetivos Generales serán:

Objetivos Generales	Actuaciones
1. Garantizar el acceso a la información especializada a toda la población.	Mediante la inclusión en el catálogo de servicios de las administraciones locales de toda la información específica de la pobreza energética así como un dossier que, de manera sencilla, pueda ser utilizado por las personas vulnerables en sus itinerarios de acompañamiento social hacia medidas que redunden en la reducción del precio de la factura del suministro eléctrico.
2. Inclusión de la situación de corte del suministro, como unas de las situaciones de urgencia social que regula la ley de Servicios Sociales de Andalucía.	Las situaciones de emergencia social que regula en el Artículo 35. Atención a las urgencias y emergencias sociales. Siendo este el encuadre profesional en la atención a las notificaciones de corte de suministro eléctrico.
3.-Facilitar la valoración diagnóstica en base a introducir elementos de juicio profesional de cara a identificar la situación de vulnerabilidad social relacionada con la pobreza energética.	La evaluación de la vulnerabilidad relacionada con de pobreza energética tiene que incorporar la perspectiva dimensional del problema así como los elementos desencadenantes propios de la situación, solo mediante esta podemos realizar una valoración diagnóstica acorde con la situación y con mayor rigor científico de cara a afrontar la situación socioeconómica de forma integral.

Objetivo General	Objetivo Específico	Definición
1. Garantizar el acceso a la información especializada a toda la población.	1.1 Incorporar tanto al triaje social, como al Servicio de información, valoración, orientación y asesoramiento, todos los elementos de información específica y soportes documentales propios tanto de cara al dossier de información, como para abordar las competencias propias tanto por el perfil profesional como por el marco normativo.	Es el medio para aplicar un método de información integral y accesible, que permita a las personas que sufran esta situación contar con todos los elementos informativos y de juicio profesional de cara a iniciar el procedimiento de acceso al Bono social así como a los recursos económicos que eviten el corte del suministro.
1. Garantizar el acceso a la información especializada a toda la población.	1.2 Desarrollar canales de comunicación con toda la población en general y con las personas usuarias de servicios sociales en particular, para que puedan acceder a la información básica sobre sistemas de protección social antes situaciones de pobreza energética.	Tiene como finalidad poner todos los sistemas de información social, al alcance de toda la población y en particular la usuaria de servicios sociales mediante su difusión por todos los medios a su alcance, tales como: WEB, Catálogo de Servicios y Prestaciones, convenios con empresas suministradoras de servicios y otras que se puedan desarrollar con la misma finalidad.
2. Inclusión de la situación de corte del suministro, como unas de las situaciones de urgencia social que regula la ley de Servicios Sociales de Andalucía.	2.1 Determinar las situaciones de urgencia social incluyendo la situación de pobreza energética como uno de los factores básicos del bienestar social de la personas.	Para ello debemos incorporar los mecanismos técnicos y sociales que eviten el corte así como orientar la intervención social hacia factores de protección que tengan como finalidad reducir el precio de la factura de la luz a personas en situación de vulnerabilidad social.
2. Inclusión de la situación de corte del suministro, como unas de las situaciones de urgencia social que regula la ley de Servicios Sociales de Andalucía.	2.2 Articular los medios técnicos y metodológicos, para conocer con la antelación necesaria, las notificaciones de corte de cara a afrontar la intervención con mayores garantías sociales.	Mediante la definición las estrategias profesionales y sistemas de coordinación entre administraciones y empresas de cara a conocer los cortes a tiempo real, lo que nos posibilitaría mejorar la eficacia y eficiencia de la intervención social.
3. Facilitar la valoración diagnóstica en base a introducir elementos de juicio profesional de cara a identificar la situación de vulnerabilidad social relacionada con la pobreza energética.	3.1 Introducir elementos propios de la pobreza energética en los procesos de valoración diagnóstica de cara a mejorar la eficiencia y eficacia de la misma, facilitando el acceso a los recursos de protección social. Entre ellos destacamos: <ul style="list-style-type: none"> <li>- La pobreza energética no detectable.</li> <li>- Imposibilidad de disponer de una vivienda con una temperatura adecuada.</li> <li>- El retraso en el pago de facturas.</li> <li>- El % de dedicación de sus ingresos al pago del suministro de la luz.</li> </ul>	Identificación y desarrollo de los principales factores desencadenantes de la pobreza energética incluyéndolos en los procesos de valoración diagnóstica de las situaciones de vulnerabilidad relacionadas con la pobreza energética.
3. Facilitar la valoración diagnóstica en base a introducir elementos de juicio profesional de cara a identificar la situación de vulnerabilidad social relacionada con la pobreza energética.	3.2 Incorporar elementos de la pobreza energética de forma parametrizada, de forma que se puedan plasmar en el informe social, elementos ya incorporados a la historia social que sirven de base para el diagnóstico social, como escalas de valoración propia de la profesión del Trabajo Social.	Determinar los factores de ponderación de la escala social de pobreza energética introduciendo los factores principales desencadenadores de la situación en base a lo determinado en el objetivo general 3.1

### 3.4. Actividades, indicadores y temporalización

Para poder llevar a cabo una verdadera sistematización de la experiencia práctica debemos vincular, las actividades, los indicadores y la temporalización partiendo de la matriz de los objetivos generales y específicos:

Actividades	Indicadores	Temporalización.
Atención a las notificaciones de corte como urgencia social, mediante el triaje social.	Número de notificaciones de corte tiempo de espera en la intervención.	La temporalización establece que será de forma inmediata, si la fecha de corte es igual o inferior a una semana.
Información actualizada sobre los trámites a través del SIVOA	Número de demandas de información/tiempo de acceso a los recursos.	Tres meses desde la paralización del corte del suministro, debido al plazo de resolución y de la percepción, de la prestación económica.
Elaboración de informes de acreditación de circunstancias especiales	Número de demandas de informe/número de informes realizados.	Tiempo transcurrido entre la petición y la elaboración del mismo. Máximo 10 días.
Evaluación del número de personas que vuelven a necesitar una segunda, o más prestaciones	Número de familias que acuden por segunda vez o sucesivas/magnitud de la demandas sucesivas.	Para una buena gestión técnica, el tiempo entre la demanda de la primera prestación y las demás, debe superar los 6 meses.
Evaluación técnica entre las facturas de luz, anteriores al dossier de información, y las posteriores con la finalidad de comprobar si las medidas han surtido efecto.	Importe de las facturas iniciales/importe de las facturas siguientes. % de disminución.	Anual, para todos los casos que han recibido una segunda prestación en el año en curso.
Prescripción Técnica en base a la perspectiva de pobreza energética	Número de prescripciones de prestaciones de pobreza energética/Elaboración del informe específico. Con la finalidad de alcanza el 100% del mismo.	En un periodo máximo de 3 meses, todos los informes deben llevar el contenido específico diseñado para el diagnóstico de la pobreza energética.
Elaboración del diagnóstico inicial de cara a comunicar de forma inmediata la paralización de corte a la empresa suministradora del servicio	Número de notificaciones de corte/número de paralizaciones en base a un diagnóstico preliminar positivo.	La temporalización regula que será inmediato, en el mismo día de la notificación, si la fecha de corte es igual o inferior a una semana.
Detección de viviendas ineficientes energéticamente	Numero de facturas por encima de la media de consumo/Número de demandas de mejora de viviendas.	Entre la constatación y las primeras medidas, no deben pasar más de 6 meses.

El análisis realizado en esta Estrategia se ha centrado en los indicadores primarios. Para los secundarios, se deben orientar las acciones, hacía los órganos decisorios desde el punto de vista normativo, para ello se podría requerir la intermediación de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, así como con la Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz, como garante del buen hacer de las administraciones públicas.

### 3.5. Evaluación

La evaluación forma parte de las funciones propias del Trabajo Social en base a lo establecido en el Código Deontológico, concretamente en su preámbulo, situando a la evaluación en uno de los elementos metodológicos básicos que se pongan en marcha desde

el Trabajo Social. Mediante ella podemos identificar el alcance, así como sistematizar, los avances, obstáculos y limitaciones, que se presentan a lo largo de la intervención, facilitando el diseño y la propuesta de acciones de mejora que ayuden a modificar, reestructurar y/o reorientar el curso del proceso.

Para definir la evaluación, hemos tomado como referencia la definición de Tobón, que la define de la siguiente manera: “Proceso de operación continua, sistemática, flexible y funcional, que al integrarse al proceso de intervención profesional, señala en qué medida se responde a los problemas sobre los cuales interviene y se logran los objetivos y las metas; describiendo y analizando las formas de trabajo, los métodos y técnicas utilizadas y las causas principales de logros y fracasos” (Sergio Tobón. 2013).

La evaluación de la sistematización práctica va a consistir, en comparar el escenario de la pobreza energética antes y después de las medidas aplicadas. Con la finalidad de comparar los dos escenarios y conocer el impacto de las medidas que ya están en funcionamiento. Debemos reconocer, que las medidas implantadas no son medidas a corto plazo, menos de 6 meses, si no que más bien son medidas a medio y largo plazo. No obstante, ello no impide que podamos evaluar la aplicación de medidas ya desarrolladas. Desde esta perspectiva y en base a lo establecido por el Observatorio Europeo de la Pobreza Energética, definimos el índice de pobreza energética (IDPE) como el resultado de multiplicar el consumo energético por el precio de la energía y dividirlo por la renta del hogar, con la siguiente expresión:

$$IDPE = \frac{(\text{Consumo eléctrico} \times \text{Precio de la energía}) + \text{Temperatura inadecuada en el hogar}}{\% \text{ Renta familiar dedicada a la electricidad}}$$

La fórmula incluye los siguientes parámetros:

- Índice de pobreza energética: es el resultado de la aplicación de la fórmula desarrollada al respecto, con la finalidad de clasificar a las personas usuarias en base al gasto que le supone el disponer del consumo de energía eléctrica.
- Consumo eléctrico: la totalidad del consumo que recoge en las facturas.
- Precio de la energía: totalidad del importe del gasto energético incluido los impuestos.
- Temperatura inadecuada en el hogar: es un factor a tener en cuenta, ya que puede provocar que hay un consumo mayor para mantener la misma temperatura. Por lo que se ha establecido un valor único de +3 como variable en el caso de que la vivienda tenga una temperatura inadecuada tanto por las condiciones de la misma como por el hecho de que no puede asumir una factura por un importe acorde a la temperatura del hogar.
- Renta familiar: ingresos económicos de la unidad familiar, destacando el % que dedican al pago de los recibos de la luz.

Con esta fórmula vamos a evaluar, si las personas que padecen esta necesidad social ven mejorar sus condiciones de vida y bienestar social. La evaluación del impacto versará, sobre el Seguimiento de la ejecución de todas las medidas establecidas relativas a la intervención social. Este seguimiento tiene como función ver el grado de desarrollo de estas medidas, así como su impacto sobre la pobreza energética, por lo que podemos extraer las siguientes conclusiones:

Actividades	Indicadores	Temporalización.	Evaluación.
Atención a las notificaciones de corte como urgencia social, mediante el triaje social.	Número de notificaciones de corte tiempo de espera en la intervención.	La temporalización regula que será inmediato si la fecha de corte es igual o inferior a una semana.	El 95% de las situaciones se han realizado en tiempo.
Información actualizada sobre los trámites a través del SIVOA	Número de demandas de información/tiempo de acceso a los recursos.	Tres meses desde la paralización del corte del suministro debido a la resolución de la prestación económica.	El 63% está accediendo a los recursos de Bono.
Elaboración de informes de acreditación de circunstancias especiales	Número de demandas de informe/número de informes realizados.	Tiempo transcurrido entre la petición y la elaboración del mismo. Máximo 10 días.	Se están realizando los informes con una media de 8,9 días.
Evaluación del número de personas que vuelven a necesitar una segunda, o más prestaciones	Número de familias que acuden por segunda vez o sucesivas/magnitud de la demandas sucesivas.	Para una buena gestión técnica, el tiempo entre la demanda de la primera prestación y las demás, debe superar los 6 meses.	El tiempo de espera medio es de 6 meses con 20 días.
Evaluación técnica entre las facturas de luz, anteriores al dossier de información, y las posteriores con la finalidad de comprobar si las medidas han surtido efecto.	Importe de las facturas iniciales/importe de las facturas siguientes. % de disminución.	Anual, para todos los casos que han recibido una segunda prestación en el año en curso.	No se tienen datos suficientes para su publicación, debemos esperar a que esté totalmente implementado.
Prescripción Técnica en base a la perspectiva de pobreza energética	Número de prescripciones de prestaciones de pobreza energética/Elaboración del informe específico. Con la finalidad de alcanza el 100% del mismo.	En un periodo máximo de 3 meses, todos los informes deben llevar el contenido específico diseñado para el diagnóstico de la pobreza energética.	El 53% ha incluido la perspectiva de pobreza energética en su proceso de intervención.
Elaboración del diagnóstico inicial de cara a comunicar de forma inmediata la paralización de corte a la empresa suministradora del servicio	Número de notificaciones de corte/número de paralizaciones en base a un diagnóstico preliminar positivo.	La temporalización regula que será inmediato, en el mismo día de la notificación esté en poder de la persona profesional de referencia, si la fecha de corte es igual o inferior a una semana.	El 97% de las peticiones se realiza, previo diagnóstico preliminar.
Detección de viviendas ineficientes energéticamente	Número de facturas por encima de la media de consumo/Número de demandas de mejora de viviendas.	Entre la constatación y las primeras medidas, no deben pasar más de 6 meses.	Pendientes de su aprobación, ya que está vinculado al nuevo Reglamento de Prestaciones de los Servicios Sociales Comunitarios.

Fuente: Estadísticas, Memoria anual 2020 del Ayuntamiento de Málaga.

Del bagaje del Ayuntamiento de Málaga en la atención a personas electro vulnerables, podemos constatar que se está produciendo una evolución constante hacia la implantación de una regulación jurídica que proteja a este sector de población, así como el desarrollo de medidas específicas, que proceden de la praxis, en la metodología de trabajo del personal profesional de referencia de los Centros de Servicios Sociales Comunitarios del Ayuntamiento de Málaga.

#### 4. CONCLUSIONES Y APORTACIONES INNOVADORAS

De todo lo anteriormente expuesto podemos extraer una serie de conclusiones básicas que vamos a tratar de aunar en base a su naturaleza. La pobreza energética es un problema multifactorial, por lo que es imprescindible que abramos espacios de confluencia, buscando sinergias que eviten duplicidades de recursos, que reduzcan los tiempos de respuesta y que hagan posible un diseño de la política social que atienda tanto las causas como las consecuencias.

Dentro de la pobreza energética, el punto de partida deber ser acceso al suministro eléctrico de toda la población, de cara a desarrollar un proyecto de vida integrado. Para ello el Trabajo Social como profesión, debe incorporar la perspectiva de pobreza energética en su evaluación diagnóstica profundizando en el estudio del impacto, tanto de los factores desencadenantes, como de otros factores que están vinculados directamente con la situación de pobreza energética, tales como la salud, relaciones familiares, pérdida de la autoestima, así como del vínculo de pertenencia a la sociedad y al barrio en el que habitan.

Por otra parte, pero muy vinculada a las conclusiones, podemos desarrollar una serie de aportaciones innovadoras, entendidas como innovación social, que según Howaldt y Schwarz, se refiere a un proceso de creación, implementación y difusión de nuevas prácticas sociales en áreas muy diferentes de la sociedad, siendo el sector de la población en situación de vulnerabilidad y de pobreza energética el que centra nuestro objeto de estudio.

Las aportaciones innovadoras se van a centrar en el papel del Trabajo Social como pilar fundamental a la hora de afrontar la situación de pobreza energética así como para que estas personas accedan a recursos y prestaciones que supongan una verdadera protección social para este sector de la población.

Al integrar la pobreza energética en las actuaciones técnicas del Trabajo Social, se va a posibilitar realizar un informe social que incorpore determinados factores concretos que nos van a permitir realizar un diagnóstico específico.

De entre ellos destacamos por su importancia:

- *La pobreza energética escondida.*- Incorporando un paramétrico mediante una escala de consumo medio ciudad/ persona, con la finalidad de evidenciar si la persona está por debajo o no de esa media, ya que podría ser un factor clave a la hora de valorar una tipo de pobreza que suele pasar desapercibida en la valoración diagnóstica que se realiza desde el Trabajo Social.
- *Imposibilidad para mantener el hogar a una temperatura adecuada.*- Es otro factor parametrizado que debemos tener en cuenta a la hora de realizar la valoración diag-

nostica. La valoración de estas situaciones debe venir acompañada de medidas para transformar la situación. Es por ello, por lo que el borrador de Prestaciones Económicas de los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Málaga tiene previsto incorporar una prestación específica para transformar la vivienda, ineficiente energéticamente hablando, en una energéticamente eficiente, con lo que supondría una mejora permanente en su calidad de vida así como un ahorro energético considerable. Con la finalidad de dar cumplimiento a lo establecido en la Estrategia Nacional contra la pobreza energética 2019-2024.

- *El retraso en el pago de facturas.* Como indicador de la imposibilidad de hacer frente al pago de las mismas, lo que puede situar a la unidad de convivencia, en función del número de las mismas, en una situación constante de amenaza de corte del suministro energético, con lo que puede suponer para la estabilidad funcional de la unidad familiar, por lo que debe incluirse como indicador claro de pobreza energética.
- *El % de dedicación de sus ingresos al pago del suministro de la luz.*- Este evidencia el esfuerzo de la población, por asumir los pagos de las facturas, esfuerzo que merma la posibilidad de acceso a otros bienes básicos indispensables para desarrollar un proyecto de vida inclusivo. Además de la valoración técnica y la prescripción de prestaciones el Trabajo Social pone en marcha otros instrumentos técnicos específicos de la profesión que complementan su labor profesional. El acompañamiento hacía la consideración de vulnerable o vulnerable severo, impulsando el proceso hacía la consecución del Bono Social como garante de descuentos permanentes en las facturas.

A otro nivel, el Trabajo Social impulsa la puesta en marcha de medidas tecnológicas que tengan un impacto positivo sobre la población más vulnerable, por lo que, desde esta perspectiva, se ha trabajado en la Innovación Tecnológica, mediante el desarrollo técnico del Sistema Informático CONFIA, de cara a contar con un instrumento integral para abordar la pobreza energética con la participación de las administraciones públicas con responsabilidades competenciales así como las empresas suministradoras de servicio que ofertan sus servicios mediante el mercado regulado.

Para ello, el papel del Trabajo Social ha puesto en valor tanto las necesidades para la prevención, detección y la intervención profesional, como las necesidades de la población objeto de intervención, lo que ha permitido dotar a CONFIA de todos los elementos necesarios para que pueda convertirse en un instrumento eficaz contra la pobreza energética. CONFIA nace de un diagnóstico inicial de la situación de la pobreza energética en Málaga, donde se pone de relieve la magnitud del problema de la pobreza energética y las dificultades para llevar a cabo una coordinación integral, que sitúe a la persona vulnerable en el eje de la intervención. Por ello, el Ayuntamiento de Málaga, además de convenios con las principales compañías eléctricas, decidió participar, junto con la compañía ENDESA, en el diseño e implantación de un sistema integral que permita la atención a las personas proporcionando toda la información previa necesaria y a tiempo real. Ya que es básico para que las personas profesionales del Trabajo Social puedan intervenir, con una mayor cota de eficacia y de eficiencia, con la finalidad de evitar el corte del suministro, así como de conseguir una reducción permanente del coste del suministro.

- La participación activa de las personas trabajadoras sociales del Ayuntamiento de Málaga en la búsqueda de instrumentos que permitan afrontar la lucha contra la pobreza energética ha permitido integrar los siguientes aspectos básicos para la intervención:
  - Posibilidad de impedir el corte de forma inmediata como medida preventiva.
  - Conocimiento integral de cada caso, con consultas de histórico.
  - Conocer las notificaciones de corte a tiempo real.
  - Disponer de las facturas y de los importes de cada una.
  - Conocer si el cliente es vulnerable o vulnerable severo.
  - Conocer la fecha fin del bono social, de cara a plantear su renovación.
  - Poder hacer consultas de cualquier información adicional que resulte básica para la evaluación.

## REFERENCIAS

- Andalucía. Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía. *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, 23 de junio de 2010, núm. 122. pp. 6-34. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es-an/l/2010/06/11/5/con>
- Andalucía. Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía. *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, 29 de diciembre de 2016, núm. 248. Disponible en: <https://www.juntadeandalucia.es/boja/2016/248/1>
- Ander-Egg, E. (1986). *Metodología y práctica de la animación socio cultural*. Buenos Aires: Humanitas.
- Asociación de Ciencias Ambientales (2018). *Pobreza energética en España: Hacia un sistema de indicadores y una estrategia de actuación estatal*. Asociación de Ciencias Ambientales: Madrid.
- Boardman, B. (1991). *Fuel poverty: from cold homes to affordable warmth*. Pinter Pub Limited.
- Bouzarovski, S., Petrova, S., & Sarlamanov, R. (2012). Energy poverty policies in the EU: A critical perspective. *Energy policy*, 49, 76-82.
- Burlinson, A., Giuliatti, M., & Battisti, G. (2018). The elephant in the energy room: Establishing the nexus between housing poverty and fuel poverty. *Energy Economics*, 72, 135-144
- Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (2021). *Estadísticas*. CNMC, Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, Disponible en: <http://www.cnmc.es/>
- Consejo General de Trabajo Social (2012). Código deontológico de Trabajo Social. *Herramientas e instrumentos de Trabajo Social*, 1, 3-22.

- Constitución Española. *Boletín Oficial del Estado*, Madrid, 29 de diciembre de 1978, núm. 311. Disponible en: [https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1))
- Costa-Campi, M. T., Jové-Llopis, E., & Trujillo-Baute, E. (2019). La pobreza energética en España. Aproximación desde una perspectiva de ingresos. *Instituto de Economía de Barcelona, Cátedra de sostenibilidad energética*.
- De las Heras, P. y Cortajarena, E. (1985). *Introducción al bienestar social*. Madrid: Siglo XXI.
- España. Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. *Boletín Oficial del Estado*, 20 de marzo de 2007, núm. 68. pp. 11871-11909. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/lo/2007/03/19/2/con>
- España. Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica. *Boletín Oficial del Estado*, 7 de octubre de 2017, núm. 242. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/rd/2017/10/06/897/con>
- España. Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores. *Boletín Oficial del Estado*, 6 de octubre de 2018, núm. 242. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2018/10/05/15/con>
- España. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (2022). *Actualización de indicadores de la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética*. Diciembre de 2021. Madrid.
- EU Energy Poverty Observatory, EPOV (2019). *Secondary Indicators*. Disponible en: <https://www.ener-gypoverty.eu/indicators-data>
- Fernández García, T. y Alemán Bracho, C. (2003). *Introducción al Trabajo Social*. Madrid: Alianza Editorial, 2003.
- Howaldt, J., & Schwarz, M. (2010). *Social Innovation: Concepts, research fields and international trends*. Sozialforschungsstelle Dortmund.
- Moore, R. (2012). Definitions of fuel poverty: implications for policy. *Energy Policy* 49, 19–26.
- Organización de Naciones Unidas. (2015). Resolución N°70/1, de 25 de septiembre de 2015, por la que aprueba la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Acceso el 10 de octubre de 2017. Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/70/1>
- Thomson, H., & Snell, C. (2013). Quantifying the prevalence of fuel poverty across the European Union. *Energy Policy*, 52, 563-572.
- Vega Mulen, Y. (2017). *Pobreza energética. Causas, medición y posibles soluciones. Un estudio para Gipuzkoa*. Trabajo de Fin de Grado. Facultad de Economía y Empresa. Universidad del País Vasco. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10810/20670>