



# **EQUIDAD ENERGÉTICA**

## **ESTRATEGIA NACIONAL CONTRA LA POBREZA ENERGÉTICA 2026-2030**



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

VICEPRESIDENCIA  
TERCERA DEL GOBIERNO

MINISTERIO  
PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA  
Y EL RETO DEMOGRÁFICO



# ÍNDICE

<b>0. RESUMEN EJECUTIVO .....</b>	<b>7</b>
<b>1. POBREZA ENERGÉTICA.....</b>	<b>11</b>
<b>1.1 INTRODUCCIÓN</b>	<b>11</b>
<b>1.2 EVOLUCIÓN CONCEPTUAL DE LA POBREZA ENERGÉTICA</b>	<b>12</b>
DEFINICIÓN DE POBREZA ENERGÉTICA	12
DEFINICIÓN DE CONSUMIDOR VULNERABLE Y SU RELACIÓN CON LA POBREZA ENERGÉTICA	13
RECOMENDACIONES SOBRE POBREZA ENERGÉTICA EN EL MARCO EUROPEO	16
IMPLICACIONES DE LA POBREZA ENERGÉTICA EN LA SALUD	18
PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA POBREZA ENERGÉTICA	20
POBREZA ENERGÉTICA EN EL CONTEXTO DE LA EMERGENCIA CLIMÁTICA	21
<b>1.3 MARCO DE ACTUACIÓN</b>	<b>27</b>
1.3.1 MARCO INTERNACIONAL	27
1.3.1. MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA	27
1.3.2. MARCO NACIONAL	28
<b>2. POBREZA ENERGÉTICA EN ESPAÑA: CONTEXTO ACTUAL Y RESPUESTA INSTITUCIONAL .....</b>	<b>33</b>
<b>2.1 ÁMBITO COMPETENCIAL DE LA POBREZA ENERGÉTICA EN ESPAÑA</b>	<b>34</b>
<b>3. ORIENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA .....</b>	<b>37</b>
<b>3.1 MOTIVACIÓN DE LA ESTRATEGIA</b>	<b>37</b>

<b>3.2 REFERENCIAS DE PARTIDA PARA LA ESTRATEGIA</b>	<b>38</b>
PROCESO PARTICIPATIVO	39
<b>3.3 OBJETIVOS DE LA ESTRATEGIA</b>	<b>40</b>
METAS E HITOS DE LA ENPE 2026-2030	40
<b>4. EJES Y MEDIDAS DE ACTUACIÓN .....</b>	<b>43</b>
<b>EJE I. CARACTERIZACIÓN DE LA POBREZA ENERGÉTICA</b>	<b>43</b>
MEDIDA 1. OBSERVATORIO SOBRE POBREZA ENERGÉTICA	43
<b>EJE II. PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES</b>	<b>45</b>
MEDIDA 2. GARANTÍA DE SUMINISTRO A CONSUMIDORES VULNERABLES Y ELECTRODEPENDIENTES	45
MEDIDA 3. PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR FRENTE A IMPORTES IMPREVISTOS POR REFACTURACIÓN	46
MEDIDA 4. PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR EN LA CONTRATACIÓN DE SUMINISTROS ENERGÉTICOS	47
MEDIDA 5. CERRAR LA BRECHA DE COBERTURA DEL BONO SOCIAL	49
<b>EJE III. MEJORA ESTRUCTURAL DE LAS CONDICIONES ENERGÉTICAS</b>	<b>52</b>
MEDIDA 6. POBREZA ENERGÉTICA EN EL CONTEXTO DE LA EMERGENCIA CLIMÁTICA	52
MEDIDA 7. PROYECTOS PILOTO DE INTERVENCIÓN EXPRES EN VIVIENDAS VULNERABLES	53
MEDIDA 8. REHABILITACIÓN ENERGÉTICA DE HOGARES DE FAMILIAS VULNERABLES	54
MEDIDA 9. COMUNIDADES ENERGÉTICAS Y AUTOCONSUMO COLECTIVO COMO HERRAMIENTAS DE INCLUSIÓN ENERGÉTICA	55
MEDIDA 10. CERTIFICADO DE AHORRO ENERGÉTICO SOCIAL (CAE SOCIAL)	56
<b>EJE IV. COORDINACIÓN INTERADMINISTRATIVA, INFORMACIÓN Y SENSIBILIZACIÓN SOBRE LA POBREZA ENERGÉTICA</b>	<b>58</b>
MEDIDA 11. COORDINACIÓN INTERADMINISTRATIVA EN MATERIA DE POBREZA ENERGÉTICA	58
MEDIDA 12. PROGRAMA PILOTO PARA IMPULSAR EL ASESORAMIENTO A CONSUMIDORES EN SITUACIÓN DE POBREZA ENERGÉTICA. RED-ACTÚA	59
MEDIDA 13. FOMENTO DE LA DETECCIÓN DE SITUACIONES DE POBREZA ENERGÉTICA EN EL SISTEMA DE ATENCIÓN PRIMARIA DE SALUD Y SERVICIOS SOCIALES	61
<b>5. GOBERNANZA DE LA ESTRATEGIA .....</b>	<b>64</b>
<b>5.1 PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN LA ELABORACIÓN DE LA ESTRATEGIA</b>	<b>64</b>
CONSULTA PÚBLICA PREVIA DE LA ESTRATEGIA	64
PROCESO PARTICIPATIVO	66
AUDIENCIA E INFORMACIÓN PÚBLICA DE LA ESTRATEGIA	69

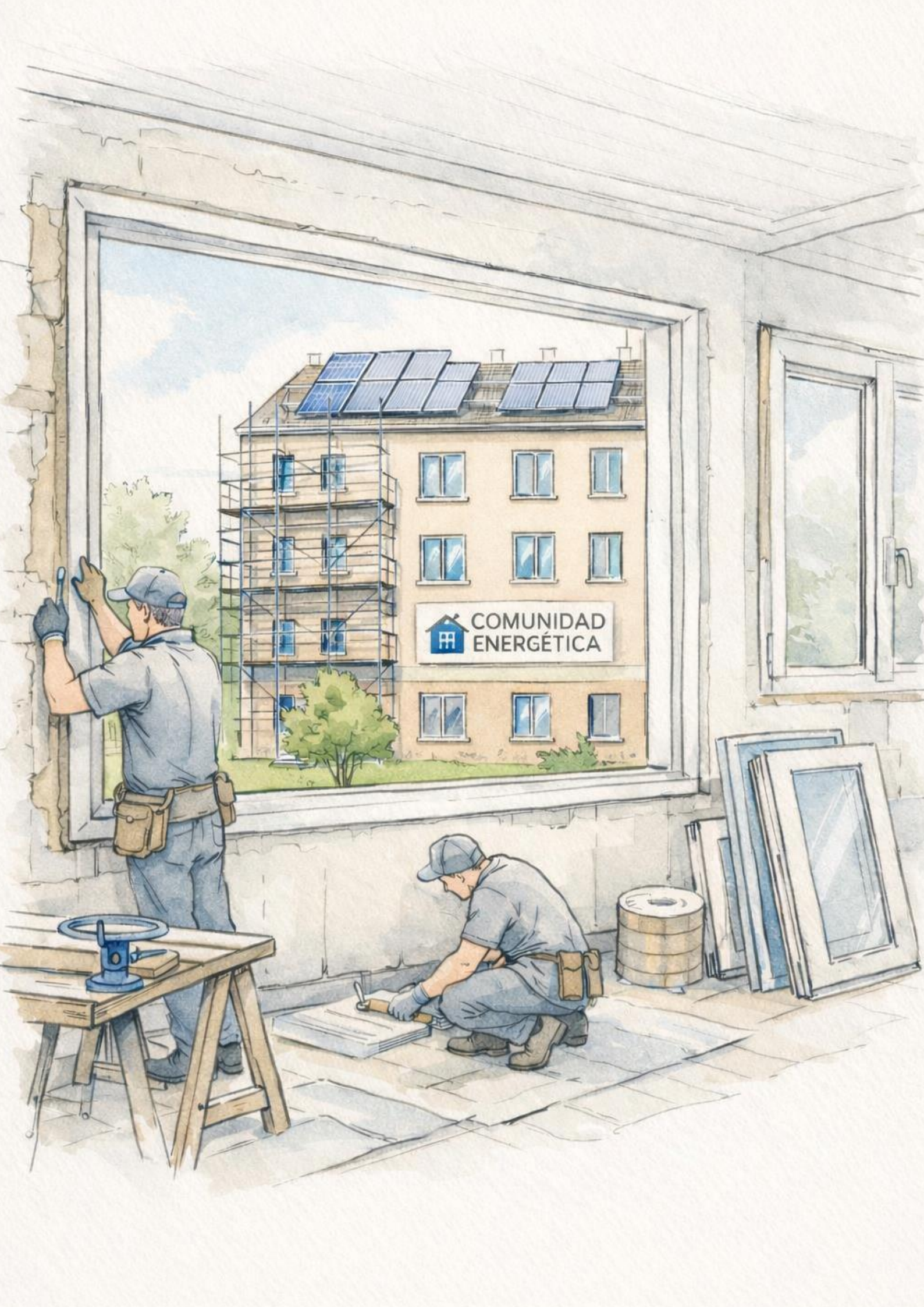
## 5 ÍNDICE

5.2 EJECUCIÓN DE LA ESTRATEGIA	78
5.3 SEGUIMIENTO DE LA ESTRATEGIA	79
5.4 EVALUACIÓN DE LA ESTRATEGIA	80

## ANEXOS

GLOSARIO .....	82
LISTADO FIGURAS .....	83
ANEXO I: RESUMEN DE LAS JORNADAS DE PARTICIPACIÓN DE LA ESTRATEGIA NACIONAL CONTRA LA POBREZA ENERGÉTICA 2026-2030 .....	84





# 0. RESUMEN EJECUTIVO

La lucha contra la pobreza energética ha sido uno de los vértices de políticas públicas desarrolladas en el periodo 2018-2025, mediante un aumento del escudo social en un contexto caracterizado por crisis inéditas con impactos severos en el conjunto de la economía y la sociedad. Se tomaron medidas en el ámbito energético y social, con un importante impacto positivo en los consumidores vulnerables, orientadas a reducir la factura del consumidor final y a proteger a los consumidores en situación de vulnerabilidad. Un ejemplo de efectos positivos observados es el aumento de la renta en los últimos deciles de renta entre 2018 y 2024, alcanzando el 41,9% y el 37,1%, respectivamente. En el caso de la media nacional se aprecia una mejora en la renta del 28,5% y el SMI ha aumentado un 54%.

Además, el gasto energético para los consumidores más vulnerables, los mencionados primer y segundo deciles de renta, ha bajado sustancialmente hasta un 24,7% y el 10,2%, respectivamente, mientras que en el caso de la población general, es similar con una tendencia positiva de reducción del 3,5%. En términos generales, se puede afirmar que los consumidores vulnerables disponen de una mayor renta y unos costes energéticos menores en 2024 respecto a 2018, pese a las importantes distorsiones de los mercados, especialmente energéticos, en el inicio de esta década.

Sin embargo, es necesario evolucionar desde un sistema asistencial, centrado en ayudar frente a la situación inminente de emergencia, hacia un sistema estructural que permita reducir consumos y necesidades energéticas de consumidores vulnerables. Esta segunda Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética (ENPE) tiene como fin poner las bases de esa transformación, junto con el Plan Social para el Clima (PSpC), y ser un vector de cambio hacia la eficiencia energética y mejora de las condiciones ambientales de los consumidores vulnerables, traduciéndose en los siguientes objetivos:

- **Objetivo 1.** Disponer de un **conocimiento adecuado** que permita a las Administraciones Públicas y al resto de agentes, en sus distintos ámbitos competenciales, **caracterizar y abordar eficazmente la pobreza energética.**



- **Objetivo 2.** Garantizar la **efectiva protección** de los consumidores en situación de vulnerabilidad energética.
- **Objetivo 3.** Promover la implementación de **medidas estructurales** orientadas a reducir las necesidades energéticas de los consumidores vulnerables y, por tanto, la pobreza energética en general.

Para ello, se definen cuatro ejes centrados, respectivamente en fomentar el conocimiento y la compartición de información sobre pobreza energética, mejorar la protección directa, mejorar de forma estructural las condiciones energéticas de las viviendas y aumentar la implicación de los diferentes agentes del sistema para lograr una mayor comunicación, sensibilización y traslado de las políticas realizadas a los consumidores vulnerables. Estos ejes se dividen en hasta 13 medidas y un total de 33 acciones.

Siguiendo el modelo aplicado en otros planes, como el Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), midiendo su desarrollo mediante un conjunto de hitos priorizando una serie de medidas. Por este motivo, se priorizan cuatro grupos de medidas, en total 6 medidas, coincidiendo con los ejes de la Estrategia. Si se cumplen estas actuaciones, se considerará cumplida la Estrategia.



Figura 1: Cuadro de medidas priorizadas en la ENPE 2026-2030 y sus acciones

## EJE II. PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES

- **MEDIDA 5. CERRAR LA BRECHA DE COBERTURA DEL BONO SOCIAL:** pretende reducir al máximo el *non-takeup* de estas políticas, caracterizando de forma correcta, así como estableciendo posteriormente las disposiciones normativas, administrativas y de aquella índole necesaria para reducir el impacto de este fenómeno.



### EJE III. MEJORA ESTRUCTURAL DE LAS CONDICIONES ENERGÉTICAS

---

- **MEDIDA 7. PROYECTOS PILOTO DE INTERVENCIÓN EXPRÉS EN VIVIENDAS VULNERABLES:** se propone realizar diversos proyectos piloto de ayudas y experiencias innovadoras para la mejora de la eficiencia energética y rehabilitación exprés de viviendas habitadas por consumidores vulnerables severos.
- **MEDIDA 8. REHABILITACIÓN ENERGÉTICA DE HOGARES DE FAMILIAS VULNERABLES:** se pretende incorporar a los hogares vulnerables en las actuaciones de rehabilitación integral que se realizarán en este periodo, con líneas de ayuda caracterizadas y exclusivas para estos colectivos.

### EJE IV. COORDINACIÓN INTERADMINISTRATIVA, INFORMACIÓN Y SENSIBILIZACIÓN SOBRE LA POBREZA ENERGÉTICA

---

- **MEDIDA 11. COORDINACIÓN INTERADMINISTRATIVA EN MATERIA DE POBREZA ENERGÉTICA:** es imprescindible establecer mecanismos efectivos de actuación y coordinación multidisciplinar y multinivel para reducir los efectos de la pobreza energética. Esta medida tiene como finalidad principal, permitir una coordinación efectiva entre las disposiciones de carácter autonómico y municipal, junto con el desarrollo de la normativa estatal, la compartición de las mejores técnicas disponibles y servir como foro para una estrecha colaboración multinivel.
- **MEDIDA 12. PROGRAMA PILOTO PARA EL IMPULSO DEL ASESORAMIENTO PARA CONSUMIDORES EN SITUACIÓN DE POBREZA ENERGÉTICA. RED-ACTÚA:** La medida pretende dar formación y apoyo económico a entidades y administraciones públicas para la puesta en marcha de oficinas o puntos de asesoramiento energético que potencien y catalicen las actuaciones de los programas que vayan destinados a paliar la pobreza energética. Estas oficinas pueden ser fijas o itinerantes.

### EJE I. CARACTERIZACIÓN DE LA POBREZA ENERGÉTICA

---

- **MEDIDA 1. OBSERVATORIO SOBRE POBREZA ENERGÉTICA:** supone la creación de un espacio para la generación, la síntesis y la compartición de información sobre pobreza energética, así sus acciones conllevan establecer un plan de trabajo, la actualización y publicación de indicadores de pobreza energética que permitan una correcta identificación de pobreza energética, la convocatoria de laboratorios ciudadanos y fomentar la compartición de conocimiento y la creación de un repositorio mediante la Comunidad OPE.

Con el propósito de permitir conocer la implementación de la Estrategia se realiza, primero, un informe sucinto a mitad de su ejecución y, segundo, un informe completo una vez finalizada la vigencia de la Estrategia. Asimismo, con el fin de coordinar, se

convocará, al menos una vez al año, a la **Mesa Social de Pobreza Energética** y se realizarán laboratorios ciudadanos para conocer el efecto y la aplicación de la Estrategia en consumidores vulnerables.

# 1. POBREZA ENERGÉTICA

## 1.1 INTRODUCCIÓN

La Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética (ENPE) 2019-2024, la primera elaborada en España en esta materia, fue aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros el 5 de abril de 2019, con el propósito de establecer las bases para un diagnóstico integral y transversal sobre la incidencia y evolución de la pobreza energética en España, así como para definir medidas dirigidas a reducir el número de hogares afectados durante el periodo 2019-2024.

Desde su aprobación, el contexto ha estado marcado por una serie de acontecimientos extraordinarios, como la pandemia de la COVID-19, que dio lugar a confinamientos estrictos, incertidumbre en el ámbito económico y en algunos casos al incremento del consumo energético en el ámbito doméstico, derivado del uso de sistemas de climatización, equipamiento electrónico y actividades vinculadas al teletrabajo. A ello se sumaron las tensiones en los mercados energéticos en 2021, que impulsaron los precios de la energía a niveles históricos, así como la posterior invasión de Ucrania por parte de la Federación Rusa el 24 de febrero de 2022.

Estos acontecimientos exigieron una respuesta inmediata mediante medidas urgentes y de carácter coyuntural para afrontar la situación, centradas especialmente en la protección de los consumidores y en garantizar el suministro energético, con especial atención a los colectivos más vulnerables. Junto con estas respuestas inmediatas, también se han iniciado reformas estructurales en el ámbito energético, orientadas a la transición energética y a una mayor salvaguarda de los derechos de los consumidores, lo que ha conllevado la adopción en este periodo de medidas adicionales a las inicialmente previstas en la ENPE 2019-2024.

Tal como se recoge en el informe de evaluación de pobreza energética para el periodo 2018-2024<sup>1</sup>, se ha observado que las medidas han permitido proteger al conjunto de consumidores y que, en conjunto, los hogares españoles dedican una menor proporción

---

<sup>1</sup> [Informe de evaluación de pobreza energética para el periodo 2018-2024](#)

de sus ingresos a gasto energético que en 2018, reduciendo la carga energética, tanto en el conjunto de hogares en promedio, como los hogares en riesgo de pobreza. No obstante, siguen persistiendo colectivos con dificultad para cubrir sus necesidades energéticas.

Por ello, la presente Estrategia, correspondiente al período 2026-2030, da continuidad al camino trazado por su antecesora, consolidando los avances alcanzados y proyectando nuevas metas. En esta línea, busca afianzar una nueva generación de políticas públicas que reconozcan el carácter multidimensional de la vulnerabilidad energética y establezcan un marco estratégico y normativo actualizado, coherente y centrado en las personas, alineado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

## 1.2 EVOLUCIÓN CONCEPTUAL DE LA POBREZA ENERGÉTICA

### DEFINICIÓN DE POBREZA ENERGÉTICA

Uno de los elementos clave de cara a la nueva Estrategia es una definición actualizada, clara y operativa de este fenómeno, que refleje su evolución conceptual en el ámbito europeo y nacional, y sirva de base para el diseño, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

En este sentido, la **Directiva (UE) 2023/1791, relativa a la eficiencia energética**, incorpora por primera vez una definición legal y vinculante de pobreza energética en su artículo 2, que establece lo siguiente:

#### DEFINICIÓN DE POBREZA ENERGÉTICA

*Se entenderá por ‘pobreza energética’ toda situación en la que un hogar no puede acceder a los servicios energéticos esenciales cuando dichos servicios proporcionan unos niveles básicos y dignos de vida y salud, como calefacción, agua caliente, refrigeración e iluminación adecuadas, y la energía para hacer funcionar los aparatos, dados el contexto nacional pertinente, la política social nacional existente y otras políticas nacionales pertinentes, como consecuencia de varios factores, incluidos, como mínimo, los siguientes: inasequibilidad, renta disponible insuficiente, gasto energético elevado y escasa eficiencia energética de los hogares.”*

Esta definición introduce grandes avances conceptuales que se integra en el desarrollo de esta Estrategia:

- **Reconocimiento del acceso a la energía como un derecho ligado a la dignidad y la salud**, no solo como una cuestión de consumo o coste económico.

## 13 POBREZA ENERGÉTICA

- **Perspectiva multidimensional**, al vincular la pobreza energética con causas estructurales como la baja renta, la inasequibilidad de los precios, el alto gasto energético relativo y la baja eficiencia de las viviendas. De igual forma, se incluye la perspectiva de la temperatura inadecuada en verano muy relacionada con las circunstancias anteriormente mencionadas.
- **Adaptabilidad al contexto nacional**, permitiendo a los Estados miembros interpretar y aplicar esta definición en función de sus realidades sociales, climáticas y políticas.

En consecuencia, la nueva Estrategia asume esta definición como marco de referencia, que debe utilizarse como base para:

- Identificar a los hogares en situación de pobreza energética de forma más precisa.
- Establecer indicadores coherentes con esta visión integral.
- Diseñar medidas que superen las intervenciones económicas coyunturales, apostando por soluciones estructurales y sostenibles que garanticen el acceso universal a los servicios energéticos esenciales.

Esta definición representa un importante **punto de inflexión** respecto a los enfoques tradicionales, que durante años se centraron casi exclusivamente en la capacidad de un hogar para mantener una temperatura adecuada en invierno. El concepto de pobreza energética ha evolucionado significativamente para incorporar otras necesidades básicas, como la refrigeración, la iluminación o el funcionamiento de aparatos eléctricos esenciales, especialmente relevantes en contextos climáticos diversos o situaciones de vulnerabilidad sanitaria.

Además, se reconocen nuevas dimensiones estructurales, como la baja eficiencia energética de las viviendas, la dependencia de equipos eléctricos por motivos de salud o la exposición continuada a condiciones energéticas precarias. Esta evolución permite una comprensión más amplia y realista del fenómeno, facilitando la identificación de colectivos afectados y el diseño de intervenciones más eficaces, sostenibles y ajustadas a la realidad territorial y social del país.

### DEFINICIÓN DE CONSUMIDOR VULNERABLE Y SU RELACIÓN CON LA POBREZA ENERGÉTICA

---

El concepto de **cliente o consumidor vulnerable** es un elemento central en la identificación de los grupos destinatarios de las políticas públicas en materia de energía, especialmente aquellas orientadas a combatir la pobreza energética.

La **Directiva (UE) 2023/1791** incorpora una consideración clave al respecto, donde se establece que:



*“Cada uno de los Estados miembros debe definir el concepto de cliente vulnerable, que podrá referirse a la pobreza energética y, entre otras cosas, a la prohibición de desconexión de la electricidad a dichos clientes en momentos críticos”*

Esta disposición concede a los Estados miembros un margen de flexibilidad regulatoria para adaptar la definición de consumidor vulnerable a su realidad socioeconómica y energética, pero al mismo tiempo establece criterios orientativos comunes que permiten armonizar enfoques en toda la Unión Europea. Entre estos criterios destacan:

- El nivel de renta y la carga energética en relación con la renta disponible.
- La eficiencia energética de la vivienda, que condiciona el consumo y el confort térmico.
- Factores sociodemográficos, como la edad o situaciones de vulnerabilidad sanitaria que requieren el uso constante de equipamientos eléctricos.
- La necesidad de garantizar protección frente a desconexiones, especialmente en momentos críticos como olas de frío o calor.

En este sentido, el marco europeo promueve una visión integral del consumidor vulnerable, que va más allá de la dimensión puramente económica y contempla aspectos estructurales, sociales y sanitarios.

Además, se refuerza la necesidad de articular esta definición con los sistemas de protección social, asegurando una intervención coordinada entre los ámbitos energético, sanitario y social, y evitando que ningún colectivo vulnerable quede excluido del acceso seguro, asequible y sostenible a la energía.

En el ámbito nacional, el concepto de consumidor vulnerable se define actualmente mediante el artículo 3 del **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**. Esta normativa ha estado en constante evolución para enriquecer y ajustar su definición a la situación real de pobreza energética, situación que se analizará como aplicación de la presente Estrategia.

De acuerdo con la normativa vigente en este momento, para tener la condición de **vulnerable** y por tanto acceder al Bono Social, el consumidor, en primer lugar, debe estar acogido al Precio Voluntario del Pequeño Consumidor (PVPC) y, en segundo lugar, cumplir uno de los siguientes requisitos:

- La renta de la unidad de convivencia a la que pertenece el suministro no debe superar un umbral ponderado basado en el Índice Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM). Este cálculo tiene en cuenta la cantidad de personas y las condiciones de estas personas (discapacidad, dependencia, menores, etc.) que forman la unidad de convivencia.

## 15 POBREZA ENERGÉTICA

- Estar en posesión del título de familia numerosa.
- Que el consumidor o algún miembro de su unidad de convivencia sea beneficiario del Ingreso Mínimo Vital.
- Que el propio consumidor y, en el caso de formar parte de una unidad de convivencia, todos los miembros de la misma que tengan ingresos sean pensionistas del Sistema de la Seguridad Social por jubilación o incapacidad permanente, percibiendo la cuantía mínima vigente en cada momento para dichas clases de pensión, y no perciban otros ingresos cuya cuantía agregada anual supere los 500 euros

De forma adicional, serán **consumidores vulnerables severos** aquellos consumidores vulnerables que, cumpliendo alguno de los requisitos anteriores, la renta conjunta de la unidad de convivencia sea igual o inferior al 50% del umbral que le correspondería por la composición de su unidad de convivencia.

Por último, existen también los **consumidores en riesgo de exclusión social**, definidos en el artículo 4 del Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, como el consumidor que reúna los requisitos para ser vulnerable severo 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.

Con posterioridad al citado Real Decreto, la **Directiva (UE) 2024/1275, relativa a la eficiencia energética de los edificios**, marcó un hito normativo al incorporar una definición jurídica explícita de los hogares vulnerables en el ámbito de las políticas europeas de edificación.

### DEFINICIÓN DE HOGARES VULNERABLES

*Hogares en situación de pobreza energética u hogares, incluidos los hogares de renta media-baja, que están particularmente expuestos a los costes elevados de la energía y carecen de los medios para renovar el edificio que ocupan*

En este sentido, y como muestra la sucesiva producción normativa nacional y europea, la definición de consumidor vulnerable y hogar vulnerable evoluciona según se genera conocimiento en la materia y se analiza el impacto de las medidas adoptadas.

**Por ello, uno de los fines de esta Estrategia será continuar el proceso de adaptación de la definición de consumidor vulnerable a su idiosincrasia a partir de los análisis y estudios comenzados en la anterior ENPE y que se prolongarán en la ejecución de esta.**

## RECOMENDACIONES SOBRE POBREZA ENERGÉTICA EN EL MARCO EUROPEO

La citada Directiva (UE) 2024/1275, relativa a la eficiencia energética de los edificios, además de plantear una nueva definición de hogar vulnerable, tiene también como uno de sus ejes clave la renovación de los edificios menos eficientes como una herramienta estructural para abordar las causas profundas de la pobreza energética.

Asimismo, la Directiva exige que los planes nacionales de renovación de edificios incluyan indicadores de pobreza energética en la descripción de la visión actual del parque inmobiliario nacional y en la hoja de ruta para 2030, 2040 y 2050, así como medidas para su mitigación, lo que implica un compromiso político de medir, reducir y eventualmente erradicar este fenómeno a través de políticas públicas orientadas y evaluables.

Asimismo, la Directiva exige que los planes nacionales de renovación de edificios incluyan mecanismos de seguimiento del número de personas afectadas por la pobreza energética, lo que implica un compromiso político de medir, reducir y eventualmente erradicar este fenómeno a través de políticas públicas orientadas y evaluables.

De forma complementaria, se establece que los apoyos financieros públicos deberán priorizar explícitamente la lucha contra la pobreza energética, así como el respaldo específico al sector de la vivienda social, reconociendo que son precisamente estos ámbitos los más expuestos a las deficiencias térmicas y energéticas. Este enfoque garantiza que la mejora del parque inmobiliario europeo se lleve a cabo sin dejar atrás a los colectivos más vulnerables.

Por otra parte, la nueva **Directiva (UE) 2023/1791**, de 13 de septiembre de 2023, relativa a la eficiencia energética, representa también un hito en el abordaje europeo de la pobreza energética al integrar de forma más explícita y vinculante la necesidad de proteger a los hogares vulnerables en el marco de la transición energética.

Asimismo, dicha normativa, enfatiza la necesidad de incorporar una dimensión social en las políticas de ahorro energético, estableciendo una correlación directa entre eficiencia energética y protección de los colectivos más vulnerables.

En particular, el artículo 8.3 dispone que los Estados miembros aplicarán sistemas de obligaciones de eficiencia, medidas alternativas o programas financiados a través de Fondos Nacionales de Eficiencia Energética, priorizando a personas afectadas por pobreza energética, clientes vulnerables, hogares de renta baja y, en su caso, residentes en vivienda social. Esta previsión implica un deber positivo de orientar una parte significativa de las políticas de ahorro energético hacia estos grupos, con el fin de garantizar una mejora real y cuantificable en sus condiciones de vida.

En cumplimiento de este precepto, los Estados deben establecer una proporción específica del ahorro acumulado de energía final destinada a estos colectivos, que en España se ha fijado en un 12,35 % del objetivo total de ahorro acumulado de energía

## 17 POBREZA ENERGÉTICA

final del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC), asegurando así la orientación efectiva de las medidas.

La medición de los ahorros energéticos derivados de estas actuaciones adquiere doble relevancia: por un lado, posibilita la evaluación de la eficacia de las políticas públicas y por otro lado asegura el cumplimiento de los compromisos europeos.

Esta medición debe considerar también indicadores sociales, como la reducción del gasto energético relativo a la renta, la mejora de la eficiencia de los hogares vulnerables o el descenso de la morosidad energética, capturando así el impacto estructural de las intervenciones y las sinergias entre eficiencia energética y justicia social.

La Directiva se complementa con las siguientes recomendaciones:

- **Recomendación (UE) 2020/1563, de 14 de octubre de 2020, la primera en establecer un marco común para la definición y el tratamiento de la pobreza energética en la UE.**

Esta recomendación destaca la necesidad de que los Estados miembros desarrollaran definiciones nacionales claras y estrategias coordinadas para abordar el fenómeno, reconociendo su carácter multidimensional y sus vínculos con la calidad de la vivienda, el acceso a servicios energéticos esenciales y los ingresos del hogar.

Según la Recomendación, los indicadores pueden dividirse en cuatro grupos:

- indicadores que comparan el gasto en energía con los ingresos: cuantifican la pobreza energética comparando la suma que los hogares destinan a la energía con los ingresos (por ejemplo, el porcentaje o el número de hogares que gastan más de un determinado porcentaje de la renta de que disponen en servicios energéticos domésticos)
  - indicadores basados en la autoevaluación: se pregunta directamente a los hogares en qué medida sienten que pueden permitirse el gasto en energía (por ejemplo, su capacidad para mantener la vivienda lo suficientemente caliente en invierno y lo suficientemente fría en verano)
  - indicadores basados en mediciones directas: miden variables físicas para determinar si los servicios energéticos son adecuados (por ejemplo, la temperatura ambiente)
  - indicadores indirectos: miden la pobreza energética a través de factores asociados, como los atrasos en el pago de las facturas de servicios básicos, el número de desconexiones y la calidad de la vivienda
- **Recomendación (UE) 2023/2407 de la Comisión, de 20 de octubre de 2023, que ofrece orientaciones prácticas para la identificación, seguimiento y mitigación de la pobreza energética.**

La Recomendación (UE) 2023/2407 establece un enfoque integral para abordar la pobreza energética, diferenciando entre dos tipos de intervenciones: por un lado, las medidas estructurales destinadas a atacar las causas profundas del problema, y por otro, las acciones orientadas a mejorar la asequibilidad de la energía a corto plazo.

En este marco, se enfatiza la necesidad de otorgar prioridad a las medidas estructurales, al ser las únicas con capacidad transformadora real sobre los determinantes de la pobreza energética. Este enfoque exige incidir en ámbitos como la eficiencia energética, la rehabilitación del parque edificatorio y el acceso universal a tecnologías limpias, superando planteamientos de carácter meramente asistencial. Se aboga así por la consolidación de un modelo más justo y resiliente, sustentado en la coherencia entre las políticas sociales y energéticas, y orientado a garantizar el bienestar sostenido de los colectivos en situación de vulnerabilidad.

En conjunto, estos tres instrumentos reflejan la evolución del enfoque europeo, que ha transitado de una comprensión diagnóstica y definitoria con la Recomendación 2020/1563, de 14 de octubre de 2020, a una orientación estratégica mediante la Recomendación 2023/2407, de 20 de octubre, y finalmente a una obligación vinculante en el marco de la Directiva 2023/1791, de 13 de septiembre.

## IMPLICACIONES DE LA POBREZA ENERGÉTICA EN LA SALUD

---

La Organización Mundial de la Salud (OMS) define la salud como un *“estado de completo bienestar físico, psíquico y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades.”* Esta concepción integral de la salud posiciona el acceso a la energía como un componente transversal del bienestar humano.

Asimismo, la OMS define los determinantes sociales de la salud (DSS) como *“las circunstancias en que las personas nacen crecen, trabajan, viven y envejecen, incluido el conjunto más amplio de fuerzas y sistemas que influyen sobre las condiciones de la vida cotidiana”*. Así, la pobreza energética debe ser abordada como un determinante estructural de la salud, cuya superación requiere políticas integradas en materia de transición energética, desarrollo social y equidad territorial.



## 19 POBREZA ENERGÉTICA



*Figura 2: Marco conceptual de los determinantes de las desigualdades sociales en salud. Comisión para reducir las desigualdades sociales en España, 2010. Fuente: basado en Solar e Irwin y Navarro*

La Organización Mundial de la Salud (OMS) subraya que las condiciones del ambiente interior de la vivienda tienen una influencia directa y significativa sobre la salud de las personas. En sus Directrices sobre vivienda y salud (2018), la OMS advierte que una mala habitabilidad puede generar múltiples riesgos sanitarios, especialmente en contextos de pobreza energética.

En particular, la dificultad para mantener una temperatura adecuada en el hogar ya sea por frío extremo, calor excesivo o mala eficiencia energética, puede provocar o agravar enfermedades respiratorias, cardiovasculares y afectar el bienestar mental. Las temperaturas elevadas, además, están asociadas a un incremento de la mortalidad por causas cardiovasculares, sobre todo en población vulnerable.

Las principales características de la vivienda que inciden en la salud son:

- La temperatura y la humedad interior.
- La iluminación.
- La ventilación.
- El aislamiento térmico.

Por ello, la OMS establece recomendaciones específicas sobre el aislamiento y el confort térmico en interiores, como las que se recogen en la imagen adjunta.



Asunto	Recomendaciones	Solidez de la recomendación
<b>Frío y aislamiento de interiores</b> 	Las temperaturas interiores de las viviendas deben ser lo suficientemente altas para proteger a los habitantes de los efectos nocivos del frío. En los países de climas templados o más fríos, se considera que una temperatura interior de 18 °C no conlleva riesgos y permite proteger la salud de la población general durante las estaciones frías.	Firme
	En las zonas climáticas donde hay una estación fría se debe instalar un aislamiento térmico eficaz y seguro en las viviendas nuevas y reequipar los ya existentes.	Condicional
<b>Calor en interiores</b> 	En las zonas expuestas a altas temperaturas ambientales, se deben elaborar y aplicar estrategias para proteger a la población del exceso de calor en los espacios interiores.	Condicional

Figura 3: Directrices de la Organización Mundial de la Salud sobre Vivienda y Salud 2018.

**Esta estrategia responde a los retos que supone la pobreza energética en el ámbito de la salud al incorporar medidas en el ámbito de la Atención Primaria y los servicios sociales, medidas que buscan mejorar las condiciones de habitabilidad de los hogares vulnerables, así como el blindaje del suministro eléctrico para consumidores electrodependientes por motivos médicos.**

## PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA POBREZA ENERGÉTICA

La pobreza energética presenta una marcada dimensión de género e interseccionalidad que obliga a considerar las desigualdades estructurales y los factores socioeconómicos, laborales, y territoriales que la condicionan.

El enfoque de género en la pobreza energética parte del reconocimiento del fenómeno de la denominada “feminización de la pobreza”, concepto surgido a raíz del incremento sostenido de la pobreza entre las mujeres a escala global y, de forma específica, de su especial incidencia en los hogares donde la mujer es la principal sustentadora.<sup>2</sup>

En la actualidad, se puede constatar la incidencia de determinadas desigualdades estructurales como la brecha salarial y de pensiones, la segregación horizontal y vertical en el mercado laboral, la mayor precariedad contractual y las cargas desiguales de cuidados. Estas desigualdades refuerzan la vinculación de las mujeres al ámbito

<sup>2</sup>[https://www.fundacioncarolina.es/wpcontent/uploads/2025/06/DT\\_FC\\_Especial\\_Crue\\_2\\_2025\\_web.pdf](https://www.fundacioncarolina.es/wpcontent/uploads/2025/06/DT_FC_Especial_Crue_2_2025_web.pdf)

## 21 POBREZA ENERGÉTICA

doméstico y su exposición continuada a las condiciones energéticas de la vivienda, configurando así un mayor riesgo de vulnerabilidad energética.

En este contexto, resulta prioritario centrar la atención en los grupos de mujeres con mayor exposición a la pobreza energética, dado que presentan una sobrerrepresentación en situaciones de vulnerabilidad. La evidencia disponible muestra que las mujeres mayores, por su mayor longevidad, presentan especial sensibilidad frente a las temperaturas extremas y sus impactos sobre la salud. Del mismo modo, aquellas que residen en viviendas alquiladas dependen de las mejoras de eficiencia energética que puedan implementar los arrendadores, lo que limita su capacidad de actuación directa.<sup>3</sup>

En este sentido, los hogares encabezados por mujeres representan solo el 34 % del total. Sin embargo, en determinadas categorías se observa una sobrerrepresentación notable: constituyen el 74 % de los hogares monoparentales, el 72 % de los hogares de personas mayores que viven solas y el 65 % de aquellos cuya persona de referencia trabaja a tiempo parcial. Estas categorías se concentran mayoritariamente en los tramos de renta más bajos, lo que incrementa su exposición a la pobreza energética y subraya la necesidad de implementar medidas de apoyo específicas que contribuyan a reducir la factura energética y a mejorar la eficiencia energética en los hogares más vulnerables.<sup>4</sup>

### POBREZA ENERGÉTICA EN EL CONTEXTO DE LA EMERGENCIA CLIMÁTICA

Según lo previsto en el Sexto Informe de Evaluación del IPCC<sup>5</sup>, las temperaturas en todas las regiones de Europa aumentarán a un ritmo superior al de la media global, con un incremento notable de los episodios de calor extremo. En la región mediterránea, esta tendencia ya se está manifestando de forma especialmente acusada, acompañada de una reducción de las precipitaciones estivales, una mayor aridez y un aumento del riesgo de incendios forestales, particularmente en escenarios donde el calentamiento global supere los 2 °C. De manera consistente, las proyecciones climáticas indican que la frecuencia y la intensidad de las olas de calor seguirán aumentando a lo largo del siglo XXI, haciendo del sur de Europa un área especialmente vulnerable a los impactos del calor extremo sobre la salud y el confort térmico de la población.

Recientes sucesos climáticos extremos, como Filomena en 2021, la DANA de Valencia en 2024, así como las olas de calor cada vez más prolongadas que han favorecido eventos como la ola de incendios de 2025, evidencian lo expuesto por el IPCC y tienen un efecto desigual en la población, afectando en mayor medida a los hogares vulnerables.

---

<sup>3</sup> <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC132744>

<sup>4</sup> <https://api.otea.info/storage/2023/03/28/71816cf00f7b6f3dac82922d0d12e3c0289b8384.pdf>

<sup>5</sup> *Climate Change 2021: The Physical Science Basis*

Por ello, el Gobierno realizó una nueva propuesta del Pacto de Estado frente a la emergencia climática<sup>6</sup>, contando con una importante consulta a la comunidad científica y a los distintos actores sociales, sobrepasado los 1.300 actores y las 4.000 aportaciones. Esta iniciativa aborda medidas que incidirán positivamente en la ciudadanía, y la propuesta incluye, entre otras, actuaciones especialmente orientadas a la protección frente a las olas de calor mediante la creación de una red de refugios climáticos, la implementación de sistemas de asistencia para personas vulnerables y la rehabilitación de viviendas, consolidando así un marco articulado de protección y adaptación frente a los riesgos climáticos.

En línea con estas proyecciones y en lo que respecta al contexto nacional, el Informe sobre el estado del clima de España 2024<sup>7</sup> elaborado por la Agencia Estatal de Meteorología (AEMET) señala que la temperatura media anual en España ha aumentado en torno a 1,7 °C desde 1961 hasta 2024, evidenciando una tendencia al alza sostenida a lo largo de las últimas seis décadas. Este incremento térmico se ha intensificado especialmente en los últimos años, durante los cuales se han registrado numerosos episodios de temperaturas extremadamente cálidas. De hecho, 2024 ha sido el tercer año más cálido de toda la serie histórica, tan solo superado por 2022 y 2023. Esta evolución refleja con claridad los efectos del cambio climático en el territorio español, con una desviación significativa respecto al promedio climático del periodo 1991-2020, lo que subraya la necesidad urgente de aplicar políticas de mitigación y adaptación climática.

---

<sup>6</sup><https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/prensa/Propuesta%20Pacto%20de%20Estado%202025%20diciembre.pdf>

<sup>7</sup>[https://www.aemet.es/documentos/es/conocermas/recursos\\_en\\_linea/publicaciones\\_y\\_estudios/publicaciones/Informes\\_estado\\_clima/IECLI\\_2024\\_completo.pdf](https://www.aemet.es/documentos/es/conocermas/recursos_en_linea/publicaciones_y_estudios/publicaciones/Informes_estado_clima/IECLI_2024_completo.pdf)

## 23 POBREZA ENERGÉTICA

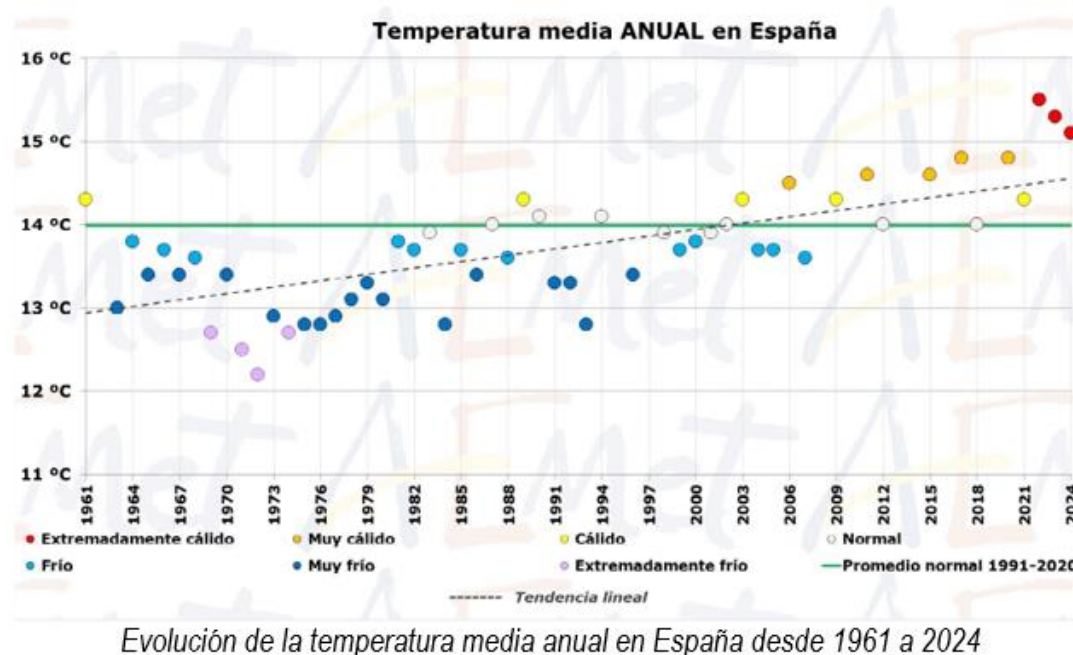


Figura 4: Serie de temperaturas medias anuales y carácter térmico (respecto de la media 1991-2020) en España desde 1961. Fuente: AEMET

El impacto del cambio climático sobre la pobreza energética se vuelve cada vez más evidente. A medida que las temperaturas extremas se hacen más recurrentes, las personas que ya se encuentran en situaciones de vulnerabilidad socioeconómica, como los hogares de bajos ingresos, aquellos con acceso limitado a sistemas de refrigeración, o las personas de edad avanzada se ven cada vez más expuestas a los efectos adversos de las olas de calor.

Bajo este paradigma, resulta imprescindible delimitar conceptualmente el fenómeno de la ola de calor, así como analizar sus implicaciones en materia de pobreza energética.

### DEFINICIÓN DE OLA DE CALOR

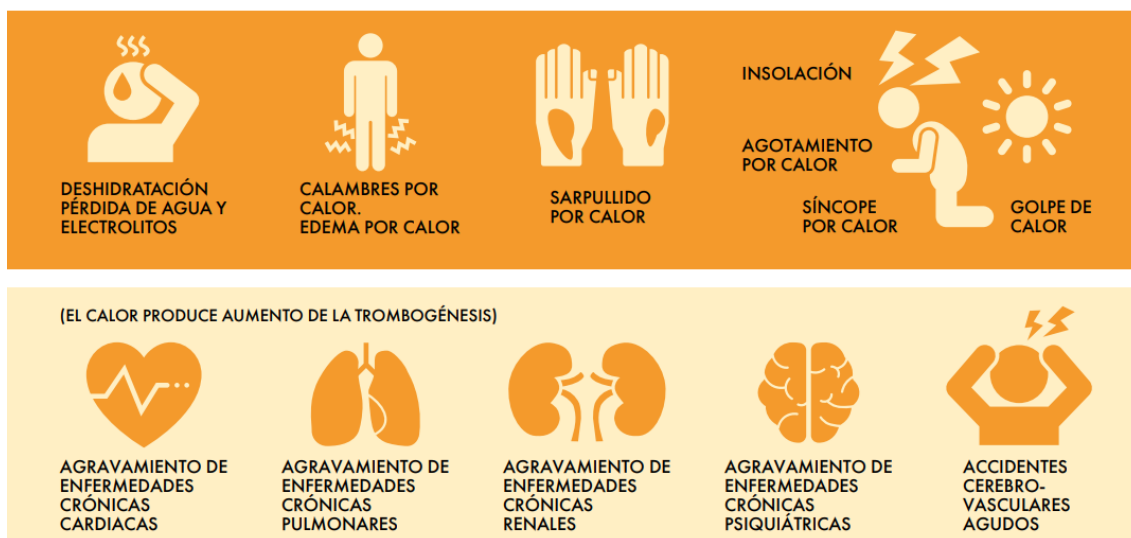
AEMET considera “Ola de calor” a un episodio de, al menos, tres días consecutivos, en que como mínimo el 10% de las estaciones consideradas registran máximas por encima del percentil del 95% de su serie de temperaturas máximas diarias de los meses de julio y agosto del periodo 1971-2000.

El número de días con ola de calor es relevante para muchos ámbitos, especialmente para la salud humana. Existe una elevada correlación entre temperaturas máximas y mortalidad: a partir de un determinado umbral de temperatura máxima, las muertes aumentan de forma notable.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> <https://repisalud.isciii.es/rest/api/core/bitstreams/3f34be33-ad7c-4cbf-af10-d331152a2e6a/content>



### Afecciones posibles de la exposición a altas temperaturas y olas de calor

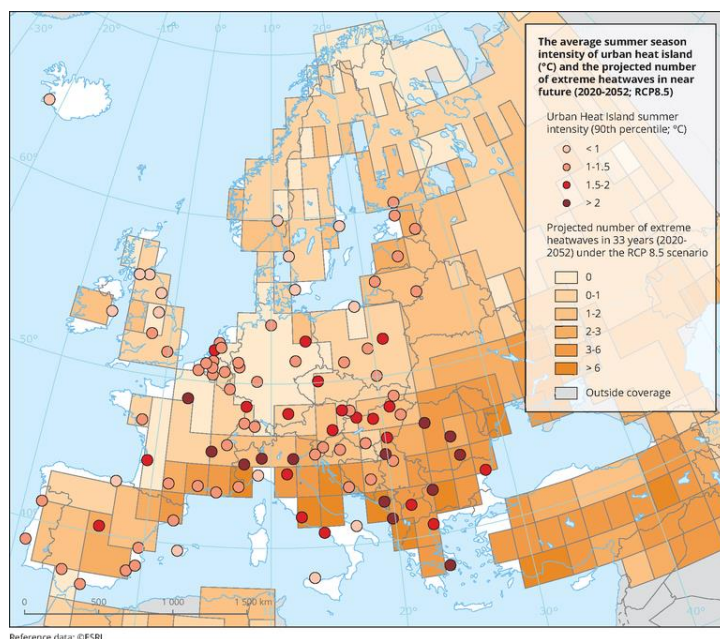


**Figura 5: A partir de infografía original en: De la Osa, J. Cambio climático y Salud. Figura 2. Temperaturas umbral de disparo de mortalidad provinciales (2000-2009) Observatorio de Salud y Medio Ambiente. DKV Seguros. ECODES. 2016.**

Las olas de calor y sus efectos en el entorno urbano se ven intensificados por el denominado efecto de isla de calor urbana (ICU), cuya severidad está condicionada por diversos factores intrínsecos al diseño y configuración de las ciudades. Entre estos factores se encuentran la estructura y disposición espacial del tejido urbano, las características morfológicas de la trama edificatoria, el grado de cobertura vegetal y el albedo de los materiales empleados en las superficies urbanizadas, los cuales inciden de manera significativa en la absorción y reflexión de la radiación solar.

Las proyecciones climáticas indican que, en ausencia de medidas de mitigación y adaptación, el aumento de las temperaturas extremas se verá acompañado por una intensificación del efecto de isla de calor urbana durante las próximas tres décadas, en el ámbito europeo, especialmente en la región mediterránea. Este fenómeno, derivado de la interacción entre el cambio climático y las características físico-espaciales de las ciudades, incrementará de manera significativa la exposición y vulnerabilidad de la población.

## 25 POBREZA ENERGÉTICA



**Figura 6:** *Intensidad media del efecto Isla de Calor Urbana(ICU) durante la temporada de verano (en grados Celsius) y el número proyectado de olas de calor extremas en un futuro cercano (2020-2052; RCP8.5) para diferentes ciudades y territorios europeos. Fuente: Agencia Europea de Medio ambiente*

España presenta una elevada vulnerabilidad al efecto de Isla de Calor Urbana (ICU), dado que cerca del 81 % de la población reside en entornos urbanos.<sup>9</sup> Este fenómeno, intensificado por el cambio climático, incrementa la exposición al calor extremo, especialmente en la estación estival. Su origen radica en la elevada concentración de infraestructuras, superficies artificiales con alta capacidad de absorción y reemisión térmica, ausencia de vegetación y masas de agua, junto con la morfología urbana y la liberación de calor antropogénico. Estas condiciones generan incrementos térmicos significativos respecto a áreas rurales donde las temperaturas nocturnas pueden superar en aproximadamente 2 °C a las registradas en las zonas rurales, alcanzando diferencias de hasta 8 °C en situaciones de elevada estabilidad atmosférica.<sup>10</sup>

El informe «Enmarcando la pobreza energética del verano. Perspectivas y recomendaciones para un futuro resiliente»<sup>11</sup>, publicado por la Dirección General de Energía de la Comisión Europea, pone de relieve una dimensión a menudo invisibilizada de la vulnerabilidad energética: la pobreza energética estival. El documento advierte que quienes ya sufren dificultades para calentar sus hogares en invierno pueden enfrentarse

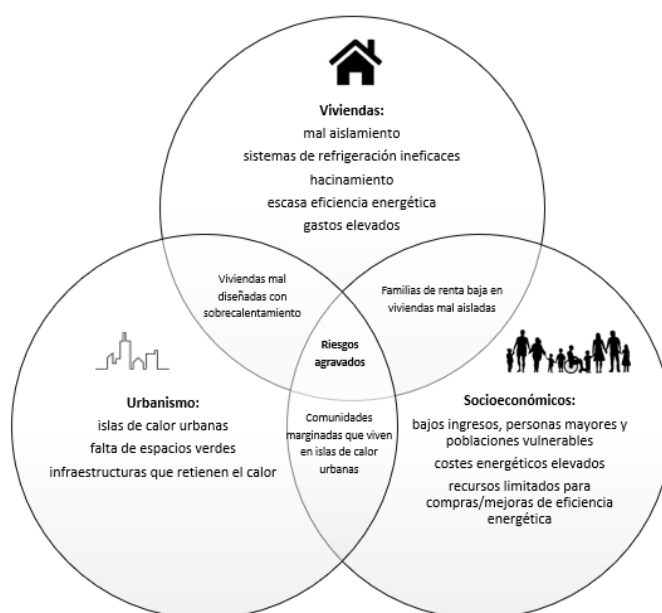
<sup>9</sup> [https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/cambio-climatico/temas/impactos-vulnerabilidad-y-adaptacion/2024\\_INFORME\\_CLIVAR-SPAIN.pdf](https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/cambio-climatico/temas/impactos-vulnerabilidad-y-adaptacion/2024_INFORME_CLIVAR-SPAIN.pdf)

<sup>10</sup> <https://aeclim.org/wp-content/uploads/2019/07/429-MART%C3%8DN-VIDE.pdf>

<sup>11</sup> [https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/af533cb3-f7df-11ef-b7db-01aa75ed71a1/languageen?WT.mc\\_id=Searchresult&WT.ria\\_c=153343&WT.ria\\_f=8810&WT.ria\\_ev=search&WT.URL=https%3A%2F%2Fenergy.ec.europa.eu%2F](https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/af533cb3-f7df-11ef-b7db-01aa75ed71a1/languageen?WT.mc_id=Searchresult&WT.ria_c=153343&WT.ria_f=8810&WT.ria_ev=search&WT.URL=https%3A%2F%2Fenergy.ec.europa.eu%2F)

también a serias carencias en verano, especialmente ante olas de calor cada vez más frecuentes e intensas.

La **pobreza energética estival**, que se refiere a la dificultad de mantener una temperatura interior adecuada durante los meses de calor, está profundamente relacionada con la pobreza energética en sentido amplio. Ambas comparten factores estructurales como viviendas mal acondicionadas, deficiencias en eficiencia energética y recursos económicos insuficientes. Asimismo, está entrelazada con desafíos sistémicos de gran escala, como el cambio climático, el diseño urbano deficiente y la sobrecarga de las redes energéticas. Para abordarla de manera eficaz, es fundamental entender su conexión con la pobreza energética en invierno y así poder diseñar herramientas de diagnóstico y respuestas políticas que garanticen condiciones de habitabilidad dignas y confort térmico durante todo el año.



*Figura 7: Factores determinantes pobreza energética en verano. Basado en el informe de la Comisión Europea 'Enmarcando la pobreza energética del verano. Perspectivas y recomendaciones para un futuro resiliente'*

En ese sentido, la pobreza energética en verano se configura como una problemática compleja que no depende de un solo factor sino de la conjunción de múltiples condicionantes habitacionales, urbanísticos, socioeconómicos y demográficos cuyo abordaje exige una intervención coordinada.

**Esta Estrategia aborda, por primera vez de forma más global la pobreza energética ante el calor mediante varias medidas dirigidas tanto a la caracterización de este fenómeno, como a reducir los costes energéticos y la mejora de las condiciones de habitabilidad del hogar, así como el proporcionar información y recursos para correctamente detectar y mitigar sus efectos.**

### 1.3 MARCO DE ACTUACIÓN

La pobreza energética entronca, como se constata a lo largo del documento, con múltiple normativa en el ámbito energético, protección al consumidor y transición energética. Por ello, y sin ánimo de exhaustividad, se cita a continuación las estrategias, planes y marcos relevantes en la materia, primero en el ámbito europeo y luego en el apartado nacional:

#### 1.3.1 MARCO INTERNACIONAL

---

- **Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la ONU.** La Agenda 2030 de la ONU estableció un marco global para el desarrollo sostenible, articulado en 17 ODS. En este contexto, el ODS 7, orientado a garantizar el acceso a una energía asequible, segura y sostenible, resulta central para la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética, destacando metas que promueven la universalización de servicios energéticos, la expansión de fuentes renovables y la mejora de la eficiencia energética, vinculándose además con otros ODS que refuerzan los enfoques sociales y ambientales de esta política pública.

#### 1.3.2. MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA

---

- **Pilar Europeo de Derechos Sociales**, proclamación adoptada en 2017 por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea estableció un conjunto de principios para promover una Europa más justa, inclusiva y con igualdad de oportunidades. La ENPE 2026-2030 se vincula al principio 20, que garantiza el acceso a servicios esenciales, incluida la energía, fortaleciendo la protección social en España y contribuyendo tanto a la reducción del riesgo de pobreza o exclusión como a la eficiencia energética en los hogares.
- **Pacto Verde Europeo**, aprobado en 2019, constituye la hoja de ruta de la Unión Europea hacia la neutralidad climática en 2050, promoviendo una transición energética justa, inclusiva y sostenible. A través de iniciativas como el paquete “Fit for 55”, la Renovation Wave y el Plan Industrial del Pacto Verde, se establecen objetivos vinculantes de reducción del consumo energético, descarbonización de edificios y fomento de energías limpias, garantizando que los beneficios de la transición lleguen a los hogares más vulnerables y contribuyendo así a la mitigación de la pobreza energética en toda la UE.
- **Pacto Industrial Limpio**, busca reducir los costes energéticos de hogares e industrias, promoviendo simultáneamente la transición hacia una economía baja en carbono. En este marco, el Plan de Acción para una Energía Asequible, presentado en 2025, establece pilares estratégicos centrados en la reducción de facturas eléctricas, la eficiencia energética y la preparación ante crisis, contribuyendo de manera directa a la mitigación de la pobreza energética.

- **Plan de Acción para un Energía Asequible**, parte del Pacto Industrial Limpio, orientada a garantizar que la energía sea competitiva, sostenible y accesible para todos los ciudadanos y consta de cuatro pilares clave, reducir los costes energéticos para todos los europeos, impulsar y completar la Unión de la Energía, atraer inversiones y la preparación frente a eventuales crisis energéticas. Prevé la adopción de acciones específicas tales como la recomendación a los Estados miembros de reducir cargas tributarias sobre la electricidad, la promoción de contratos energéticos a largo plazo, la mejora de la eficiencia energética, la modernización de redes, la promoción de fuentes renovables y la cooperación reforzada en mercados de gas y electricidad. La implementación de este Plan de Acción aspira a consolidar un mercado energético competitivo y resiliente, impulsando simultáneamente la transición energética y la estabilidad de precios a lo largo del espacio comunitario.

### 1.3.3. MARCO NACIONAL

---

La ENPE se enmarca también en el contexto nacional en que tanto la política energética y climática como otros ámbitos competenciales abordan la necesaria atención a los hogares vulnerables:

- **Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2023-2030**, se constituye dentro del Marco Estratégico de Energía y Clima como la herramienta de orientación estratégica nacional que integra la política de energía y clima con un horizonte temporal a 2030, de acuerdo con la normativa nacional y europea. El PNIEC tiene como objetivos principales la creación de empleo, el impulso a la competitividad del tejido productivo, el posicionamiento de liderazgo del país en las energías y tecnologías renovables que dominarán la próxima década, el desarrollo del medio rural, la mejora de la salud de las personas y el medio ambiente, y la justicia social. Asimismo, el aprovechamiento de estas oportunidades permite a España contribuir a los objetivos de la UE en el Acuerdo de París y facilitar la descarbonización y la modernización de la economía española. El PNIEC pone a la ciudadanía en el centro de la transición energética, prestando especial atención a la protección de los colectivos vulnerables y en situación de pobreza energética. Para ello, aparte de ser un principio transversal en todo el Plan, se definen medidas específicas para garantizar una transición energética justa e inclusiva como la medida 1.24: *La ciudadanía en el centro* y la medida 4.2: *Lucha contra la pobreza energética*, que se desarrolla a través de la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética. Además, el estudio de impacto socioeconómico del PNIEC constata que las mejoras económicas derivadas de esta transformación energética repercuten, en mayor medida, en los hogares de rentas más bajas.
- **Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia**, como respuesta a la crisis derivada de la COVID-19, el Gobierno de España articuló el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), financiado por el instrumento europeo Next



Generation EU, como estrategia integral para impulsar la recuperación económica, fortalecer la resiliencia y avanzar hacia una economía sostenible, digital e inclusiva. El PRTR aborda la pobreza energética como prioridad estructural a través de la palanca I, centrada en la agenda urbana, y la palanca III, orientada a una transición energética justa e inclusiva, con especial atención a los hogares y territorios más vulnerables.

- **Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2024-2030**, impulsado por el Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030, busca la cohesión, el progreso social y la cobertura adecuada a las necesidades de la ciudadanía, prestando especial atención a las personas más vulnerables, en situación de pobreza o exclusión social, mediante un sistema de protección social reforzado y sostenible. En este sentido, las actuaciones de la Estrategia tienen como retos, garantizar el acceso a los recursos necesarios, impulsar la protección social garantizando el Estado del Bienestar y desarrollando alianzas y el trabajo en red. Sus actuaciones, enmarcadas en planes operativos anuales, se centran en 4 metas: combatir la pobreza, la inversión social en las personas, la protección social frente a los riesgos del ciclo vital y la eficacia y eficiencia de las políticas.
- **Plan Estratégico de Salud y Medio Ambiente 2022-2026**, este Plan del Ministerio de Sanidad aborda de manera integral la relación entre salud y factores ambientales, promoviendo entornos saludables y reduciendo riesgos asociados al cambio climático. En particular, el área 6.1 sobre riesgos climáticos incorpora la elaboración del Plan de Acción sobre la pobreza energética, orientado a proteger a los hogares más vulnerables frente a condiciones inadecuadas de temperatura y a los efectos adversos de olas de calor, frío extremo y otros fenómenos ambientales.
- **Agenda Urbana Española**, adoptada en 2019, constituye el marco estratégico que orienta las políticas urbanas hasta 2030, alineándose con la Agenda 2030 de la ONU, la Nueva Agenda Urbana y la Agenda Urbana de la UE. Su objetivo es promover ciudades más habitables, inclusivas y sostenibles, abordando de manera estructural retos sociales, ambientales y económicos, e incorporando medidas que contribuyen a la mitigación de la pobreza energética mediante soluciones urbanas integradas y adaptadas al contexto local.
- **Estrategia para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España**, aprobada por el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, orienta las intervenciones públicas hacia hogares en situación de pobreza energética, mediante un análisis detallado del parque residencial y una metodología que prioriza eficiencia energética y equidad social. La estrategia distingue medidas pasivas, expresas y activas, que abarcan desde la mejora de la envolvente térmica y la reducción de consumo hasta

la integración de soluciones de autoconsumo, garantizando apoyo técnico y financiero a los hogares más vulnerables.

- **Plan Nacional de Renovación de Edificios**, promovido por el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana y actualmente sometido a audiencia e información pública previa, orienta la modernización del parque edificatorio residencial y no residencial hacia la eficiencia energética y la descarbonización, integrando de manera transversal la protección de los hogares vulnerables. La Política 2: Lucha contra la pobreza energética prioriza el acceso asequible y seguro a los servicios energéticos esenciales mediante incentivos económicos y fiscales, asistencia técnica y programas de capacitación para consumidores vulnerables, asegurando que la rehabilitación energética se despliegue con justicia social y cohesión territorial, en coherencia con la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2026–2030.
- **Plan Estatal de Vivienda 2022-2025** constituye el instrumento rector de la política pública española en materia de vivienda, orientado a garantizar el acceso a alojamientos asequibles y dignos para los colectivos más vulnerables. A través de programas integrales de rehabilitación de infraviviendas y zonas degradadas, así como de ayudas al alquiler y subvenciones a suministros, el plan aborda de manera estructural la pobreza energética, reforzando la equidad social y la capacidad de los hogares para afrontar los costes vinculados a la energía doméstica.
- **Plan Estatal de Vivienda 2026-2030**, regula los instrumentos de financiación y ayudas estatales a desarrollar en colaboración con las Comunidades Autónomas para garantizar el acceso a una vivienda asequible. El Plan propone impulsar la rehabilitación de viviendas, contribuyendo a la mejora de la eficiencia energética del parque residencial, y de este modo, a la mitigación de la pobreza energética
- **Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030**, constituye un instrumento estratégico para anticipar y mitigar los impactos del cambio climático en España, con especial atención a la variación de la demanda energética derivada del incremento de temperaturas. La integración de la ENPE en el Plan refuerza su enfoque multidimensional, garantizando que las políticas de adaptación climática promuevan una transición energética justa e inclusiva, protegiendo a los hogares más vulnerables mediante la mejora de la eficiencia energética y la resiliencia frente a condiciones térmicas extremas.
- **Hoja de Ruta del Autoconsumo**, aprobada en 2021, da cumplimiento al PNIEC 2021-2030 mediante el desarrollo de una estrategia específica para fomentar el autoconsumo renovable. La iniciativa sitúa a la ciudadanía en el centro del sistema energético y promueve medidas de autoconsumo colectivo de carácter social, orientadas a hogares en situación de pobreza energética, reduciendo sus costes de consumo y priorizando la implantación en edificios públicos próximos a zonas

## 31 POBREZA ENERGÉTICA

vulnerables, complementándose con la colaboración de entidades locales y la integración de equipamientos públicos en proyectos colectivos.

- **Plan de Acción Estatal para la Implementación de la Garantía Infantil Europea 2022-2030**, promovido por el Ministerio de Juventud e Infancia, como un instrumento integral para garantizar el acceso efectivo de todos los niños, niñas y adolescentes a servicios esenciales de calidad, con especial atención a aquellos en situación de vulnerabilidad. El Plan incorpora la pobreza energética como uno de los factores críticos que afectan al bienestar infantil, estableciendo en el Objetivo 2.11 la necesidad de disminuir su incidencia y de reducir de forma significativa el número de niños, niñas y adolescentes que viven en hogares que no pueden mantener su vivienda a una temperatura adecuada.
- **Plan Estratégico para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres**, promovido por el Ministerio de Igualdad, integra la pobreza energética desde una perspectiva de género interseccional, mediante la mejora de la disponibilidad de datos estadísticos desagregados por sexo y la incorporación de criterios de igualdad en las políticas de rehabilitación edificatoria para la eficiencia energética. Asimismo, impulsa la incorporación de criterios de género en las medidas de rehabilitación energética y en otras actuaciones de lucha frente a la pobreza energética, con el objetivo de garantizar el acceso a la energía limpia, especialmente en hogares vulnerables y entornos rurales.
- **Marco Estratégico para los Cuidados de Enfermería 2025-2027**, desarrollado por el Ministerio de Sanidad, con el objetivo de establecer un modelo de referencia para el desarrollo de las profesiones de los cuidados, enfermeras y técnicos en cuidados auxiliares de enfermería (TCAE) y, en consecuencia, repercutir en una mejora de los resultados en salud para la población, incorpora entre sus principios rectores, además de otros, tres aspectos fundamentales como el One Health, la salud en todas las políticas y se alinea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, como guías para la reorientación de la prestación de cuidados, independientemente de dónde se presten estos. En particular, en los objetivos específicos 2.4 y 4.1, donde se incluye la sostenibilidad en el Modelo de Práctica Profesional y a las enfermeras como líderes de estrategias de adaptación al cambio climático, respectivamente.
- **Pacto de Estado Frente a la Emergencia Climática**, iniciativa que impulsa el Gobierno de España para dar respuesta a los impactos, cada vez más extremos, del cambio climático. Se fundamenta en el conocimiento científico, la anticipación y la cooperación institucional con el objetivo de proteger a la ciudadanía, la economía y la rica biodiversidad española, para construir una España más resiliente, segura y próspera en el nuevo contexto climático. El Pacto reconoce la especial vulnerabilidad de determinados colectivos frente a fenómenos meteorológicos extremos y refuerza la necesidad de proteger la salud y el bienestar de la población, asegurando que las

políticas públicas consideren de manera prioritaria a las personas más expuestas y se diseñen con criterios de equidad y accesibilidad universal.

## 2. POBREZA ENERGÉTICA EN ESPAÑA: CONTEXTO ACTUAL Y RESPUESTA INSTITUCIONAL

La pobreza energética se incardina en un contexto más amplio de vulnerabilidad y riesgo de exclusión social. En este sentido, el Gobierno ha aprobado un marco de actuación denominado la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social, que aborda de forma amplia esta casuística. En 2024 se aprobó su última actualización haciendo un balance del periodo 2019-2024, coincidiendo con los efectos de la COVID-19 y la crisis de precios energéticos y de inflación.

Así, la **Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2024-2030** constituye un marco integral que, en coherencia con la Agenda 2030 y el Pilar Europeo de Derechos Sociales, reconoce la pobreza energética como un desafío prioritario. Su diseño impulsa el acceso a una vivienda adecuada, el acompañamiento a los hogares vulnerables y la rehabilitación energética del parque inmobiliario, asegurando la continuidad de los avances logrados con la ENPE 2019 - 2024 y reforzando la cohesión social en el marco de la transición ecológica.

La citada Estrategia presenta numerosas referencias a la importancia de abordar de forma específica la pobreza energética. En este sentido, si bien minimizar la incidencia de la pobreza energética es una cuestión multidisciplinar y multinivel, que requiere de una actuación concertada por parte de todos los agentes en sus distintos ámbitos de

competencia, a la vista de la especificidad del ámbito energético, la presente ENPE 2026-2030 busca complementar las actuaciones de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social, profundizando sobre la senda de la anterior ENPE a la hora de abordar análisis, políticas y medidas en concreto sobre la pobreza energética.

## 2.1 ÁMBITO COMPETENCIAL DE LA POBREZA ENERGÉTICA EN ESPAÑA

La Constitución Española configura a España como un Estado social y democrático de Derecho, lo que implica que los poderes públicos están obligados a garantizar unas condiciones materiales mínimas que permitan el ejercicio real y efectivo de los derechos fundamentales.

En este marco, la pobreza energética constituye un reto social y jurídico por lo que su tratamiento normativo encuentra una base sólida en la Constitución Española, en particular en preceptos que garantizan la igualdad, la cohesión territorial y la función social de la riqueza.

El principio de solidaridad tiene su origen en el artículo 2 de la Constitución Española, que lo consagra como uno de los pilares fundamentales.

Desde la perspectiva competencial, el artículo 149 de la Constitución atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre las bases del régimen minero y energético, lo que le faculta para establecer un marco normativo uniforme que regule el suministro energético, y ha permitido al Gobierno establecer los mecanismos básicos de protección a los consumidores vulnerables en aquello estrictamente ligado al marco normativo energético.

Por su parte, las Comunidades Autónomas son competentes en las materias clave para abordar la pobreza energética desde la perspectiva de protección de los colectivos vulnerables. Así, son propias de las Comunidades Autónomas las competencias en materia de asistencia social, la vivienda o la protección de los consumidores, de acuerdo con el contenido del artículo 148 de la Constitución Española y lo desarrollado en los respectivos Estatutos de Autonomía.

A título ilustrativo, es especialmente relevante la Sentencia del Tribunal Constitucional 134/2021, de 6 de julio,<sup>12</sup> que resolvió el conflicto competencial surgido en torno a la gestión del Bono Social Térmico, medida aprobada por el Gobierno por el Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores.

Si bien esta medida de lucha contra la pobreza energética se aprobó por el Gobierno, la citada sentencia del Tribunal Constitucional concluye que, en el ámbito competencial, se

<sup>12</sup> <https://www.boe.es/boe/dias/2020/11/02/pdfs/BOE-A-2020-13463.pdf>

## 35 POBREZA ENERGÉTICA EN ESPAÑA: CONTEXTO ACTUAL Y RESPUESTA INSTITUCIONAL

encuadra en las competencias en materia de asistencia social. En este sentido, el Tribunal recuerda que *“son «las comunidades autónomas las que tienen la competencia para diseñar su propia política de asistencia social, sin perjuicio de las competencias que al Estado correspondan en virtud del artículo 149.3, del art. 150.3 o, en su caso, del art. 149.1» (STC 146/1986, de 25 de noviembre, FJ 5)”*. Continúa la sentencia indicando que *“Cuando [...] en tal materia o sector hayan asumido competencias en uno u otro grado las comunidades autónomas, las medidas que hayan de adoptarse para conseguir la finalidad a que se destinan los recursos deberán respetar el orden constitucional y estatuario de competencias, pues, de no ser así, el Estado restringiría la autonomía política de las comunidades autónomas y su capacidad de autogobierno» (STC 13/1992, FJ 7)”*.

En coherencia, la Sentencia concluye que la competencia de gestión, en este caso, del Bono Social Térmico, corresponde a las Comunidades Autónomas, dado que se trata de una actuación englobada en las competencias de asistencia social, obligando al Estado a transferir los fondos y permitir la ejecución descentralizada de la ayuda.

Por otra parte, además del ámbito de la asistencia social, la lucha contra la pobreza energética se enmarca, como puede resultar evidente, en el ámbito competencial en materia de energía. Este ámbito presenta también competencias propias de las Comunidades Autónomas. A modo de ejemplo, la Sentencia 69/2018, de 21 de junio de 2018, del Tribunal Constitucional, establece la competencia autonómica en materia de gestión de fondos y herramientas para el impulso de la eficiencia energética, como son los Certificados de Ahorro Energético o los programas de ayuda a cargo del Fondo Nacional de Eficiencia Energética; mientras que la sentencia núm. 289/2020 del Tribunal Supremo concluyó la competencia autonómica de la gestión de determinados programas de ayuda en el ámbito de la energía.

Todo ello indica que, para una adecuada respuesta a la pobreza energética, es imprescindible la implicación activa de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias, tanto en las medidas y herramientas de protección de los consumidores, como en el apoyo y acompañamiento para abordar medidas energéticas, ya sean la mejora de la eficiencia energética de la edificación u otros.

Por otra parte, las Entidades Locales, como administración más cercana a la ciudadanía, desempeñan un papel clave en la detección de situaciones de vulnerabilidad y también en el acompañamiento a la ciudadanía o la gestión de ayudas directas. En este sentido, las competencias definidas en el capítulo III de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, incluyen la “Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social”. Otras competencias propias de las entidades locales, como el urbanismo, el



medio ambiente urbano, o la protección de la salubridad pública, pueden incidir también en la protección de los consumidores y la lucha contra la pobreza energética.

Este papel de proximidad de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales es clave, ya que son administraciones con actividad y políticas propias en el ámbito asistencial, como puede ser, entre otras, el apoyo económico, la detección y acompañamiento a consumidores vulnerables o en exclusión social, así como el fomento de vivienda social. Por ello, es necesaria la plena involucración de estas entidades dado el alto grado de conocimiento de las necesidades de los hogares vulnerables y su ámbito de actuación.

Adicionalmente, es necesario señalar la labor clave que realizan las entidades sociales y el Tercer Sector para asistir y acompañar a colectivos vulnerables, en muchas ocasiones como primer punto de contacto o identificación, así como en labor de apoyo a los servicios sociales autonómicos y locales. Por su parte, las entidades de defensa de los consumidores suponen un pilar de la protección de los consumidores, en particular los consumidores vulnerables, proporcionando recursos, información comprensible y acompañamiento a la hora de hacer valer los derechos en materia de consumo y de contratación.

Adicionalmente, es igualmente relevante la capacidad que tienen tanto organizaciones del ámbito social como del ámbito del consumo de proponer medidas y colaboración a las administraciones públicas en la lucha contra este problema social, tal y como se ha constatado en todo el proceso participativo para la elaboración de esta nueva Estrategia, en el marco de las audiencias, los talleres, los procedimientos de escucha y las reuniones convocados por el MITECO (para más detalle sobre este proceso ver el apartado 5: Gobernanza de la Estrategia).

Por todo ello, a la vista de la especificidad de la pobreza energética y dada la necesidad de dar una respuesta en todo el territorio nacional a la pobreza energética, se propone desde el Gobierno esta nueva Estrategia de lucha contra la Pobreza Energética, que permitirá consolidar los avances en materia de protección de los consumidores vulnerables logrados en los últimos años y mejorar el conocimiento de esta problemática en todo el país.

No obstante, esta Estrategia no pretende sustituir ni desplazar las competencias propias de Comunidades Autónomas y Entidades Locales, cuyas actuaciones serán clave a la hora de abordar este reto. Por ello, la Estrategia plantea también el diálogo y coordinación con Comunidades Autónomas y Entidades Locales y la puesta en común de los planes y e implementación de medidas propias en el ámbito de sus competencias.

## 3. ORIENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA

### 3.1 MOTIVACIÓN DE LA ESTRATEGIA

La nueva ENPE surge de la necesidad de continuar aportando una respuesta estructural y coordinada a un problema que, a pesar de la evolución en los últimos años, es todavía persistente y afecta la vida de personas en situación de vulnerabilidad en España.

La motivación principal que subyace en esta estrategia es garantizar el acceso universal, seguro, asequible y sostenible a la energía, como derecho básico y como condición necesaria para una vida digna.

Como se ha indicado anteriormente, la pobreza energética es un fenómeno complejo que se manifiesta en la intersección de múltiples ámbitos clave de la acción pública. Su abordaje requiere una mirada integral que trascienda lo energético para incorporar factores estructurales y sociales que determinan el acceso, el uso y la asequibilidad de la energía.

Esta Estrategia se construye sobre distintos elementos:



Figura 8: Dimensiones estratégicas de la pobreza energética en España

La ENPE 2026-2030 se fundamenta en una visión holística, que reconoce que la pobreza energética no solo es una cuestión de suministro energético. Por ello, la Estrategia se alinea con marcos normativos y programáticos existentes en materia de inclusión social, rehabilitación energética, salud pública, adaptación al cambio climático y políticas energéticas sostenibles, citados en las dos secciones anteriores del texto.

### 3.2 REFERENCIAS DE PARTIDA PARA LA ESTRATEGIA

La ENPE 2019-2024 dotó a la Administración General del Estado (AGE) de herramientas para poder apoyar a las políticas asistenciales y sociales desde el ámbito energético. Además, ha permitido aumentar el conocimiento en pobreza y equidad energética, mostrando diversos aprendizajes en la materia.

Uno de los elementos clave es la medición de la evolución de este segmento de pobreza. En el periodo de la anterior ENPE, los gastos energéticos medios por hogar se han mantenido contenidos, con una reducción del 3,5% entre 2018 y 2024, mientras que la renta media, ha aumentado un 28,5% en el mismo periodo (de 16.937 € en 2018 a 21.759 € en 2024). Siendo estos datos en precios corrientes y habiendo registrado en este periodo una inflación acumulada del 19,6%.

Centrando el análisis en los dos deciles de menor renta tenemos que el gasto energético se ha reducido un 24,7% para el primer decil y un 10,2% para el segundo. Y la renta media anual ha mejorado un 41,9% y un 37,1% en los deciles primero y segundo, respectivamente, entre 2018 y 2024.

## 39 ORIENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA

Por todo ello cabe concluir que, de acuerdo con diversas publicaciones, tanto públicas como de entidades sociales y fundaciones, en ausencia de esta estrategia, la situación habría sido considerablemente más desfavorable.

Por otra parte, se han constatado en la literatura académica y en los distintos informes publicados que la evolución dispar de los indicadores de pobreza, definidos en el *European Poverty Advisory Hub*<sup>13</sup> y usados en los informes de seguimiento nacionales, pueden requerir de datos o análisis complementarios para permitir entender completamente la situación y evolución de la pobreza energética. Tal como señalan diversos estudios y el proceso participativo de elaboración de esta ENPE, es necesario ampliar y actualizar la morfología al analizar la disponibilidad de datos y su mejora.

Otra conclusión clave del periodo 2019-2024 es la necesidad de la implicación de todos los niveles administrativos en el marco de sus respectivas competencias, siendo clave que las medidas en pobreza energética coadyuven a los objetivos y planes sociales y de pobreza general.

### PROCESO PARTICIPATIVO

---

Junto con las lecciones aprendidas de la Estrategia anterior, ha sido importante la labor realizada en el proceso participativo. A diferencia de otros procesos, en este caso, dada la componente social de la pobreza energética, se consideró necesario recabar las sensibilidades de expertos, tanto civiles como de la universidad, como de los propios consumidores, con especial atención a los vulnerables y teniendo en cuenta la territorialidad de la pobreza energética.

El proceso de participación, que se detalla en mayor profundidad en el apartado 5.1 y en el Anexo de este documento, ha incluido una consulta pública previa, una serie de talleres técnicos, y una escucha a consumidores vulnerables en dos ciudades de ambientes socioeconómicos diferentes.

La elaboración de esta estrategia ha tenido en cuenta las aportaciones recibidas en las distintas etapas de este proceso participativo, en particular aquellas que se habían destacado como prioritarias, incorporándose así en este documento de forma total o parcial la práctica totalidad de los elementos destacados.

El proceso participativo muestra cómo la mayoría de las ayudas en pobreza energética responden a necesidades de los consumidores y son valoradas positivamente por sus beneficiarios. Sin embargo, consideran que es necesario realizar una labor más amplia de información y formación hacia los consumidores vulnerables, trabajadores sociales y atención primaria, así como con entidades sociales.

---

<sup>13</sup> <https://energy-poverty.ec.europa.eu/>

Se puede considerar que más del 80% de las alegaciones recibidas sobre el borrador presentado a audiencia se han incorporado, ya sea parcial o completamente, al texto o bien ya habían sido incluidas con anterioridad.

### 3.3 OBJETIVOS DE LA ESTRATEGIA

Teniendo en cuenta las conclusiones anteriores, la ENPE 2026-2030 se plantea como un instrumento integral para reducir la vulnerabilidad energética y garantizar el acceso equitativo a la energía en condiciones de asequibilidad, seguridad y sostenibilidad, priorizando y concretando la actuación sobre aquellos pilares identificados como críticos.

En este marco, la presente estrategia se estructura en tres objetivos estratégicos fundamentales:

- **Objetivo 1.** Disponer de un **conocimiento adecuado** que permita a las Administraciones Públicas y resto de agentes, en sus distintos ámbitos competenciales, **caracterizar y abordar eficazmente la pobreza energética**.
- **Objetivo 2.** Garantizar la **efectiva protección** de los consumidores en situación de vulnerabilidad energética.
- **Objetivo 3.** Promover la implementación de **medidas estructurales** orientadas a reducir las necesidades energéticas de los consumidores vulnerables y, por tanto, la pobreza energética en general.

Estos objetivos constituyen la base conceptual que sustenta la definición de los ejes de actuación de la Estrategia y orientan el diseño de las medidas asociadas a cada uno de ellos. Su formulación responde a la necesidad de articular un marco de actuación coherente, que permita integrar las competencias de las distintas Administraciones Públicas y garantizar la eficacia de las políticas frente a la pobreza energética. De este modo, los ejes de intervención se estructuran para dar cumplimiento a estos pilares fundamentales, asegurando la implementación de actuaciones coordinadas, consistentes y alineadas con los fines de la Estrategia.

### METAS E HITOS DE LA ENPE 2026-2030

---

Como se explica a lo largo del texto, esta Estrategia debe servir para impulsar el impacto de las actuaciones de carácter estructural. Por ello, se ha optado por un enfoque diferente respecto a la anterior Estrategia utilizado en los diferentes planes europeos aprobados en esta década centrado en priorizar una serie de actuaciones o medidas.

Esto significa que se considerará cumplida la estrategia si las medidas priorizadas se llevan a cabo mediante el conjunto de acciones en las que se dividen. En este sentido, se

## 41 ORIENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA

han priorizado seis medidas divididas en cuatro grupos, coincidiendo con los ejes de la Estrategia. El *leitmotiv* de este enfoque es la necesidad de aplicar esfuerzo a actuaciones que tienen influencia directa e indirecta sobre la situación de los consumidores vulnerables. Ya que la realización de estudios o mapas de vulnerabilidad no influye directamente en la vida de un consumidor vulnerable, pero si ayudan a aquellas organizaciones o administraciones a diseñar mejor las políticas o actuaciones a implementar.

<div>1</div> <div></div>	<div><b>5. CERRAR LA BRECHA DE COBERTURA DEL BONO SOCIAL</b></div> <div>Acción 1: Adopción de medidas que faciliten el acceso por parte de los consumidores vulnerables al bono social</div> <div>Acción 2: Evaluación de las condiciones y criterios de acceso al bono social, limitar acceso de las rentas altas</div> <div>Acción 3: Evaluar en un plazo de 6 meses medidas dirigidas a aumentar la tasa de cobertura del bono social eléctrico</div> <div>Acción 4: Aprobación de medidas de protección de los consumidores acogidos al bono social</div> <div>Acción 5: Adaptar el bono social eléctrico a la normativa nacional y europea en materia de protección de datos</div>	
<div>2</div> <div></div>	<div><b>7. PROYECTOS PILOTO DE INTERVENCIÓN EXPRÉS EN VIVIENDAS VULNERABLES</b></div> <div>Acción 1: Aprobación de programa de ayudas para proyectos piloto de intervención exprés en hogares vulnerables</div>	<div></div> <div><b>8. REHABILITACIÓN ENERGÉTICA DE HOGARES DE FAMILIAS VULNERABLES</b></div> <div>Acción 1: Integración de hogares vulnerables en las políticas de rehabilitación energética de edificios</div>
<div>3</div> <div></div>	<div><b>11. COORDINACIÓN INTERADMINISTRATIVA EN MATERIA DE POBREZA ENERGÉTICA</b></div> <div>Acción 1: Implementar mecanismos de coordinación entre administraciones en materia de pobreza energética</div> <div>Acción 2: Establecimiento de un espacio común de difusión</div>	<div></div> <div><b>12. RED-ACTÚA</b></div> <div>Acción 1: Programa de apoyo a la constitución y continuidad de espacios de asesoramiento</div> <div>Acción 2: Realización de campañas de sensibilización e información sobre un uso eficiente de la energía</div>
<div>4</div> <div></div>	<div><b>1. OBSERVATORIO SOBRE POBREZA ENERGÉTICA</b></div> <div>Acción 1: Plan de trabajo</div> <div>Acción 2: Adaptación, actualización, cálculo y publicación periódica de los indicadores principales de pobreza energética</div> <div>Acción 3: Convocatoria, al menos anual, de laboratorios ciudadanos alternando ubicación y territorios</div> <div>Acción 4: Desarrollo de la red de colaboradores “Comunidad OPE”</div>	

Figura 9: Cuadro de medidas priorizadas en la ENPE 2026-2030 y sus acciones

Por ellos, es necesario, en primer lugar, afianzar el sistema de apoyo directo, en la senda de las herramientas asistenciales en materia de pobreza energética, principalmente el bono social y el suministro mínimo vital, la medida 5 pretende reducir al máximo el *non-takeup* de estas políticas (o lo que es lo mismo, mejorar en la tasa de cobertura de estas ayudas), caracterizando de forma correcta, así como estableciendo posteriormente las disposiciones normativas, administrativas y de aquella índole necesaria para reducir el impacto de este fenómeno.

En segundo lugar, se trata del fomento de las actuaciones directas en los hogares de consumidores vulnerables mejorando la eficiencia energética para alcanzar una mejor situación de confort, optimizando y, si es posible, reduciendo sus necesidades energéticas. Esto se realizará principalmente mediante la medida 7, sobre rehabilitación exprés en viviendas particulares, y la rehabilitación integral de edificios de consumidores vulnerables. Coadyuvará a este objetivo el factor multiplicador y las fichas sociales de los CAE, en la medida 10.

En tercer lugar, se priorizan la medida 11, sobre coordinación interadministrativa, y la medida 12, sobre la RED-ACTÚA, claves para expandir al máximo el número de consumidores vulnerables que se benefician de mecanismos de apoyo, ya sean estructurales o asistenciales. El impulsar el acompañamiento, asesoramiento y la coordinación serán claves para el correcto desarrollo de esta Estrategia.

Por último, como se ha visto en el periodo anterior, es imprescindible caracterizar, compartir y sistematizar información. Por ello, se prioriza la medida 1, que se compromete a la creación del Observatorio de Pobreza Energética, así como acciones que suponen establecer un plan de trabajo, la actualización y publicación de indicadores de pobreza energética que permitan una correcta identificación de pobreza energética, la tasa de cobertura del bono social, la convocatoria de laboratorios ciudadanos y fomentar la compartición de conocimiento y la creación de un repositorio mediante la Comunidad OPE.



## 4. EJES Y MEDIDAS DE ACTUACIÓN

### EJE I. CARACTERIZACIÓN DE LA POBREZA ENERGÉTICA

Este eje se alinea con el primero de los objetivos establecidos y pretende mejorar la información disponible en el ámbito de la pobreza energética. Desde 2019, bajo el principio de que *para mejorar hay que medir primero*, se ha venido realizando un esfuerzo considerable, tanto desde el ámbito público como por la Academia y el Tercer Sector, para enriquecer la obtención y gestión de los datos, indicadores y análisis de este fenómeno.

Sin embargo, es necesario continuar y profundizar en esta senda para lograr caracterizar de una forma efectiva el fenómeno de la pobreza energética, la población afectada y la mejor forma de minimizar sus efectos. Para ello, se propone la siguiente medida:

#### MEDIDA 1. OBSERVATORIO SOBRE POBREZA ENERGÉTICA

MEDIDA 1. OBSERVATORIO SOBRE POBREZA ENERGÉTICA
DESCRIPCIÓN DE LA MEDIDA
<p>La experiencia de la implementación de la anterior Estrategia ha sido muy ilustrativa ante la necesidad de generar, centralizar y mantener información y conocimiento sobre pobreza energética en un sitio accesible y público de forma duradera e integral. Tratando de avanzar hacia la equidad energética, es importante progresar en la compartición del conocimiento generado tanto en la Administración como en otras entidades (Tercer Sector, Universidad, etc.), así como en su verificación y promoción.</p> <p>En este sentido, una de las demandas detectadas durante el proceso participativo de la nueva ENPE es continuar implementando mecanismos para sintetizar la información disponible sobre pobreza energética en España. Para ello, se propone la</p>

creación del Observatorio Nacional de Pobreza Energética (OPE) en el entorno del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico/IDAE.

Por ello, se continuará implementando mecanismos para sintetizar la información disponible sobre pobreza energética en España, como la actualización y difusión de indicadores de pobreza energética, así como liderar nuevas actividades de monitorización y seguimiento, sirviendo además como entidad que facilite datos e información que apoyen a la toma de decisiones sobre políticas públicas.

Este conjunto de actuaciones debe tener una labor importante a la hora de evaluar la pobreza energética estival, así como en plantear las medidas más eficaces para reducir el impacto que las olas de frío/calor tienen sobre los consumidores vulnerables (refugios climáticos), siguiendo lo expuesto en el Pacto de Estado frente a la Emergencia Climática.

#### **ACCIONES CONCRETAS**

**Acción 1: Aprobación y publicación de un plan de trabajo para las actividades del OPE antes de 1 año tras su constitución. Adecuación y actualización periódica.**

**Acción 2: Adaptación, actualización, cálculo y publicación periódica de los indicadores principales de pobreza energética, incluyendo una perspectiva de género y una mayor desagregación final.**

**Acción 3: Convocatoria, al menos anual, de laboratorios ciudadanos alternando ubicación y territorios.**

**Acción 4: Desarrollo de la red de colaboradores “Comunidad OPE”.**

#### **ORGANISMO/S COMPETENTES**

MITECO.

IDAE.

MINECO, MIVAU, MITMA, MSND, MDSC2030, INE, CIS, E ITJ.

### EJE II. PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES

Este eje se alinea con el segundo objetivo de la ENPE, pretendiendo empoderar a los consumidores, especialmente a los vulnerables, para que puedan ejercer sus derechos de forma efectiva.

Además, se busca hacer partícipes de las administraciones con competencias en el ámbito social para reducir el *non-take up* del bono social y establecer una positiva coordinación entre administraciones en el ámbito de la pobreza energética. Para ello se proponen las siguientes medidas:

#### MEDIDA 2. GARANTÍA DE SUMINISTRO A CONSUMIDORES VULNERABLES Y ELECTRODEPENDIENTES

MEDIDA 2. GARANTÍA DE SUMINISTRO A CONSUMIDORES VULNERABLES Y ELECTRODEPENDIENTES
DESCRIPCIÓN DE LA MEDIDA
<p>La Ley 24/2013 del Sector Eléctrico establece como principio rector la protección del consumidor, especialmente en situaciones de vulnerabilidad. Por su parte, la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, establece como infracción grave y muy grave la falta de protección a los consumidores de gas natural.</p> <p>Por ello, la continuidad de los suministros energéticos es imprescindible para una calidad de vida digna y, en algunos casos, esencial desde un punto de vista sanitario, como el caso de los llamados consumidores “<i>electrodependientes</i>”.</p> <p>Con esta medida se pretende:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Consolidar el <b>principio de precaución</b> ante la posibilidad de corte de suministro derivado de una situación de vulnerabilidad.</li> <li>2. Proteger a los consumidores vulnerables del corte de suministro por imposibilidad de hacer frente a los pagos, mediante mecanismos efectivos por parte de las empresas y las administraciones públicas.</li> <li>3. Asegurar la continuidad de suministro para consumidores electrodependientes.</li> <li>4. Establecer mecanismos que eviten indefensión en el caso de interrupciones de suministro y faciliten la reconexión y recuperación del mismo.</li> </ol>
ACCIONES CONCRETAS

**Acción 1:** Desarrollo normativo sobre los procedimientos, criterios y plazos sobre interrupción de suministro que permitan la implantación del principio de precaución y la efectiva protección de los consumidores vulnerables.

**Acción 2:** Desarrollar la normativa y los mecanismos de coordinación para la protección de los consumidores electrodependientes frente a cortes de suministro energético.

**Acción 3:** Establecer los condicionantes de suspensión de suministro para evitar su ejecución cuando no exista asistencia disponible o en situaciones extraordinarias.

#### **ORGANISMO/S COMPETENTES**

MITECO.

Apoyo del Ministerio de Sanidad.

### **MEDIDA 3. PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR FRENTE A IMPORTES IMPREVISTOS POR REFACTURACIÓN**

#### **MEDIDA 3. PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR FRENTE A IMPORTES IMPREVISTOS POR REFACTURACIÓN**

##### **DESCRIPCIÓN DE LA MEDIDA**

España ha sido país puntero en el despliegue de contadores digitales, lo cual ha permitido un mejor control y seguimiento de los consumos energéticos y una mayor automatización en la facturación de suministros eléctricos.

No obstante, existen ocasiones en que los consumidores pueden recibir importes no previstos en sus facturas energéticas, en el momento de producirse correcciones en la factura en el caso de que haya habido errores previos en la facturación de la energía o de cargos y peajes, o medidas estimadas cuando no haya sido posible obtener lecturas reales del contador.

Si bien se trata de un fenómeno poco frecuente en el conjunto del sistema eléctrico, puede suponer una mayor dificultad en hogares vulnerables o en riesgo de pobreza energética, con mayor dificultad para afrontar gastos imprevistos. Por otro lado, en el sector del gas natural, el despliegue de los contadores digitales coadyuvará a reducir el número de refacturaciones.

## 47 EJES Y MEDIDAS DE ACTUACIÓN

Por ello, se propone reforzar las condiciones aplicables a la refacturación, el ajuste de la normativa para evitar un efecto negativo en el consumidor ante estas regularizaciones.

En el caso de refacturaciones que supongan un mayor coste para el consumidor por haber facturado anteriormente importes inferiores a los debidos, se plantea establecer límites a las cuantías y periodos en que se puede rectificar la facturación con el objeto de evitar dificultades en el pago. Por el contrario, en el caso de refacturaciones a favor del consumidor, se plantea una devolución inmediata de los retrasos, junto con un recargo de intereses en función del retraso.

### ACCIONES CONCRETAS

**Acción 1: Ajuste de las condiciones de facturación del suministro para la protección de los consumidores.**

### ORGANISMO/S COMPETENTES

MITECO.

## MEDIDA 4. PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR EN LA CONTRATACIÓN DE SUMINISTROS ENERGÉTICOS

### MEDIDA 4. PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR EN LA CONTRATACIÓN DE SUMINISTROS ENERGÉTICOS

#### DESCRIPCIÓN DE LA MEDIDA

En un mercado como el energético, existe un amplio abanico de alternativas de suministro para los consumidores, con diferentes modalidades y características. Este contexto puede suponer una complejidad para los consumidores, tanto a la hora de identificar las mejores alternativas para elegir comercializadora o producto, o ejercer los derechos que corresponden a la hora de reclamar o solicitar información adicional.

Por ello es necesario, en primer lugar, asegurar una adecuada información a los consumidores sobre las alternativas a su disposición y sobre sus necesidades y consumo energético, así como la protección del consumidor frente a prácticas de contratación que pueden dificultar una toma de decisión adecuada.

En este sentido, el Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores, estableció en su momento la prohibición de contratación del suministro eléctrico en la modalidad «puerta a puerta» para consumidores residenciales.

Posteriormente, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) informó al respecto de las llamadas telefónicas no solicitadas que *“En primer lugar, se considera que la existencia de algunas llamadas engañosas no fomentan la competencia sino que generan una desconfianza mayor por parte de los consumidores ante los mensajes engañosos que reciben. En segundo lugar, es importante señalar que los consumidores están recibiendo estas llamadas, sin que hayan dado un previo consentimiento expreso, habiéndose recabado en el mejor de los casos, sin que el usuario final sea consciente de ello. Adicionalmente, en algunos casos, se están produciendo llamadas fraudulentas y también de suplantación de identidad.”*. En coherencia, la CNMC ha informado en diversas ocasiones la conveniencia de prohibir por parte de las comercializadoras las llamadas telefónicas no solicitadas.

Adicionalmente, es necesario reforzar las herramientas a disposición de los consumidores en su relación con los proveedores de suministros energéticos, garantizando el derecho a:

- Que las comercializadoras dispongan de un departamento o servicio especializado de atención a la clientela, que tenga por objeto atender y resolver las quejas y reclamaciones y cualquier incidencia contractual que planteen sus clientes.
- Contar con constancia por escrito de cualquier reclamación, queja o petición efectuada y conocer el estado de la reclamación, incluido en caso de reclamaciones telefónicas.
- Dirigir su reclamación a sistemas de resolución de conflictos que permitan una adecuada protección de los consumidores.

Por otra parte, se pretende profesionalizar las medidas a disposición de los consumidores por parte de las comercializadoras, con la figura del Defensor del cliente.

## ACCIONES CONCRETAS

**Acción 1: Mejorar el acceso a datos por parte del consumidor a sus datos de consumo.**

**Acción 2: Prohibición de llamadas comerciales no solicitadas en el ámbito de la energía.**

**Acción 3: Refuerzo normativo de los derechos de los consumidores en el ámbito de la comercialización energética.**

### ORGANISMO/S COMPETENTES

MITECO.

CNMC.

## MEDIDA 5. CERRAR LA BRECHA DE COBERTURA DEL BONO SOCIAL

### MEDIDA 5. CERRAR LA BRECHA DE COBERTURA DEL BONO SOCIAL

#### DESCRIPCIÓN DE LA MEDIDA

El bono social eléctrico se ha consolidado como la principal herramienta asistencial en materia energética para consumidores vulnerables, con una evolución normativa en la última década y en particular en los últimos años. Supone un descuento sobre la factura eléctrica para los consumidores que cumplen una serie de criterios de renta o sociales, y según distintos estudios académicos y sociales, ha permitido proteger a los consumidores vulnerables frente a los costes energéticos.

Con el objetivo de lograr llevar esta ayuda a los consumidores que la necesitan, se pretende, primero, adaptar la normativa para evitar la obtención de este descuento por rentas altas y, segundo, permitir un mayor gasto eléctrico sujeto al bono social para los consumidores electrodependientes.

Sin embargo, existe otra situación adicional, distintos estudios han constatado que el bono social de la electricidad no alcanza a la totalidad de los hogares vulnerables que cumplen los requisitos en términos de renta familiar y/u otras características de la unidad familiar para acceder a esta ayuda. A título ilustrativo, en el estudio *“Diagnóstico de la pobreza energética en España”* publicado por el IDAE (<https://www.idae.es/informacion-y-publicaciones/estudios-informes-y-estadisticas/pobreza-energetica>), menos de la mitad de los hogares del panel se beneficiaban del bono social al inicio del estudio, a pesar de que prácticamente la



totalidad de los panelistas reunían dichas condiciones para su obtención. Esta dinámica se confirma en otros estudios en el ámbito académico<sup>14</sup>.

Por ello, es imprescindible abordar de forma proactiva el llamado “*non take-up*” o brecha de cobertura en el caso del bono social, de modo que éste llegue a los hogares que tienen necesidad de él.

Este problema no parece deberse exclusivamente a un desconocimiento de esta ayuda, ya que, según las encuestas, más del 80% de los panelistas afirma conocerla.

Otras causas que pueden contribuir a explicar la elevada presencia de hogares sin acceso al bono social eléctrico dentro del panel son las barreras burocrático-administrativas. Entre estas destacan la carga documental para acreditar el cumplimiento de los requisitos, las limitaciones asociadas a las circunstancias familiares o a los condicionantes socioeducativos de los hogares, así como la falta de apoyo para realizar los trámites necesarios. A ello se suma la limitación asociada a la titularidad de los contratos de suministro energético a nombre de personas o entidades ajenas al hogar. Esta problemática guarda relación con el dilema que enfrenta a propietarios e inquilinos (*landlord-tenant dilemma*) en cuanto a los incentivos para que los hogares vulnerables en régimen de alquiler puedan beneficiarse de medidas de mejora de la eficiencia energética en sus viviendas.

Por otra parte, si bien los beneficiarios del bono social venían contando con una protección específica en la normativa energética, como la prohibición de penalizaciones por permanencia en el caso de consumidores que quieren cambiar su contrato por el PVPC con el bono social, se han detectado casuísticas que redundan en una desprotección de estos consumidores.

En el marco de esta medida se plantea una protección especial a los consumidores con derecho al bono social desde el punto de vista de la contratación y gestión de sus suministros. Se trata, por ejemplo, de evitar situaciones en las que beneficiarios del bono social pierdan este descuento debido a que contratan algún servicio que automáticamente les limita el derecho a percibirlo, o bien son penalizados en su contrato previo por rescindirlo para beneficiarse del bono social.

Cabe destacar, en este sentido, de acuerdo con los datos del panel de hogares vulnerables monitorizado por IDAE, los hogares con contrato del suministro eléctrico en mercado libre, en una parte no despreciable -el 32%-, tienen en sus contratos servicios complementarios, lo que supone un encarecimiento de la factura energética y podría suponer una barrera para acceder al bono social sin penalizaciones.

<sup>14</sup> A modo de ejemplo, “[Llega el bono social eléctrico a quien lo necesita? Análisis de las tasas de cobertura y las características del hogar](#)”, por parte de EsadeEcPol junto con Oxfam Intermón.

## 51 EJES Y MEDIDAS DE ACTUACIÓN

Por todo ello, se plantea un paquete de trabajo para abordar el *non-take up* del bono social, tanto en el acceso a este mecanismo, como protegiendo a los consumidores una vez son beneficiarios del mismo.

### ACCIONES CONCRETAS

**Acción 1:** Adopción de medidas que faciliten el acceso por parte de los consumidores vulnerables al bono social.

**Acción 2:** Evaluación de las condiciones y criterios de acceso al bono social con el fin de que llegue a los hogares que tienen necesidad de él, limitando el acceso a las rentas altas.

**Acción 3:** Evaluar en un plazo de 6 meses las medidas normativas y de otra índole dirigidas a aumentar la tasa de cobertura del bono social eléctrico mediante la participación de las cooperativas eléctricas, las comunidades de energías renovables y las comunidades ciudadanas de energía.

**Acción 4:** Aprobación de medidas de protección de los consumidores acogidos al bono social.

**Acción 5:** Adaptar el bono social eléctrico a la normativa nacional y europea en materia de protección de datos.

### ORGANISMO/S COMPETENTES

MITECO, CNMC.

### EJE III. MEJORA ESTRUCTURAL DE LAS CONDICIONES ENERGÉTICAS

Este eje tiene su fundamento en el tercer objetivo de la Estrategia y pretende ayudar a los consumidores vulnerables a mejorar las condiciones ambientales de sus viviendas, para reducir de forma estructural sus necesidades energéticas y problemas asociados a la falta de aislamiento, existencia de humedades o equipos con consumos específicos.

Este tipo de medidas se han probado enormemente efectivas al reducir la necesidad de renta para gastos energéticos de los consumidores vulnerables, si bien requieren un adecuado diseño y gestión por parte de las administraciones públicas y otros agentes dada la especificidad y las situaciones concretas de los consumidores vulnerables.

### MEDIDA 6. POBREZA ENERGÉTICA EN EL CONTEXTO DE LA EMERGENCIA CLIMÁTICA

#### MEDIDA 6. POBREZA ENERGÉTICA EN EL CONTEXTO DE LA EMERGENCIA CLIMÁTICA

##### DESCRIPCIÓN DE LA MEDIDA

Uno de los elementos de reflexión y propuesta en los últimos años en torno a la pobreza energética, especialmente en el contexto de la emergencia climática, es la vulnerabilidad ante el calor, además del aumento de situaciones de frío extremo, como pudo ser la borrasca Filomena.

La propuesta de Pacto de Estado frente a la Emergencia Climática ha supuesto un hito en la asunción de las políticas públicas de la protección de los ciudadanos frente a los efectos del cambio climático, especialmente en un país tan afectado por los riesgos frente al cambio climático, como se puede ver en la Evaluación de Riesgos e Impactos derivados del Cambio Climático en España (ERICC-2025<sup>15</sup>). En este documento, y especialmente en el análisis del sector de la energía, se identifican varios riesgos relevantes y tres riesgos clave, y se identifica la relación de estos riesgos con la vulnerabilidad social, especialmente a los sectores de la población en situación de pobreza energética.

Especialmente relevante en el ámbito de la pobreza energética son las áreas descritas en el Eje 1: Aplicación del conocimiento científico sobre el cambio climático en todas las políticas públicas y en todos los niveles de la administración y el Eje 8: Protección de la salud de las personas frente a los impactos del clima. Actuaciones propuestas en las medidas 1, 6, 7, 8 y 13 son claves para reducir los efectos de la emergencia climática en los consumidores vulnerables, minorando sus necesidades de refrigeración e identificando correctamente el fenómeno y su correlación con el deterioro de su salud.

<sup>15</sup> <https://ericc.adaptecca.es/>

Los consumidores vulnerables sufren esta situación incluso más que la ciudadanía general al no poder acceder a equipos de refrigeración o poder tener una mayor dificultad de hacer frente al coste energético asociado. Asimismo, influyen en la pobreza energética estival factores urbanísticos asociados al efecto isla de calor, la disponibilidad de espacios con temperaturas adecuadas, falta de aislamiento en viviendas e infraviviendas o las implicaciones sociales y en la salud de las altas temperaturas o del frío extremo.

Diversas administraciones públicas e instituciones están habilitando redes de refugios climáticos, espacios que tienen como finalidad ofrecer protección frente a episodios de calor extremo, proporcionando la posibilidad de permanecer en un entorno confortable. Sin embargo, su cobertura geográfica es todavía limitada y es necesario impulsar estos equipamientos para que lleguen a los más vulnerables.

Por ello, esta media propone abordar de forma integral, en situaciones en las que se produzcan riesgos asociados al cambio climático, el análisis de medidas de prevención y respuesta a la pobreza energética, en las que será necesaria la implicación del conjunto de administraciones y agentes.

### ACCIONES CONCRETAS

**Acción 1: Análisis de medidas y herramientas para garantizar el consumo energético frente a las altas temperaturas.**

**Acción 2: Creación de una red estatal de refugios climáticos, de acceso libre y gratuito, que integre equipamientos ofertados por las diferentes administraciones públicas.**

**Acción 3: Protección de la ciudadanía frente a cortes energéticos durante olas de calor y olas de frío.**

### ORGANISMO/S COMPETENTES

MITECO.

Colaborador AEMET, sistema METEOALERTA

## MEDIDA 7. PROYECTOS PILOTO DE INTERVENCIÓN EXPRES EN VIVIENDAS VULNERABLES

### MEDIDA 7. PROYECTOS PILOTO DE INTERVENCIÓN EXPRES EN VIVIENDAS VULNERABLES

#### DESCRIPCIÓN DE LA MEDIDA

Para paliar esta situación se propone realizar diversos proyectos piloto de ayudas y experiencias innovadoras para la mejora de la eficiencia energética y rehabilitación exprés de viviendas habitadas por consumidores vulnerables severos. Los proyectos a desarrollar tendrán relación con fachadas, techos, cubiertas, suelos, carpintería exterior o protección solar, así como iluminación. Por otro lado, se prevén actuaciones en el ámbito de la formación, asesoramiento y acompañamiento.

#### **ACCIONES CONCRETAS**

**Acción 1: Aprobación de programa de ayudas para proyectos piloto de intervención exprés en hogares vulnerables.**

#### **ORGANISMO/S COMPETENTES**

MITECO.

MIVAU.

IDAE.

### **MEDIDA 8. REHABILITACIÓN ENERGÉTICA DE HOGARES DE FAMILIAS VULNERABLES**

#### **MEDIDA 8. REHABILITACIÓN ENERGÉTICA DE HOGARES DE FAMILIAS VULNERABLES**

##### **DESCRIPCIÓN DE LA MEDIDA**

Reducción de la demanda energética, del consumo de energía y de las emisiones de CO<sub>2</sub> en entornos urbanos, edificios de viviendas o viviendas donde residen familias vulnerables.

Las actuaciones potenciarán:

- Reducción de la demanda energética del edificio/vivienda.
- Reducción del consumo de energía y de las emisiones de CO<sub>2</sub> del edificio/vivienda.
- Reducción de costes operativos y mejora de las condiciones de habitabilidad del edificio/vivienda.
- Fomento de generación de energía renovable para autoconsumo.
- Fomento de la implantación de redes de distrito de calor/frío.

ACCIONES CONCRETAS
<b>Acción 1: Integración de hogares vulnerables en las políticas de rehabilitación energética de edificios.</b>
ORGANISMO/S COMPETENTES
MIVAU / CCAA / EELL en el marco de sus respectivas competencias

## MEDIDA 9. COMUNIDADES ENERGÉTICAS Y AUTOCONSUMO COLECTIVO COMO HERRAMIENTAS DE INCLUSIÓN ENERGÉTICA

MEDIDA 9. COMUNIDADES ENERGÉTICAS Y AUTOCONSUMO COLECTIVO COMO HERRAMIENTAS DE INCLUSIÓN ENERGÉTICA
DESCRIPCIÓN DE LA MEDIDA
<p>Impulso al <b>desarrollo de proyectos de comunidades energéticas y autoconsumos colectivos</b> enfocados a suministrar energía a consumidores vulnerables a través de su participación en dichas entidades con una participación mínima de este tipo de consumidores, en los siguientes tipos de proyectos, entre otros:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo de autoconsumos colectivos</li> <li>• Desarrollo de sistemas de almacenamiento colectivo de energía.</li> <li>• Desarrollo de redes de calefacción/climatización con energías renovables.</li> <li>• Desarrollo de sistemas de eficiencia en la edificación.</li> </ul> <p>Esta medida pretende integrar dentro de las comunidades energéticas a los consumidores vulnerables de forma que se puedan beneficiar de las ventajas de la participación en estas entidades.</p>
ACCIONES CONCRETAS
<p><b>Acción 1: Programas de incentivos, dedicada al impulso de proyectos por parte de comunidades energéticas con inclusión activa de consumidores vulnerables.</b></p> <p><b>Acción 2: Programas de incentivos, dedicada al impulso de proyectos por parte de autoconsumos colectivos con inclusión activa de consumidores vulnerables.</b></p>

**ORGANISMO/S COMPETENTES**

MITECO e IDAE.

**MEDIDA 10. CERTIFICADO DE AHORRO ENERGÉTICO SOCIAL (CAE SOCIAL)****MEDIDA 10. CERTIFICADO DE AHORRO ENERGÉTICO SOCIAL (CAE SOCIAL)****DESCRIPCIÓN DE LA MEDIDA**

Incentivar las actuaciones de mejora de la eficiencia energética en los hogares habitados por colectivos vulnerables (consumidores vulnerables severos beneficiarios del bono eléctrico) como parte del Sistema de Certificados de Ahorro Energético. El propietario original del ahorro sería la empresa, ONG, etc. que llevara a cabo la inversión.

Se aplicaría un factor multiplicador que incrementará el ahorro generado y con ello mejoraría el porcentaje de retorno de la inversión. Teniendo en cuenta los distintos porcentajes de retorno del sistema CAE entre climatización y envolvente, se aplicarían factores de multiplicación diferentes.

Adicionalmente, se plantea estudiar la posibilidad de modificar el sistema de cómputo de ahorros a sujetos obligados, para que todos los ahorros imputados en el sistema CAE provengan, al menos, en un 12,35% de actuaciones para consumidores vulnerables, tal y como se expone en el PNIEC 2023-2030 y en la Directiva de Eficiencia Energética.

**ACCIONES CONCRETAS**

**Acción 1:** Resolución del DGPLACE para incluir el factor multiplicador en CAE Sociales.

**Acción 2:** Promoción del CAE Social mediante campañas de sensibilización a través de ayuntamientos, servicios sociales, ventanillas únicas, tercer sector y organismos empresariales.

**Acción 3:** Ampliar el catálogo y mejorar el conjunto de fichas de actuaciones para la pobreza energética. Incentivar las medidas de rehabilitación pasivas frente a medidas activas.

**ORGANISMO/S COMPETENTES**

## 57 EJES Y MEDIDAS DE ACTUACIÓN

MITECO.

Apoyo CCAA.



## EJE IV. COORDINACIÓN INTERADMINISTRATIVA, INFORMACIÓN Y SENSIBILIZACIÓN SOBRE LA POBREZA ENERGÉTICA

Este eje final es una materialización de los tres objetivos principales de la Estrategia, ya que pretende tanto asegurar una adecuada coordinación entre administraciones, como transmitir conocimiento sobre pobreza energética a diferentes ámbitos de la sociedad. En este sentido, se valora la necesidad de proporcionar información veraz, comprensible y completa sobre ayudas, asistencia y conocimiento a los diferentes estamentos sociales, tanto a los posibles beneficiarios como a la sociedad en general.

### MEDIDA 11. COORDINACIÓN INTERADMINISTRATIVA EN MATERIA DE POBREZA ENERGÉTICA

#### MEDIDA 11. COORDINACIÓN INTERADMINISTRATIVA EN MATERIA DE POBREZA ENERGÉTICA

##### DESCRIPCIÓN DE LA MEDIDA

La pobreza energética es una de las manifestaciones de la pobreza general, que requiere de la participación y el liderazgo activo del conjunto de las administraciones. En particular, las Comunidades Autónomas como competentes en materia social, así como de ejecución en materia energética; en su caso, las Entidades Locales en su ámbito correspondiente.

Por ello es imprescindible establecer mecanismos efectivos de actuación y coordinación multidisciplinar y multinivel para reducir los efectos de la pobreza energética en consumidores vulnerables.

Esta medida tiene como finalidad principal permitir una coordinación efectiva entre las disposiciones de carácter autonómico y municipal, junto con el desarrollo de la normativa estatal, la compartición de las mejores técnicas disponibles y servir como foro para una estrecha colaboración multinivel.

##### ACCIONES CONCRETAS

**Acción 1:** Implementar mecanismos de coordinación entre administraciones en materia de pobreza energética.

**Acción 2:** Establecimiento de un espacio común de difusión y acceso a la información sobre planes, recursos y herramientas autonómicas para abordar la pobreza energética.

ORGANISMO/S COMPETENTES
<p>Comunidades Autónomas.</p> <p>Entidades Locales.</p> <p>MITECO (coordinación y seguimiento).</p> <p>Apoyo del Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030, el Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática, el Ministerio de Sanidad, la Federación Española de Municipios y Provincias o Conferencias Sectoriales.</p>

## MEDIDA 12. PROGRAMA PILOTO PARA IMPULSAR EL ASESORAMIENTO A CONSUMIDORES EN SITUACIÓN DE POBREZA ENERGÉTICA. RED-ACTÚA

MEDIDA 12. PROGRAMA PILOTO PARA IMPULSAR EL ASESORAMIENTO A CONSUMIDORES EN SITUACIÓN DE POBREZA ENERGÉTICA. RED-ACTÚA
DESCRIPCIÓN DE LA MEDIDA
<p>Una de las principales conclusiones del proceso de participación pública, en concreto de las jornadas de escucha activa, ha sido ver el aumento de solicitudes y de beneficiarios del bono social eléctrico en aquellas zonas dotadas de oficinas de asesoramiento a consumidores vulnerables, ya sea bajo la denominación de oficinas de transformación comunitaria (OTCs) u otras, pudiendo ser gestionadas tanto por el Tercer Sector como por entidades públicas, con personal formado en ayudas energéticas que puedan asesorar y acompañar a la ciudadanía. En el caso del estudio del IDAE sobre hogares vulnerables, la labor de asesoramiento energético realizada ha contribuido a incrementar el número de hogares beneficiarios del bono social, que ha pasado del 43,5% al 54,5% del panel de hogares participantes, de acuerdo con los datos publicados por el IDAE.</p> <p>En este sentido, en el marco de programas Life y del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia han surgido iniciativas como las Oficinas de Transformación Comunitaria, Oficinas de Rehabilitación y diversas entidades destinadas a catalizar y potenciar la transformación energética llevando el asesoramiento y ventanillas únicas donde es necesario implementar dichas transformaciones. La continuidad de estas infraestructuras es necesaria, especialmente para las zonas de colectivos vulnerables donde existe una brecha social y digital.</p>

La medida pretende dar formación y apoyo económico a entidades y administraciones públicas para la puesta en marcha o dar continuidad a oficinas o puntos de asesoramiento energético que potencien y catalicen las actuaciones de los programas que vayan destinados a paliar la pobreza energética, la formación y continuidad de comunidades energéticas y autoconsumo. Estas oficinas pueden ser fijas o itinerantes.

Estas oficinas sirven para realizar atención directa a ciudadanos y consumidores vulnerables, pudiendo haber sido éstos remitidos desde las oficinas de servicios sociales de su territorio de competencia, coadyuvando en ambas materias competenciales a la reducción de la pobreza. Se incluirá entre las perspectivas analizadas la de género, así como cualquier otra que pudiera resultar relevante para esta problemática.

#### **ACCIONES CONCRETAS**

**Acción 1: Lanzamiento de programa de apoyo a la constitución y continuidad de oficinas de asesoramiento y acompañamiento a consumidores vulnerables, con especial atención a las Oficinas de Transformación Comunitaria.**

**Acción 2: Realización de campañas de sensibilización e información sobre un uso eficiente de la energía.**

#### **ORGANISMO/S COMPETENTES**

MITECO.

IDAE, ejecución.

FEMP.

## 61 EJES Y MEDIDAS DE ACTUACIÓN

### MEDIDA 13. FOMENTO DE LA DETECCIÓN DE SITUACIONES DE POBREZA ENERGÉTICA EN EL SISTEMA DE ATENCIÓN PRIMARIA DE SALUD Y SERVICIOS SOCIALES

<b>MEDIDA 13. FOMENTO DE LA DETECCIÓN DE SITUACIONES DE POBREZA ENERGÉTICA EN EL SISTEMA DE ATENCIÓN PRIMARIA DE SALUD Y SERVICIOS SOCIALES</b>
<b>DESCRIPCIÓN DE LA MEDIDA</b>
<p>Se promoverá la inclusión del cribado de pobreza en Atención Primaria, dentro de los avances en los condicionantes sociales y del contexto familiar a incluir en la Historia de Salud Digital en Atención Primaria de Salud.</p> <p>Se propone la elaboración y difusión de materiales dirigidos a profesionales sanitarios y a la ciudadanía, orientados a facilitar la detección de situaciones de pobreza energética en el ámbito de la Atención Primaria de Salud.</p> <p>Asimismo, se plantea la elaboración y difusión de materiales específicos para el personal de servicios sociales, con el objetivo de fortalecer sus competencias en el diagnóstico y acompañamiento. Dichos materiales incluirán enlaces de interés para el acceso a recursos y mecanismos que favorezcan la coordinación sociosanitaria.</p>
<b>MARCO NORMATIVO APLICABLE</b>
No aplica.
<b>ACCIONES CONCRETAS</b>
<p><b>Acción 1:</b> Promover la inclusión del cribado de pobreza en la Atención Primaria.</p> <p><b>Acción 2:</b> Promocionar el conocimiento sobre la pobreza energética en el sistema sanitario y coordinar la difusión de los materiales formativos producidos.</p> <p><b>Acción 3:</b> Promocionar el conocimiento sobre la pobreza energética en el sistema de servicios sociales y coordinar la difusión de los materiales formativos producidos.</p>
<b>ORGANISMO/S COMPETENTES</b>

MITECO.

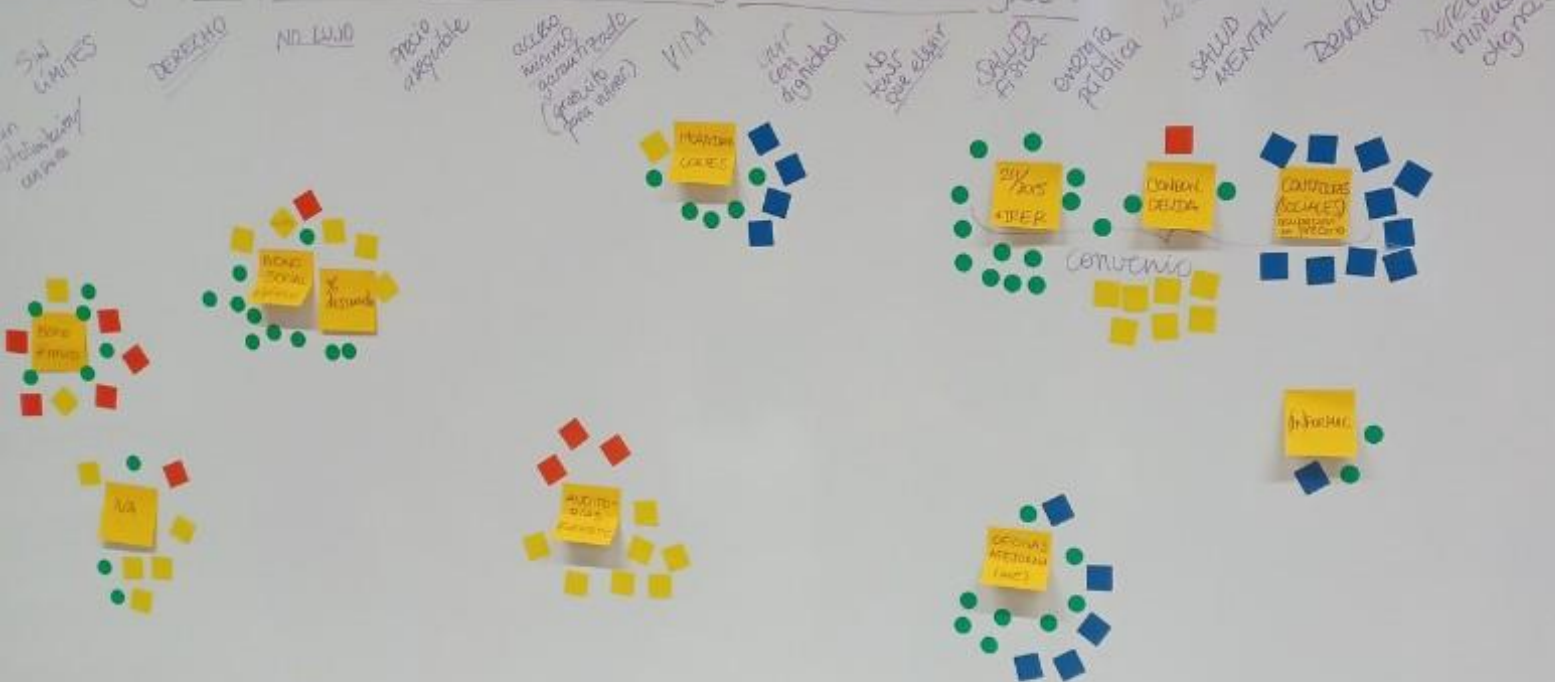
Ministerio de Sanidad.

Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030.

CCAA.

FEMP.

# Qué significa para mí tener acceso digno a la energía?



## MESA 3: Caracterizar (comprender y medir mejor) la pobreza energética

(cómo y quién la padece, situaciones habituales...)

→ Tarea de recopilar datos y caracterización en los PAEs 📄 📄

→ Explicar y medir mejor a las propias personas afectadas 📄 📄 📄 📄  
Preguntarles

→ Las empresas energéticas tienen que publicar datos 📄 📄 📄

→ Que los análisis/indicadores sean comprensibles para todos

→ Estudiar el link entre dificultad acceso vivienda

→ " autosuficiencia " " energía

→ Entender colectivos/casos + habituales donde se suman varias situaciones de precariedad → migradas a nadie. 📄 📄 📄

"Casos + sangrantes" 📄 📄

→ Mayor presupuesto en estas temas

→ ocupación

## 5. GOBERNANZA DE LA ESTRATEGIA

### 5.1 PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN LA ELABORACIÓN DE LA ESTRATEGIA

En la redacción de esta Estrategia se ha tenido una fuerte vocación de escucha y de aunar las diferentes visiones y sensibilidades de consumidores vulnerables, el Tercer Sector, el ámbito académico y la Administración.

El proceso participativo ha estado compuesto de las siguiente etapas:

- Consulta pública previa.
- Talleres técnicos.
- Escucha activa de consumidores vulnerables.
- Audiencia e información pública.

#### CONSULTA PÚBLICA PREVIA DE LA ESTRATEGIA

---

Desde el 24 de enero hasta el 28 de febrero de 2025 se habilitó un período de consulta pública previa en la página web del Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico, con el objetivo de recoger aportaciones de todos los interesados con carácter previo a la elaboración de los textos de esta.

En dicha consulta se plantearon específicamente las siguientes cuestiones:

- *¿Qué nuevos instrumentos considera más útiles para abordar la pobreza energética, y qué consideraciones de diseño son importantes?*
- *¿Qué políticas públicas existentes mejoraría? ¿Qué propuesta concreta de mejora y con qué objetivo se propone?*
- *¿Cómo puede mejorarse la coordinación entre medidas de protección de consumidores, en distintos ámbitos sectoriales y a niveles de administración local, autonómico y estatal?*



## 65 GOBERNANZA DE LA ESTRATEGIA

- *¿De qué manera cree que deben participar los sujetos y entidades públicos, privados y tercer sector en la ejecución de la Estrategia?*
- *¿Cómo considera que se podrían compatibilizar las medidas en materia de pobreza energética con la normativa vigente en materia de protección de datos?*
- *¿Qué medidas y con qué agentes, públicos, de la sociedad civil o sectoriales, se puede aumentar la difusión efectiva y acceso del derecho de prestación a los potenciales preceptores?*
- *¿Qué medidas identifica y considera necesarias para mejorar la cobertura de las prestaciones a los consumidores vulnerables severos en riesgo de exclusión, teniendo en cuenta el marco competencial?*
- *¿Qué otros elementos debería tener en cuenta el diseño y la ejecución de la nueva ENPE?*

En comparación con la anterior Estrategia, la participación en esta consulta pública previa ha aumentado notablemente, con un incremento del 19% en las contribuciones, alcanzando un total de 103 aportaciones. Este aumento refleja un mayor interés y compromiso por parte de los actores implicados, lo que representa un impacto muy positivo para el proceso de elaboración de la Estrategia.

Asimismo, cabe destacar, que al menos la mitad de las participaciones respondieron a todas o casi todas las preguntas del cuestionario, lo que evidencia una implicación más profunda y fundamentada de los participantes.

La procedencia de las aportaciones recibidas ha sido notablemente diversa en cuanto al perfil de los participantes. Con el fin de reflejar esta heterogeneidad y representar la pluralidad de voces involucradas en la consulta pública previa, se ha llevado a cabo una clasificación de los actores en función de las siguientes tipologías:

1. Asociaciones civiles
2. Asociaciones empresariales
3. Empresas privadas
4. Empresas sector energético
5. Gobiernos autonómicos, locales u organismos públicos
6. ONG, organizaciones humanitarias, fundaciones
7. Particulares
8. Sindicatos y asociaciones profesionales
9. Universidades

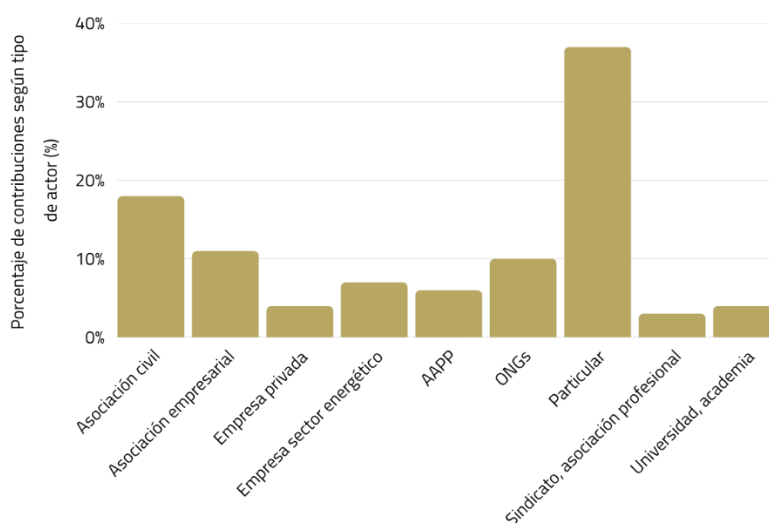
La siguiente figura recoge la distribución de las alegaciones recibidas en la presente consulta pública previa, clasificadas según la tipología de los actores participantes.

Tal como se observa, la mayor proporción corresponde a las aportaciones de particulares, que concentran en torno a un 37% del total, seguidas de las realizadas por asociaciones civiles y organizaciones no gubernamentales, que en conjunto representan



cerca de un 28%. Asimismo, las contribuciones procedentes de asociaciones empresariales, universidades, sindicatos y empresas privadas suponen en torno a una quinta parte de las presentadas, mientras que las recibidas de empresas del sector energético y de administraciones autonómicas y locales alcanzan aproximadamente un 13%.

Este abanico de aportaciones refleja la heterogeneidad de los agentes implicados y garantiza una visión amplia e integradora en el proceso de elaboración de la Estrategia Nacional contra la pobreza energética.



**Figura 10: Porcentaje de aportaciones recibidas según los diferentes tipos de actores que han participado en la consulta pública previa del borrador de la ENPE 2026-2030**

En este marco, conviene resaltar el incremento registrado en la participación de los particulares, colectivo que se encuentra entre los principales destinatarios y afectados por la pobreza energética. Dicho aumento, superior al 60% en comparación con la anterior Estrategia, refleja un grado creciente de concienciación ciudadana respecto a la nueva Estrategia y evidencia la consolidación de los cauces de participación pública como instrumentos eficaces para la formulación de alegaciones.

Este resultado contribuye de manera significativa a reforzar la legitimidad, la transparencia y la calidad del proceso de elaboración de la nueva estrategia.

## PROCESO PARTICIPATIVO

Con el objetivo de continuar con el compromiso de fomentar la participación pública y la transparencia en la definición de estrategias. Para ello, la Secretaría de Estado de Energía del Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico ha diseñado un proceso participativo, inclusivo y presencial para que las partes interesadas e

interlocutores claves puedan contribuir a la Estrategia con sugerencias y/o propuestas tanto a través de la consulta previa como de las jornadas de participación.

Se ha buscado comprender en profundidad su percepción y vivencia de la pobreza energética, valorando conjuntamente las medidas y políticas implementadas hasta la fecha e identificando propuestas de mejora y nuevas iniciativas que contribuyan a enriquecer el diseño de la nueva ENPE 2026 - 2030.

La jornadas de participación han consistido en dos tipos de talleres:

- Talleres técnicos con expertos en la acción y caracterización frente a la pobreza energética.
- Talleres de escucha activa con personas en situación de pobreza energética.

Las aportaciones de estas jornadas de participación han sido recogidas en una serie de informes que constituyen una herramienta técnica para el diseño y la implementación de las políticas públicas vinculadas a paliar los efectos negativos de la pobreza energética en España, y que se anexan a este documento.

Para alcanzar una eficiente utilización de los recursos se ha contado con entidades del Tercer Sector, dada su implantación y conocimiento del territorio en el binomio energía-social, pertenecientes a la “Alianza por la Rehabilitación de Viviendas sin dejar a nadie atrás”, en concreto ECODES y ECOSERVEIS. Estas entidades han servido como moderadoras de las diferentes jornadas y secretariado del proceso.

### TALLERES TÉCNICOS

En los talleres técnicos han participado 28 expertos de 22 entidades del ecosistema socio-energético de acción frente a la pobreza energética: entidades de la sociedad civil (sociales, medioambientales, infancia, mujeres y discapacidad), asociaciones de consumidores, sindicatos, grupos de investigación, asociaciones empresariales, gestores de vivienda pública de administración local.

Además, expertos pertenecientes a la AGE participaron en calidad de observadores aportando tanto su conocimiento de la administración como sectorial en ámbitos sociales, de juventud o caracterización de situaciones de vulnerabilidad.

Estos expertos se han dividido en tres mesas de trabajo temáticas para abordar medidas de diferente tipología según los principales ejes de la estrategia anterior:

- **Mesa de discusión de las medidas de apoyo:** para el análisis de medidas como las ayudas económicas, el bono social, las tarifas específicas, la reducción de impuestos, la protección al consumidor vulnerable o el propio modelo energético.
- **Mesa de discusión de medidas de información, formación y acompañamiento:** para trabajar las medidas referidas al traspaso de información y el

acompañamiento a colectivos vulnerables, profesionales que les apoyan y la ciudadanía en general.

- **Mesa de discusión de medidas de caracterización de la pobreza energética:** para trabajar las medidas referidas al diagnóstico de la pobreza energética, los indicadores, la medición, la detección y el seguimiento.

Adicionalmente, en el proceso de elaboración del Plan Social por el Clima se realizó un proceso participativo similar sobre renovación de vivienda, del cual se han recogido las aportaciones sobre mejoras de eficiencia energética, rehabilitación y acceso a energías renovables en los hogares vulnerables.

En las mesas temáticas de los talleres, se han puesto en común las medidas de cada uno de los/las participantes, y se han agrupado aquellas que presentan sinergias. A partir de ellas, y de la generación de nuevas ideas fruto del diálogo, se han priorizado medidas para desarrollarlas de forma colectiva en cada mesa de trabajo. Una vez desarrolladas se han expuesto en plenario y todos los/las participantes han votado para seleccionar las medidas más relevantes que la nueva estrategia deberá contener. Posteriormente, en plenario se han debatido sobre los objetivos generales, y las estructuras y órganos de gobernanza de la ENPE.

En total, en los talleres técnicos de la ENPE, junto con los realizados en rehabilitación del Plan Social por el Clima, se priorizaron un total de 22 medidas.

## LABORATORIOS CIUDADANOS CON CONSUMIDORES VULNERABLES

Uno de los objetivos centrales de este proceso participativo amplio ha sido conocer de primera mano la situación de las personas en situaciones de vulnerabilidad a las que van dirigidas las diferentes medidas de la Estrategia. Por ello, se decidió convocar sesiones *ad hoc* con esa finalidad en dos ciudades con diferentes idiosincrasias (tamaño, renta, situación geográfica, tracción de movimientos sociales, clima, etc).

Esta sesiones se componía de las siguientes fases:

1. Bienvenida y breve presentación sobre la pobreza energética y su marco normativo y de actuación.
2. Mapeo de experiencias y barreras encontradas.
3. Diagnóstico colectivo.
4. Propuestas de mejoras.

En algunas de estas dinámicas se ha optado por el trabajo en pequeños grupos, para facilitar una mayor participación y compartir historias personales más delicadas, siempre altamente valiosas.

En primer lugar, se convocó en una ciudad de tamaño medio, capital de provincia, con una renta ligeramente superior a la media nacional y mucha relación con el medio agrario y rural. Mientras que la segunda se trata de una gran ciudad, con mucha tradición de movimientos sociales, renta media más alta y con servicios sociales enfocados al tratamiento de la pobreza energética en concreto.

Una de las conclusiones más importantes de estos talleres fue la importancia de disponer de ubicaciones (físicas como digitales) con información veraz, contrastada y de fácil acceso. Quedó muy clara la dificultad que encontraban los consumidores vulnerables en acceder a información sencilla de procesar y que les resultase útil en sus situaciones.

En todo caso, dado el éxito de los espacios de estos espacios de escucha a ciudadanos vulnerables en los diferentes territorios del país, en el futuro denominados “Laboratorios ciudadanos” se espera continuar convocando, con la asistencia de asociaciones civiles establecidas en el territorio, de forma, al menos, bianual.

### AUDIENCIA E INFORMACIÓN PÚBLICA DE LA ESTRATEGIA

---

El día 12 de septiembre se publicó en la página web del MITECO, la audiencia e información pública (AeIP) del borrador de la ENPE 2026-2030, estando accesible hasta el día 10 de octubre de 2025. En este periodo se recibieron un total de 74 alegaciones vía formulario y registro administrativo. Esto supone un fuerte aumento respecto al mismo proceso participativo en 2019 para la primera ENPE del 25%. A pesar de ello, se aprecia cierta menor cantidad de aportaciones respecto de la CPP, aunque menos acusado en este caso que en el caso de la ENPE 2019-2024.

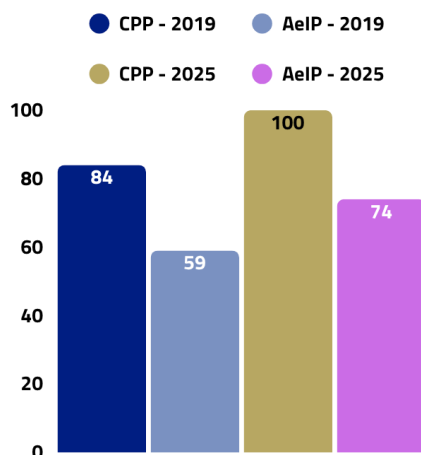
Esto puede estar relacionado con una mayor participación de ciudadanos individuales, del 37% del total en la CPP, mientras que en la AeIP apenas llega al 4%, debido a la concreción necesaria para alegar al existir un texto borrador y no circunscribirse a preguntas sobre directrices y líneas estratégicas de la CPP.

Con carácter general, se observan tendencias similares al proceso participativo de 2019. Sin embargo, es relevante el aumento del número de asociaciones civiles, rozando el 30% de las alegaciones, las empresas del sector energético, hasta suponer el 18% de las alegaciones, y Administraciones Públicas respecto a la CPP. Además, es relevante el avance de propuestas recibidas desde entidades relacionadas con la universidad y academia, con un aumento sustancial, hasta casi doblarse respecto a la CPP y a 2019, fruto del importante trabajo realizado en concienciación y producción de estudios para caracterizar la pobreza energética en España.

En este sentido, también es destacable el aumento respecto a la CPP y 2019 de las aportaciones de las asociaciones empresariales del sector de la energía y de la rehabilitación hasta alcanzar su máximo del 19%. Permitiendo observar cómo cada vez

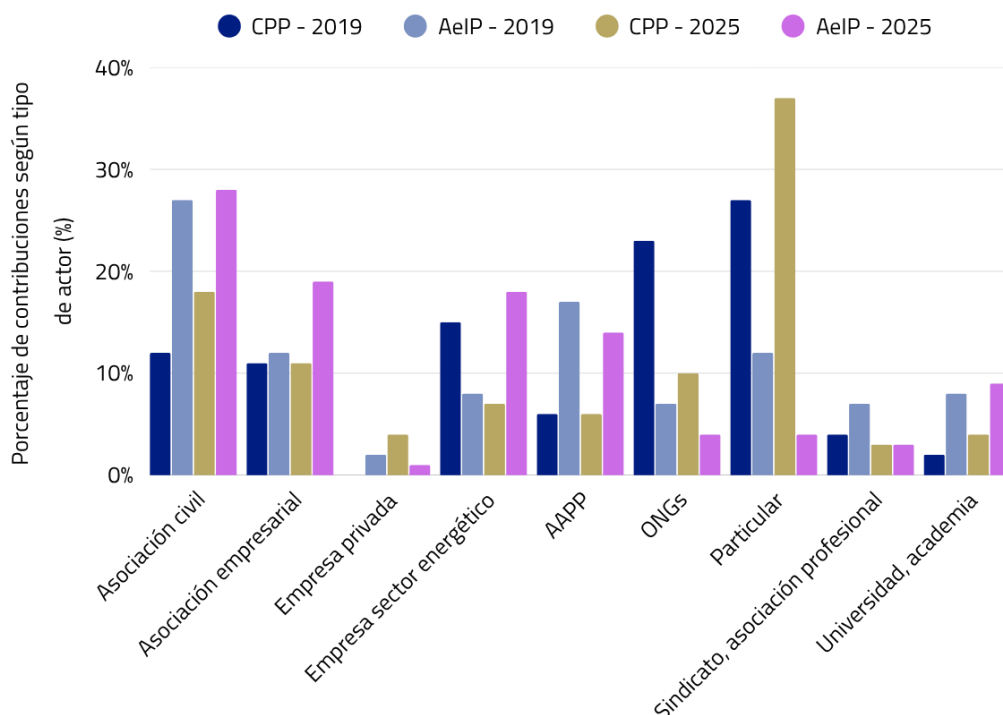
más empresas se encuentran interpeladas por el fenómeno de la pobreza energética y tienen en cuenta sus efectos más presentes en sus estrategias comerciales.

A continuación se presenta la evolución de la participación en los trámites de audiencia entre 2019 y 2025, pudiendo observar como el interés en la pobreza energética aumenta con cada estrategia que se aprueba:



**Figura 11: Aportaciones recibidas según el tipo de trámite de información pública en el proceso de redacción de la Estrategia**

Además, en el siguiente gráfico de barras se puede observar las tendencias desagregadas por cada uno de los 9 grupos de alegantes establecidos en la CPP:



**Figura 12: Porcentaje de aportaciones recibidas según los diferentes tipos de actores que han participado en los trámites de audiencia en 2019 y 2025**

## 71 GOBERNANZA DE LA ESTRATEGIA

En total, se puede afirmar que en torno al 80% de las aportaciones recibidas en la AeIP han sido incluidas de forma parcial o total al texto, o se considera que ya estaban incorporadas al texto o en el espíritu de las medidas. Las propuestas del proceso participativo han sido mayoritariamente consideradas enriqueciendo el texto y adaptándolo a las necesidades presentadas por los diferentes participantes.

### INCORPORACIÓN DE LAS PROPUESTAS EN LA ESTRATEGIA

Con el objetivo de analizar su reflejo en las propuestas de este documento se ha confeccionado la siguiente tabla en la que se relacionan las propuestas con las medidas de la ENPE:

ORIGEN	MEDIDA PRIORIZADAS	ENPE 2026-2030
Talleres técnico	1. Mejora y automatización del bono social	La medida 5 está dedicada a todos los vectores de mejora del bono social y tiene como intención final mejorar la cobertura del bono social reduciendo el <i>non-take up</i> y adecuar la cobertura a las necesidades de los consumidores vulnerables.
Talleres técnico	2. Tarifa social eléctrica	
Talleres técnico	3. Red de puntos de asesoramiento energético	La medida 11 prevé establecer programas piloto para dar formación y apoyo económico a través de programas piloto a oficinas fijas e itinerantes con este fin.
Talleres técnico	4. Protección e inclusión de colectivos invisibilizados en las medidas de apoyo	La medida 2 garantiza el suministro a los consumidores electrodependientes, mientras que las medidas 3 y 4 otorgan más mecanismos a los consumidores para ejercer sus derechos frente a los diferentes agentes del sistema. La medida 1 permitirá caracterizar mejor las casuísticas menos conocidas.
Talleres técnico	5. Prohibición de cortes de suministro energético	Se aborda en la medida 2, que busca la garantía de suministro para los consumidores. La medida 10 servirá para coordinar las actuaciones en materia de impagos de consumidores vulnerables.
Talleres técnico	6. Condonación de la deuda de impagos de suministros energéticos	
Talleres técnico	7. Campañas de sensibilización ciudadana	La medida 1 permitirá un mayor conocimiento de la pobreza energética, mientras que las

ORIGEN	MEDIDA PRIORIZADAS	ENPE 2026-2030
		medidas del eje IV impulsarán puntos de asesoramiento energético, coordinación entre administraciones e incluso actuaciones relacionadas con la salud.
Talleres técnico	8. Formación a profesionales públicos y del tercer sector y protocolos de detección y derivación de las personas en situación de vulnerabilidad energética	Las medidas 11, 12 y 13 atajan este punto al establecer programas en acompañamiento para acceder a ayudas energéticas y en la formación del personal de atención primaria en el ámbito de los efectos de la pobreza energética sobre la salud.
Talleres técnico	9. Mesa intersectorial de seguimiento de indicadores de pobreza energética	El Observatorio de Pobreza Energética, medida 1, facilitará la elaboración y seguimiento de la información. El seguimiento se realizará también en el marco de la gobernanza de esta estrategia.
Talleres técnico	10. Observatorio de Pobreza energética	Se encuentra contemplado en la medida 1.
Talleres técnico	11. Mejora de los indicadores de pobreza energética y publicación anual	
Talleres técnico	12. Mecanismos para la detección de personas en pobreza energética	Las medidas 11, 12 y 13 atajan este punto al establecer programas en acompañamiento para acceder a ayudas energéticas y en la formación del personal de atención primaria en el ámbito de los efectos de la pobreza energética sobre la salud.
Talleres técnico	13. Mecanismo de acceso a datos que sea compatible con la protección de datos: declaración de consentimiento de acceso a datos sensibles	La medida 5 incluye expresamente como acción el acceso a los datos por parte del consumidor.
Talleres técnico	14. Apoyo a la rehabilitación integral de viviendas vulnerables a escala de barrio y de viviendas en alquiler	Se encuentra contemplado en la medida 8.
Talleres técnico	15. Oficinas o agencias inclusivas de vivienda, apoyo a la rehabilitación y de asesoramiento para la transición energética	Está contemplado en la medida 12.

## 73 GOBERNANZA DE LA ESTRATEGIA

ORIGEN	MEDIDA PRIORIZADAS	ENPE 2026-2030
Talleres técnico	16. Pago de las cuotas para la participación de colectivos vulnerables en las comunidades energéticas y fomento de las comunidades energéticas en entornos rurales	La medida 9 impulsará proyectos de comunidades energéticas renovables con una participación de consumidores vulnerables.
Talleres técnico	17. Medidas fiscales vinculadas a las ayudas a la rehabilitación	El impulso de la rehabilitación, tanto desde el punto de vista exprés como integral, se contempla en la medida 8.
Talleres técnico	18. Deslimitación, ampliación del alcance y automatización del bono social eléctrico (con el porcentaje del Plan Social por el Clima destinado a ayudas)	La medida 5 está dedicada a todos los vectores de mejora del bono social y tiene como intención final mejorar la cobertura del bono social reduciendo el <i>non-take up</i> .
Talleres técnico	19. Ayudas del 100% a la sustitución de equipos de calefacción de combustibles fósiles para los hogares vulnerables	Se establecerán programas piloto para rehabilitación exprés en hogares vulnerables mediante la medida 7.
Talleres técnico	20. Formación en rehabilitación y empleo verde para colectivos vulnerables	La medida 12 prevé establecer programas piloto para dar formación y apoyo económico a través de programas piloto a oficinas fijas e itinerantes en materia energética que funcionarían como " <i>one-stop shop</i> " canalizando las solicitudes.
Talleres técnico	21. Promoción de Hojas de Ruta de Rehabilitación en zonas rurales con atención a la vulnerabilidad	La rehabilitación de edificios se encuentra contemplada en la medida 8.
Talleres técnico	22. Incluir el requerimiento de Confort pasivo como un nuevo Documento Básico del Código Técnico de la Edificación o integración en uno existente	No contemplado específicamente.
Escucha activa	1. Bono social ampliado, automático y en relación con el nivel de vida de los territorios.	La medida 5 está dedicada a todos los vectores de mejora del bono social y tiene como intención final mejorar la cobertura del bono social reduciendo el <i>non-take up</i> .
Escucha activa	2. Prohibición de cortes de suministro.	Se aborda en la medida 2, que busca la garantía de suministro para los consumidores.



ORIGEN	MEDIDA PRIORIZADAS	ENPE 2026-2030
Escucha activa	3. Equilibrio territorial en las medidas de apoyo.	Se trata de reflexión de carácter general alineada con el planteamiento de la Estrategia.
Escucha activa	4. Blindaje del gasto social.	
Escucha activa	5. Potenciación de las Comunidades Energéticas.	Contemplado en la medida 9.
Escucha activa	6. Tarjeta Social Universal	Si bien excede el ámbito propio de la ENPE, las medidas contra el <i>non take-up</i> del bono social en la medida 5 buscan dirigirse a la universalidad.
Escucha activa	7. Suministro Mínimo Vital Gratuito y Suministro Mínimo Vital Universal	El Suministro mínimo vital ya se encuentra en la normativa nacional, mientras que la medida 2 y la medida 5 buscan garantizar la cobertura de los suministros mínimos en los casos necesarios.
Escucha activa	8. Reducción del IVA.	Excede del ámbito de la ENPE.
Escucha activa	9. Reconocimiento de la energía como derecho fundamental.	Se contempla en la definición de la pobreza energética y en la ENPE 2026-2030.
Escucha activa	10. Atención personalizada evitando la brecha digital y rural.	La medida 12 prevé establecer programas piloto para dar formación y apoyo económico a través de programas piloto a oficinas fijas e itinerantes en materia energética que funcionarían como " <i>one-stop shop</i> " canalizando las solicitudes.
Escucha activa	11. Difusión de información sobre la diferencia entre mercado libre y mercado regulado	La medida 12 prevé establecer programas piloto para dar formación y apoyo económico a través de programas piloto a oficinas fijas e itinerantes en materia energética que funcionarían como " <i>one-stop shop</i> " canalizando las solicitudes. La medida 5 ligada al bono social busca reducir barreras para el acceso a esta ayuda.
Escucha activa	12. Establecimiento de un diálogo constante entre el Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico y los Movimientos Sociales o las personas afectadas.	La ENPE 2026-2030 prevé una gobernanza con reuniones periódicas.

## 75 GOBERNANZA DE LA ESTRATEGIA

ORIGEN	MEDIDA PRIORIZADAS	ENPE 2026-2030
Escucha activa	13. Mejora de la formación sobre pobreza energética de los trabajadores sociales.	Las medidas 12 y 13 atajan este punto al establecer programas piloto en acompañamiento para acceder a ayudas energéticas y en la formación del personal de atención primaria en el ámbito de los efectos de la pobreza energética sobre la salud.
Escucha activa	14. Establecimiento de una aplicación móvil para consultas sobre ayudas.	Las medidas 1 y 12 buscan acercar la información a los usuarios.
Escucha activa	15. Campaña comunicativa sobre el bono social eléctrico y térmico.	
Escucha activa	16. Incrementar el número de PAE o su presupuesto (Cataluña).	La medida 12 prevé establecer programas piloto para dar formación y apoyo económico a través de programas piloto a oficinas fijas e itinerantes en materia energética que funcionarían como " <i>one-stop shop</i> " canalizando las solicitudes.
Escucha activa	17. Análisis de cómo mejorar en autosuficiencia y soberanía energética.	La realización de informes asociados al ámbito de la pobreza energética se contempla en la medida 1, en el marco del Observatorio sobre pobreza energética.
Escucha activa	18. Mejora de la caracterización y de la información sobre pobreza energética, involucrando a las personas afectadas.	
Escucha activa	19. Obligación a las suministradoras energéticas de la publicación de los datos de pobreza energética: cortes, endeudamiento, etc.	
Escucha activa	20. Incremento del presupuesto para este eje de actuación, exigiendo el pago de estas medidas a las empresas suministradoras.	La identificación de necesidades presupuestarias corresponde a la etapa de implementación de la ENPE.
Escucha activa	21. Estudio de las causas y las posibles soluciones para los casos y colectivos con mayor situación de vulnerabilidad porque suman diferentes situaciones de precariedad	La realización de informes asociados al ámbito de la pobreza energética se contempla en la medida 1, en el marco del Observatorio sobre pobreza energética.
Escucha activa	22. Recopilación de datos y caracterización de la pobreza energética aprovechando el	Se puede complementar con el trabajo de los puntos

ORIGEN	MEDIDA PRIORIZADAS	ENPE 2026-2030
	trabajo de los PAE (en Cataluña).	desplegados en el marco de la medida 12.
Escucha activa	23. Adaptación de las ayudas sobre rehabilitación y eficiencia energética para los hogares en alquiler, mediante ayudas para poder cambiar de vivienda, aislarla o tener un seguro de hogar que cubra las reparaciones para evitar la dependencia de la voluntad del casero.	Se encuentra contemplado en la medidas 7 y 8, con ayudas para consumidores vulnerables en el ámbito de rehabilitación.
Audiencia e información pública	1. Inclusión del enfoque en los factores de la desigualdad (discapacidad, género, ruralidad, zonas climáticas) a lo largo del texto.	Se incorpora al texto, con especial atención al desarrollo de la medida 1 para la mejora de los indicadores, logrando una mayor desagregación.
Audiencia e información pública	2. Gobernanza inclusiva con el Tercer Sector.	La Mesa Social se compromete a reunirse al menos 1 vez al año y a realizar actuaciones de escucha a consumidores vulnerables.
Audiencia e información pública	3. Prohibición de llamadas comerciales, requerimiento y notificación expresa de abandono del PVPC y pérdida del posibilidad de recibir el bono social eléctrico antes de integrarse en el mercado libre.	Contemplado en las medidas 2, 3 y 4.
Audiencia e información pública	4. Extensión de las protecciones establecidas en las medidas 2, 3 y 4 sobre el suministro eléctrico al suministro de gas natural.	Se incorpora al texto una mayor precisión en las medidas 2, 3 y 4 para extrapolar las protecciones a los consumidores, con especial atención a los vulnerables, al ámbito del suministro de gas natural.
Audiencia e información pública	5. Adecuación del bono social a la normativa de protección de datos.	Se incorpora como acción número 4 dentro de la medida 5, que pretende reducir la brecha en el acceso al bono social.
Audiencia e información pública	6. Ampliar la prohibición del corte de suministro a situaciones climatológicas adversas de frío.	La ENPE plantea la prohibición global del corte de suministro en situaciones extremas así como la incorporación del principio de precaución a la hora de cortar el suministro.
Audiencia e información pública	7. Inclusión del asesoramiento como pilar de las medidas de apoyo a consumidores vulnerables.	Se incorporan referencias en la medida 7, medida 9 y medida 12 en este sentido. Además, un pilar fundamental en el medida

## 77 GOBERNANZA DE LA ESTRATEGIA

ORIGEN	MEDIDA PRIORIZADAS	ENPE 2026-2030
		12, la RED ACTÚA, es el asesoramiento a colectivos vulnerables
Audiencia e información pública	8. Priorizar rehabilitación de hogares vulnerables, viviendas ineficientes y en alquiler.	Parte fundamental de las actuaciones en la medida 7.
Audiencia e información pública	9. Impulso de la coordinación entre todos los niveles administrativos y con agentes externos.	La medida 11 establece una mejora en la coordinación interadministrativa y compromisos de reuniones.
Audiencia e información pública	10. Fomentar la firma de un convenio nacional para la condonación de deuda y pago con comercializadoras.	Dentro de las competencias que se espera desarrollar en la medida 11.
Audiencia e información pública	11. Impulso de las actividades de reducción pasiva de necesidades energéticas mediante fichas de Certificados Energético de Ahorro con carácter social.	Se incorpora como la medida 10.
Audiencia e información pública	12. Ampliación de las actuaciones de detección de pobreza energética entre los trabajadores públicos a los servicios sociales.	Se incorpora a la medida 13.
Audiencia e información pública	13. Aumento del umbral de consumo para consumidores electrodependientes de 1.000 kWh en el anexo I del Real Decreto 897/2017.	Dentro del conjunto de estudios a realizar por el OPE de cara a su incorporación legislativa.
Audiencia e información pública	14. Realización de un estudio en profundidad para modelizar correctamente el non-takeup	Dentro del conjunto de estudios a realizar por el OPE de cara a su incorporación legislativa.
Audiencia e información pública	15. Fomento de la firma de convenios para eliminar la deuda económica en el suministro de energía eléctrica contraída por los consumidores vulnerables.	Dentro de las competencias que se espera desarrollar en la medida 11.
Audiencia e información pública	16. Incluir informes periódicos sobre la evolución de la implementación de la Estrategia.	Se establece la realización de dos informes sobre la implementación de la ENPE, en primer lugar, a mitad de su ejecución y un informe completo una vez finalizada su vigencia.
Audiencia e información pública	17. Establecer planes y estrategias a nivel municipal para el impulso de las cubiertas verdes, fachadas	Fuera de las competencias ENPE.

ORIGEN	MEDIDA PRIORIZADAS	ENPE 2026-2030
	verdes, sombra vegetal o ajardinamiento rasante.	
Audiencia e información pública	18. Creación de indicadores sobre barreras, trámites, etc., que sufren los consumidores vulnerables a la hora de acceder a ayudas/asesoramiento.	Dentro del conjunto de estudios a realizar por el OPE de cara a su incorporación legislativa.
Audiencia e información pública	19. Impulso de la figura del trabajador social energético	La medida 12 prevé establecer programas piloto para dar formación y apoyo económico a través de programas piloto a oficinas fijas e itinerantes en materia energética que funcionarían como "one-stop shop" canalizando las solicitudes.
Audiencia e información pública	20. Nueva medida para fomentar el uso de gases renovables en el abastecimiento doméstico y terciario, con objetivos en % de penetración y de impulso a la producción.	Fuera de las competencias ENPE.
Audiencia e información pública	21. Establecer metodologías y herramientas de identificación de pobreza a partir de los menores datos posibles para aumentar la escalabilidad.	Dentro del conjunto de estudios a realizar por el OPE.
Audiencia e información pública	22. Prohibir el alquiler a viviendas con certificado energético menor de una F y congelar el precio del alquiler en E o menos.	Fuera de las competencias ENPE.

## 5.2 EJECUCIÓN DE LA ESTRATEGIA

La Estrategia se configura como un marco de actuación. Por tanto, debe ejecutarse y desarrollarse utilizando los mecanismos disponibles, tanto regulatorios como no regulatorios, que coadyuven al objetivo de reducir la incidencia de la pobreza energética en la población general, aumentar la cobertura de las ayudas a los consumidores vulnerables y que estos pierdan dicha condición.

En este sentido, la ejecución de la Estrategia debe tener en cuenta los distintos ámbitos de competencia implicados y los diferentes actores públicos y privados.

Además, con periodicidad al menos anual, se realizarán labores de coordinación mediante la **Mesa social de pobreza energética**, en la que bajo la dirección de

representantes del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, pudiendo convocarse al nivel administrativo que se considere para lograr el objetivo de la reunión. A éstas, podrán ser convocados representantes de las administraciones, especialmente los que hayan participado en la redacción o con competencias en la ejecución de la Estrategia, junto con entidades del Tercer Sector, ámbito académico, empresas participantes del sector y aquellos que puedan determinarse relevantes para la Mesa.

En este sentido, se convocará, al menos una vez al año, un **grupo de trabajo de coordinación interadministrativa** con una vocación amplia de aunar las diferentes sensibilidades de los territorios del país, así como los distintos ámbitos y niveles competenciales como energía, servicios sociales, o sanidad, pudiendo ampliarse en caso de ser necesario para una finalidad concreta.

Se articula como un elemento clave en la interlocución periódica con Departamentos, Comunidades Autónomas y Entidades Locales, buscando el alineamiento de las políticas públicas. Además, se espera utilizar esta herramienta para el fomento de actuaciones de coordinación en el ámbito de la pobreza energética con elementos clave del sector energético, como asociaciones empresariales o comercializadoras, dado el estatus de servicio de interés económico general del suministro de productos energéticos.

Las labores de coordinación administrativa en elementos ya constituidos, como pueden ser la Conferencia Sectorial de Energía con las Comunidades Autónomas o grupos de trabajo interministeriales, incorporarán en sus debates los elementos correspondientes de esta Estrategia cuando ello sea necesario.

En todo caso, se velará por mantener una comunicación fluida con las asociaciones empresariales, empresas privadas, y otros actores con incidencia en la materia.

La ejecución de la Estrategia tendrá en cuenta el diálogo con todos los agentes, la cooperación interadministrativa y la necesidad de alinear todas las actuaciones de lucha contra la pobreza energética con otros ámbitos asistenciales sociales.

### 5.3 SEGUIMIENTO DE LA ESTRATEGIA

El órgano encargado de la ejecución de la estrategia será la Secretaría de Estado de Energía, pudiendo delegar aquellas actuaciones o tareas que considere necesarias en el IDAE, entidad pública empresarial adscrita a la Secretaría de Estado de Energía en el ámbito estatal.

Sin perjuicio de todos aquellos organismos con competencias en el ámbito del desarrollo de las medidas propuestas en el texto, como puede ser el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana (MIVAU) o las Comunidades Autónomas y Entidades Locales en las competencias descentralizadas.

## 5.4 EVALUACIÓN DE LA ESTRATEGIA

Dentro del enfoque de cambio a medidas de apoyo estructurales a medio y largo plazo en la situación de pobreza energética que incluye la Estrategia, es preciso realizar evaluaciones periódicas para determinar el impacto de las actuaciones y ajustar su disposición conforme coadyuven a los objetivos y acciones contemplados en la Estrategia.

De este modo, se realizarán dos evaluaciones:

- Seguimiento intermedio breve de carácter cuantitativo a mitad de la ejecución de la estrategia, a publicar antes del 31 de diciembre de 2028 en el OPE.
- Evaluación final, más extensa, comparando la evolución e implantación de los diferentes ejes y su impacto en la reducción de la pobreza energética a publicar antes del final del segundo trimestre tras la pérdida de vigencia de la Estrategia.

Ambas evaluaciones podrán contar con el apoyo de fuentes oficiales de información estadística, informes ad hoc realizados por el OPE o validados por éste, así como el análisis de aquellos indicadores, ya sean de pobreza o generales, que permitan entender de forma correcta el contexto y la evolución del fenómeno de la pobreza energética en el periodo de vigencia de esta ENPE.







# GLOSARIO

AeIP	Audiencia e información pública
AGE	Administración General del Estado
AUE	Agenda Urbana Española
CMNUCC	Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático
CNMC	Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia
CPP	Consulta pública previa
COR	Comercializadora de referencia
CTE	Código Técnico de Edificación
DB-H	Documento Básico de Ahorro de Energía del Código Técnico de Edificación
ENPE	Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética
EPOV	Observatorio europeo de pobreza energética (EU Energy Poverty Observatory)
EPAH	<i>European Advisory Hub</i> , sustituto del EPOV a partir de 2022
ERESEE	Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España
Estrategia	Se utilizará esta expresión para referirse a la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2026-2030
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
IDAE	Instituto para la Diversificación y el Ahorro Energético
IPCC	Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático
INE	Instituto Nacional de Estadística
IPREM	Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples
NAU	Nueva Agenda Urbana
OMS	Organización Mundial de la Salud
OPE	Observatorio de Pobreza Energética
PNIEC	Plan Nacional Integrado de Energía y Clima
PVPC	Precio Voluntario para el Pequeño Consumidor
TUR	Tarifa de Último Recurso

# LISTADO FIGURAS

Figura 1: Cuadro de medidas priorizadas en la ENPE 2026-2030 y sus acciones.....	8
Figura 2: <i>Marco conceptual de los determinantes de las desigualdades sociales en salud. Comisión para reducir las desigualdades sociales en España, 2010. Fuente: basado en Solar e Irwin y Navarro .....</i>	19
Figura 3: <i>Directrices de la Organización Mundial de la Salud sobre Vivienda y Salud 2018. ....</i>	20
Figura 4: <i>Serie de temperaturas medias anuales y carácter térmico (respecto de la media 1991-2020) en España desde 1961. Fuente: AEMET .....</i>	23
Figura 5: <i>A partir de infografía original en: De la Osa, J. Cambio climático y Salud. Figura 2. Temperaturas umbral de disparo de mortalidad provinciales (2000-2009) Observatorio de Salud y Medio Ambiente. DKV Seguros. ECODES. 2016. ....</i>	24
Figura 6: <i>Intensidad media del efecto Isla de Calor Urbana(ICU) durante la temporada de verano (en grados Celsius) y el número proyectado de olas de calor extremas en un futuro cercano (2020-2052; RCP8.5) para diferentes ciudades y territorios europeos. Fuente: Agencia Europea de Medio ambiente .....</i>	25
Figura 7: <i>Factores determinantes pobreza energética en verano. Basado en el informe de la Comisión Europea ‘Enmarcando la pobreza energética del verano. Perspectivas y recomendaciones para un futuro resiliente’ .....</i>	26
Figura 8: <i>Dimensiones estratégicas de la pobreza energética en España .....</i>	38
Figura 9: <i>Cuadro de medidas priorizadas en la ENPE 2026-2030 y sus acciones .....</i>	41
Figura 10: <i>Porcentaje de aportaciones recibidas según los diferentes tipos de actores que han participado en la consulta pública previa del borrador de la ENPE 2026-2030 .....</i>	66
Figura 11: <i>Aportaciones recibidas según el tipo de trámite de información pública en el proceso de redacción de la Estrategia .....</i>	70
Figura 12: <i>Porcentaje de aportaciones recibidas según los diferentes tipos de actores que han participado en los trámites de audiencia en 2019 y 2025.....</i>	70

# ANEXO I: RESUMEN DE LAS JORNADAS DE PARTICIPACIÓN DE LA ESTRATEGIA NACIONAL CONTRA LA POBREZA ENERGÉTICA 2026-2030

Elaborado por **Ecoserveis y Ecodes**,  
como coordinadores de la Alianza por la  
rehabilitación sin dejar a nadie atrás

La Secretaría de Estado de Energía del Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico (MITECO) diseñó un proceso participativo, inclusivo y presencial para la elaboración de la nueva Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética (ENPE) 2026-2030. El objetivo era que las partes interesadas, expertos e interlocutores clave contribuyeran a la Estrategia mediante sugerencias y/o propuestas.

El proceso de las jornadas de participación consistió en realizar cuatro sesiones de reflexión y análisis: dos sesiones técnicas dirigidas a profesionales del sector, con el objetivo de recoger aportaciones especializadas y operativas (los días 17 y 25 de junio de 2025 en Madrid) y dos con personas afectadas de pobreza energética, orientado a identificar necesidades reales, percepciones y propuestas desde la experiencia directa de los hogares en situación de vulnerabilidad energética (el 26 de junio en Toledo y el 3 de julio en Barcelona).

Las jornadas reunieron un total de 53 participantes. Esta doble vía de participación aseguró una visión integral y representativa, reforzando la legitimidad y la eficacia del proceso. La etapa de diseño fue propuesta por la asociación Ecoserveis y Ecodes, y reforzada por los miembros de la Alianza por la Rehabilitación sin dejar a nadie atrás, que agrupa a organizaciones de la sociedad civil para incidir en la necesidad de acelerar la rehabilitación de viviendas y la regeneración urbana en España priorizando el acceso a las personas en situación de vulnerabilidad.

	DISEÑO	IMPLEMENTACIÓN		RETORNO
	Mayo 2025	Talleres técnicos Madrid 17 y 25 de junio	Talleres de escucha Toledo, 26 de junio Barcelona, 3 de julio	Julio 2025
ACTORES	Ecodes, Ecoserveis, ACA, CECU, ESF, EAPN-ES, con validación de la Alianza por la Rehabilitación sin dejar a nadie atrás y MITECO	Administraciones públicas, personal técnico, entidades sociales, expertos del sector	Personas en situación de pobreza energética	Ecodes, Ecoserveis
OBJETIVOS	Definir la metodología, fases, actores implicados y herramientas	Recoger conocimiento experto, identificar retos operativos y formular propuestas aplicables	Detectar necesidades, barreras y propuestas desde la experiencia directa de la población en situación de pobreza energética	Analizar las aportaciones de las personas participantes para realizar una síntesis.. Hacer retorno de los resultados al MITECO y a las personas participantes
FORMATO	Propuesta de dinámicas	Mesas de trabajo, encuestas	Encuestas, grupos focales	Informe talleres técnico, Informe talleres de escucha, Informe de conclusiones

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- Las personas participantes valoraron positivamente la implementación de talleres de escucha activa con personas afectadas de pobreza energética, además de los talleres técnicos, dando voz así a los colectivos para los cuales se diseña la estrategia.
- Los temas y medidas se discutieron en torno a tres categorías: **medidas de apoyo**, como las ayudas económicas, el bono social, las tarifas específicas, la reducción de impuestos, la protección al consumidor vulnerable o el propio modelo energético; **medidas de información, formación y acompañamiento**, referidas a la transferencia de información y el acompañamiento a colectivos vulnerables, profesionales que les apoyan y la ciudadanía en general; y **medidas de caracterización de la pobreza energética** referidas al diagnóstico de la pobreza energética, los indicadores, la medición, la detección y el seguimiento.
- En el caso de las **medidas de renovación de viviendas**, se recogieron las aportaciones del taller técnico de vivienda realizado en el marco del proceso participativo para la redacción del Plan Social para el Clima (PSPC).
- Ordenadas de mayor priorización a menor, las medidas propuestas en los **talleres técnicos** para abordar la pobreza energética en el periodo 2026-2030 fueron las siguientes:
  1. **Mejora y actualización del bono social**, con el objetivo de ampliar su cobertura, deslimitarlo y adaptarlo a las nuevas realidades sociales y garantizar su eficacia en la reducción de la pobreza energética.

2. **Implementación de una tarifa social eléctrica** que establezca precios asequibles para los consumidores vulnerables, complementando o integrando el bono social vigente.
3. **Despliegue de una red de puntos de asesoramiento energético**, accesible y descentralizada, que brinde información, acompañamiento y apoyo técnico a los hogares en situación de vulnerabilidad energética.
4. **Inclusión activa de colectivos invisibilizados** en las medidas de apoyo, mediante mecanismos específicos que garanticen su identificación y atención prioritaria.
5. **Prohibición de los cortes de suministro energético** en hogares vulnerables, especialmente en situaciones de riesgo social, sanitario o climático.
6. **Condonación de la deuda acumulada por impagos de suministros energéticos** para hogares en situación de pobreza energética estructural.
7. **Campañas de sensibilización ciudadana** dirigidas a visibilizar la problemática de la pobreza energética y fomentar hábitos de consumo responsable y acceso a derechos.
8. **Formación específica para profesionales públicos y del tercer sector, así como el establecimiento de protocolos de detección precoz y de derivación** de personas en situación de vulnerabilidad energética.
9. **Creación de una mesa intersectorial de seguimiento** de los indicadores de pobreza energética, que reúna a administraciones, entidades sociales y agentes clave para evaluar y coordinar las acciones.
10. **Constitución de un Observatorio de Pobreza Energética** que centralice datos, genere conocimiento y emita informes periódicos sobre la evolución del fenómeno.
11. **Mejora metodológica y actualización de los indicadores oficiales de pobreza energética**, alineados con los estándares europeos del Energy Poverty Advisory Hub, así como su publicación anual de forma transparente y accesible.
12. **Establecimiento de mecanismos efectivos para la detección de personas en situación de pobreza energética, con especial atención a la detección temprana y al trabajo en red con los servicios sociales y sanitarios.**
13. **Diseño de un mecanismo de acceso a datos que permita una intervención eficaz y, a la vez, sea compatible con la normativa de protección de datos, incluyendo una declaración de consentimiento para el acceso a datos sensibles.**
14. **Apoyo a la rehabilitación integral de viviendas vulnerables**, tanto en barrios urbanos como en viviendas en régimen de alquiler, priorizando la eficiencia energética y el confort térmico.
15. **Creación de oficinas o agencias inclusivas de vivienda** que integren servicios de asesoramiento en rehabilitación, acceso a ayudas y transición energética con enfoque social.
16. **Financiación de las cuotas de participación de colectivos vulnerables en comunidades energéticas**, así como el fomento de estas comunidades en entornos rurales para promover la equidad energética.

17. **Aplicación de medidas fiscales favorables vinculadas a las ayudas a la rehabilitación**, especialmente dirigidas a los hogares en situación de vulnerabilidad.
18. **Concesión de ayudas del 100% para la sustitución de sistemas de calefacción basados en combustibles fósiles**, promoviendo alternativas limpias en los hogares en situación de vulnerabilidad.
19. **Impulso a programas de formación en rehabilitación energética y empleo verde**, orientados a colectivos en situación de vulnerabilidad para favorecer su inserción laboral.
20. **Promoción de hojas de ruta de rehabilitación energética en zonas rurales**, integrando criterios de vulnerabilidad social y eficiencia energética.
21. **Incorporación del requerimiento de confort pasivo** como nuevo Documento Básico del Código Técnico de la Edificación (CTE) para garantizar condiciones mínimas de habitabilidad sin depender exclusivamente de la climatización activa.
22. Necesidad de **establecer objetivos de reducción distintos para cada indicador**, en función de su incidencia, seguidos de un objetivo para disminuir el número de personas en situación de pobreza energética en España.

Las últimas medidas sobre rehabilitación energética provienen del proceso participativo del Plan Social para el Clima.

- En los **talleres en los que participaron personas en situación de pobreza energética**, las medidas propuestas fueron las siguientes:

1. **Reconocimiento de la energía como un derecho fundamental.**
2. **Ampliación del bono social** a límites de renta y de consumo más elevados y adaptación al nivel de vida diferencial de los territorios.
3. **Automatización o simplificación del trámite del bono social**, o su inclusión en una Tarjeta Social Universal.
4. Mejora de la información y el **acompañamiento sobre el bono social.**
5. Blindaje del gasto social en pobreza energética y **garantía del suministro mediante la prohibición de cortes y el Suministro Mínimo Vital.**
6. Fomento de las **Comunidades Energéticas** y promoción de medidas para hacerlas más **inclusivas.**
7. Reducción permanente del **IVA** sobre el suministro eléctrico.
8. **Mejora de la atención** y de las vías de acceso a la información para el usuario de energía, tanto digitales como presenciales.

9. Mejora de la **formación sobre pobreza energética de los trabajadores sociales** (administración y entidades sociales) para asegurar que la ciudadanía pueda obtener información de calidad y a su vez un trato más empático en los acompañamientos.

10. Establecimiento de **puntos de asesoramiento energético**.

11. Realización de **campañas informativas** dirigidas a toda la población.

12. Procesos de negociación en espacios neutrales y establecimiento de mecanismos de diálogo bidireccional que continúen los procesos de escucha con las personas afectadas.

14. Implicación de los puntos de asesoramiento energético, de las comercializadoras y de las personas afectadas en la **caracterización de la pobreza energética**.

15. Adaptación de las medidas de promoción de la **rehabilitación energética**, especialmente en los hogares en régimen de alquiler que no pueden acogerse normalmente a las medidas de apoyo en la rehabilitación energética.

- Es interesante destacar también como resultado del proceso que, aunque con metodologías y diferencias en los perfiles de las personas participantes, **muchas de las medidas priorizadas han coincidido tanto en los talleres con profesionales como en los talleres con personas afectadas de pobreza energética**.
- Remarcar también el consenso como parte del proceso, ya que una **gran parte de las medidas priorizadas** en cada uno de los talleres **fueron acordadas por consenso**.
- De las encuestas realizadas entre los y las participantes en los talleres técnicos en relación a las **estructuras de gobernanza de la ENPE 2026 - 2030**, la elegida ha sido la **mesa multisectorial de agentes de la pobreza energética**, que se propone que esté compuesta por las siguientes entidades: entidades del tercer sector, entidades locales y regionales, organizaciones de consumidores, grupos de investigación, gestores de vivienda, empresas energéticas, sindicatos, asociaciones, fundaciones empresariales y representantes de personas afectadas por una situación de pobreza energética. Las **funciones de la mesa de agentes serían el seguimiento** periódico de la evolución de la ENPE y de los **indicadores de pobreza energética**, así como la **propuesta de nuevas medidas de acción**.

Los detalles metodológicos, de participación y resultados se pueden consultar en el área de pobreza energética en la web del MITECO.



# **EQUIDAD ENERGÉTICA**

## **ESTRATEGIA NACIONAL CONTRA LA POBREZA ENERGÉTICA 2026-2030**



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

VICEPRESIDENCIA  
TERCERA DEL GOBIERNO

MINISTERIO  
PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA  
Y EL RETO DEMOGRÁFICO