

# BALANCE DE LAS ACTUACIONES CONTRA LA POBREZA ENERGÉTICA Y ACTUALIZACIÓN DE INDICADORES

2018 - 2024



## TABLA DE CONTENIDO

<b>TABLA DE CONTENIDO.....</b>	<b>2</b>
<b>1. RESUMEN EJECUTIVO .....</b>	<b>3</b>
<b>2. ANÁLISIS DE INDICADORES.....</b>	<b>12</b>
a. Precios de la energía y comparativa europea.....	13
b. Evolución de indicadores económicos.....	15
c. Indicadores de gasto excesivo .....	17
d. Indicadores de gasto insuficiente .....	20
e. Indicadores subjetivos.....	24
<b>3. POSIBLES ÁREAS DE MEJORA DE LOS ACTUALES INDICADORES.....</b>	<b>26</b>
<b>4. POLÍTICAS PÚBLICAS IMPLEMENTADAS EN EL ÁMBITO DE LA POBREZA ENERGÉTICA EN EL CONTEXTO DE LA CRISIS DE PRECIOS HASTA LA ACTUALIDAD .....</b>	<b>28</b>
a. Garantía de suministros .....	29
b. Bono social eléctrico y térmico .....	29
c. Excepción ibérica.....	30
d. Suministro de gas natural .....	31
e. Deducciones coyunturales en el ámbito eléctrico (IVA, IVPEE, IEE) .....	32
f. Plan + seguridad energética .....	33
g. Principales actuaciones 2024-2025.....	34
<b>5. IMPLEMENTACIÓN DE LA ENPE 2019-2024.....</b>	<b>35</b>
a. Eje I. Mejorar el conocimiento sobre la pobreza energética .....	35
b. Eje II. Mejorar la respuesta frente a la situación actual de pobreza energética.....	37
c. Eje III. Crear un cambio estructural para la reducción de la pobreza energética .....	40
d. Eje IV. Medidas de protección a los consumidores y concienciación social .....	43
<b>6. REFERENCIAS.....</b>	<b>46</b>
<b>ANEXO I. DEFINICIONES.....</b>	<b>47</b>
<b>ANEXO II: METODOLOGÍA DEL CÁLCULO DE LOS INDICADORES .....</b>	<b>48</b>
<b>ANEXO III: TABLAS DE INDICADORES .....</b>	<b>50</b>
e. Gasto desproporcionado (2M).....	50
f. Pobreza energética escondida (HEP).....	59
g. Imposibilidad de mantener una temperatura adecuada en la vivienda.....	69
h. Retraso en el pago de las facturas de suministros de la vivienda.....	72

## 1. RESUMEN EJECUTIVO

### Antecedentes

Este informe recoge las actuaciones llevadas a cabo por el Gobierno en el marco de la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética (ENPE) 2019-2024 así como las medidas adicionales de protección de los consumidores adoptadas en este periodo; la evolución de los indicadores más representativos para caracterizar la pobreza energética en nuestro país y una recopilación de diagnósticos y reflexiones de entidades del ámbito académico y del tercer sector sobre este fenómeno.

El Gobierno aprobó el 5 de abril de 2019 la ENPE, con el objetivo de definir las bases que permitieran realizar un diagnóstico amplio y transversal de la pobreza energética, así como de su evolución, y establecer aquellas medidas de actuación necesarias para reducir el número de hogares que se encuentran en situación de pobreza energética en el horizonte temporal 2019-2024.

Esta estrategia dotó, por primera vez, a la Administración General del Estado de una estructura, medidas concretas, herramientas e indicadores de seguimiento que permiten actuar sobre el colectivo de una manera coordinada. Así, en la ENPE se definió la pobreza energética como *“la situación en la que se encuentra un hogar en el que las necesidades básicas de suministros de energía no pueden ser satisfechas, como consecuencia de un nivel de ingresos insuficiente, y que puede ser agravada por disponer de una vivienda ineficiente en energía”*.

Por su parte, el 13 de septiembre de 2023 se aprobó la Directiva (UE) 2023/1791 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de septiembre de 2023 relativa a la eficiencia energética, que entró en vigor el 10 de octubre de 2023. En ella se define por primera vez a nivel de la UE la pobreza energética como *“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”*.

Como se puede ver, la definición de la ENPE 19-24 ya recogía las principales ideas que se incluyen en la directiva: **hogares que no tienen posibilidad de cubrir sus suministros de energía por no disponer de ingresos suficientes, situación que puede ser agravada por la ineficiencia energética del hogar.**

Lo anterior coincide con lo constatado por entidades y profesionales del ámbito social y académico: la pobreza energética **se trata de un fenómeno complejo que no puede ser visto exclusivamente como un problema del sector energético, sino que forma parte de un contexto más amplio que requiere una aproximación multidisciplinar y**

**actuaciones coordinadas de las distintas políticas por parte de sus respectivas Administraciones Públicas que ofrezcan enfoques complementarios.**

Por ello, es importante tener en cuenta una perspectiva más amplia enmarcando políticas de ámbito social, de sanidad, laboral, de acceso a servicios públicos o, en definitiva, aquellas que contribuyen a reducir las desigualdades y el riesgo de exclusión social en nuestro país.

En este sentido, tal como recoge la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2024-2030, desde 2019 se han adoptado políticas claves en la inclusión social y la reducción de las desigualdades las que destacan el Ingreso Mínimo Vital (IMV), el incremento del Salario Mínimo Interprofesional (SMI) o una reforma de la normativa laboral orientada a reducir la temporalidad del empleo. En este contexto, se constata en este periodo la mejoría de indicadores sociales en España, como es una mejora de la llamada tasa AROPE<sup>1</sup>, el incremento de la renta media anual neta por hogar, o una mejora del coeficiente de Gini.

Sin embargo, pese a estos avances, en España, según los datos del INE de 2024<sup>2</sup>, hay más de 12,5 millones de personas en riesgo de pobreza y/o exclusión social, lo que representa el 25,8% de la población, es decir, el riesgo de exclusión social todavía afecta a una de cada cuatro personas. Asimismo, se identifican determinados colectivos en situación de especial vulnerabilidad. Por ello, la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social busca profundizar en el objetivo principal de mantener y desarrollar el Estado de Bienestar en España, mediante un sistema de protección social reforzado y sostenible, al alcance de toda la población, con especial atención a las personas en situación de mayor vulnerabilidad por encontrarse en situación de pobreza o exclusión social.

**Acción contra la pobreza energética en el periodo 2019-2024**

A pesar de su encuadre en un contexto más amplio de vulnerabilidad y riesgo de exclusión, la especificidad del ámbito energético y la necesidad de aportar políticas y medidas complementarias desde todos los ámbitos, llevaron a la adopción por parte del Gobierno de la ENPE 2019-2024, estructurada en cuatro ejes diferenciados de actuación, cuya ejecución se resume a continuación.

A su vez, desde la publicación de la ENPE 2019-2024, se han sucedido distintas circunstancias excepcionales, entre las que destacan la pandemia del COVID-19 y la crisis energética derivada de la invasión de Ucrania por parte de Rusia. En respuesta a estas crisis, el Gobierno ha venido adoptando medidas excepcionales dirigidas a la

---

<sup>1</sup> La tasa AROPE mide la población en riesgo de pobreza o exclusión social, combinando el índice de riesgo de pobreza relativa, el porcentaje de población con carencia material y social severa y el porcentaje de población con baja intensidad en el empleo.

<sup>2</sup> [Nota de prensa ECV 2024](#)

protección de los consumidores y la lucha contra la pobreza energética, con una envergadura en términos de alcance normativo, volumen económico e impacto sobre los consumidores incluso superior a las medidas previstas en la ENPE, dadas las características de la situación excepcional. Entre las medidas adoptadas destacan:

- *Excepción ibérica*, que protegió al conjunto de consumidores de España y Portugal ante la crisis de precios de gas derivada de la invasión de Ucrania mitigando el “efecto contagio” del precio del gas sobre el precio de la electricidad.
- Reducción excepcional de la fiscalidad de la electricidad coincidiendo con los momentos más graves de la crisis de precios.
- Prohibición de corte de suministro a los consumidores vulnerables atendiendo al contexto extraordinario de crisis.
- Limitación de la Tarifa de Último Recurso del gas natural y del precio del gas licuado del petróleo envasado (*bombona de butano*).
- Refuerzos en el bono social, incorporando nuevos grupos de beneficiarios e incrementando significativamente los descuentos sobre la factura, llegando hasta el 80% de descuento en los momentos más graves de la crisis en el caso de consumidores vulnerables severos.
- Adopción del Plan Más Seguridad Energética (+SE) con medidas de ahorro dirigidas a administraciones y empresas, así como recomendaciones, con objeto de limitar el consumo energético en los momentos de crisis y con ello los picos de precio.

Todo ello en el contexto de un proceso de transición energética que, al incorporar fuentes de generación renovable, ha contribuido a mitigar y contener los precios energéticos, tal como acreditan informes de diversos organismos nacionales e internacionales.

Adicionalmente a las medidas extraordinarias, y de forma condicionada por este contexto, durante este periodo la ejecución de la ENPE se ha desarrollado en torno a los cuatro ejes que conforman la estrategia:

**Eje I: Mejorar el conocimiento sobre la pobreza energética**, que ha incluido el cálculo periódico de los distintos indicadores de pobreza energética, con datos disponibles en el marco de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) y la Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF) del Instituto Nacional de Estadística (INE). Este informe incluye una recopilación consolidada de los principales indicadores que caracterizan este fenómeno en España.

Adicionalmente, tal y como preveía la ENPE, se han llevado a cabo estudios que permiten profundizar en el conocimiento del gasto energético de los consumidores

domésticos, y en particular un seguimiento de una muestra de hogares vulnerables. Ambos informes están disponibles en este [enlace](#)<sup>3</sup>.

**Eje II: Mejorar la respuesta frente a la situación actual de pobreza energética**, con medidas de apoyo directo a los consumidores como el bono social, la garantía de suministro y la protección de consumidores en situaciones meteorológicas extremas.

Así, durante este periodo se han reforzado significativamente los descuentos sobre la factura eléctrica asociados al **bono social eléctrico**, así como la dotación presupuestaria del **bono social térmico** desde su creación en 2018. Asimismo, se han ampliado los colectivos que pueden ser beneficiarios del bono social (como los perceptores del IMV), y se ha constatado un incremento en el número de hogares beneficiarios de esta prestación, superando los 1.690.000 hogares beneficiarios en junio de 2025.

Por otra parte, se ha venido garantizando el suministro a los consumidores vulnerables, tanto con la creación del Suministro Mínimo Vital (SMV) como herramienta para evitar el corte a los consumidores vulnerables en caso de situación de impago, así como con una prohibición extraordinaria de interrupción atendiendo al contexto excepcional derivado de la invasión rusa de Ucrania.

**Eje III. Crear un cambio estructural para la reducción de la pobreza energética**, con medidas dirigidas a la mejora de la eficiencia energética del parque edificado. En este sentido, durante estos años se han desplegado distintos programas de ayuda a la rehabilitación energética de edificios que han incluido ayudas adicionales en el caso de consumidores vulnerables. Destaca en particular el programa de ayudas a las actuaciones de rehabilitación a nivel de barrio en Entornos Residenciales de Rehabilitación Programada (ERRP), con ayudas que pueden alcanzar hasta el 100% en el caso de vulnerabilidad. Es relevante también la creación, en el marco del Sistema de Certificados de Ahorro Energético (CAE), de los llamados “CAE sociales”, publicada en julio de 2024 que recogen algunas de las actuaciones consideradas de rehabilitación en el sector residencial cuyos beneficiarios son hogares en situación de pobreza energética.

**Eje IV. Medidas de protección a los consumidores y concienciación social**, que ha supuesto la centralización de los recursos e información disponible sobre las distintas medidas de protección de los consumidores, así como el servicio de información a la ciudadanía SICER que atiende anualmente miles de consultas relacionadas con el bono social u otras medidas.

## **Tabla de indicadores**

---

<sup>3</sup> <https://www.idae.es/informacion-y-publicaciones/estudios-informes-y-estadisticas/pobreza-energetica>

La siguiente tabla incluye los indicadores, que indican la trayectoria que ha presentado el país durante los últimos años en los aspectos relacionados con la pobreza energética. Se incluyen una serie de indicadores económicos (los más relacionados con aspectos sociales), los indicadores de la ENPE 19-24, así como unos indicadores adicionales que resuelven algunos de los sesgos que pueden presentar los indicadores básicos.

Las definiciones se encuentran en el anexo I.

Indicadores de Pobreza Energética en España	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<b>Indicadores económicos</b>							
Inflación anual (%)	1,2%	0,8%	-0,5%	6,5%	5,7%	3,1%	2,8%
Renta media anual por unidad de consumo (€)	16.937	17.287	18.116	18.103	19.160	20.676	21.759
Primer decil (€)	3.731	3.812	4.042	3.650	4.564	4.953	5.296
Segundo decil (€)	7.419	7.707	8.143	7.889	8.692	9.624	10.171
Mediana renta (€)	14.785	15.015	16.043	15.892	16.814	18.316	19.307
Indicador AROPE (% de población)	27,30%	26,20%	27,00%	27,80%	26,00%	26,50%	25,80%
SMI anual (€)	10.302	12.600	13.300	13.510	14.000	15.120	15.876
Gasto energético por hogar medio (€)	1.111,08	1.116,18	1.090,66	1.130,28	1.334,90	1.176,26	1.072,18
Primer decil (€)	581,73	573,85	584,97	589,74	614,27	497,46	438,17
Segundo decil (€)	755,04	760,69	743,05	783,09	856	702,15	678,39
<b>Indicadores ENPE 2019-2024</b>							
Gasto desproporcionado 2M (% hogares)	15,56%	15,60%	16,00%	15,60%	16,90%	17,00%	17,20%
Gasto desproporcionado adaptado 2M <sup>1</sup> (% hogares)	14,86%	14,90%	14,40%	14,20%	18,70%	13,90%	12,70%
Pobreza energética escondida HEP M/2 (% hogares)	10,57%	10,60%	10,30%	9,30%	11,30%	11,80%	12,60%
Pobreza energética escondida adaptado HEP <sup>1</sup> M/2 <sup>1</sup> (% hogares)	9,06%	9,10%	9,60%	8,90%	7,90%	12,8%	14,40%
Temperatura inadecuada en la vivienda en invierno (% población)	9,10%	7,60%	10,90%	14,30%	17,10%	20,70%	17,60%
Retraso en el pago de facturas de suministros de la vivienda (% población)	7,20%	6,60%	9,60%	9,50%	9,20%	9,60%	9,70%
<b>Indicadores adicionales de pobreza energética</b>							
Indicador de gasto desproporcionado basado en el MIS <sup>4</sup>		15,30%	16,60%	14,62%	13,14%	12,74%	
Carga energética por hogar medio (% del gasto total)	4,67%	4,64%	5,29%	5%	5,38%	4,56%	4,23%
Primer decil (%)	4,83%	5,01%	5,88%	5,69%	5,31%	4,36%	3,37%
Segundo decil (%)	4,45%	4,75%	5,41%	5,28%	5,28%	4,2%	3,81%
Pobreza energética escondida severa <sup>3</sup>		5,26%	4,80%	10,32%	10,58%	9,35%	

Tabla 1.1. Evolución de los indicadores relevantes de pobreza energética desde el año 2018 hasta 2024.

Fuente: INE salvo que se especifique otra cosa.

<sup>4</sup>[https://www.iit.comillas.edu/documentacion/informetecnico/IIT-24-3031/Informe\\_de\\_Indicadores\\_de\\_pobreza\\_energ%C3%A9tica\\_en\\_Espa%C3%B1a\\_2023.pdf](https://www.iit.comillas.edu/documentacion/informetecnico/IIT-24-3031/Informe_de_Indicadores_de_pobreza_energ%C3%A9tica_en_Espa%C3%B1a_2023.pdf)

## Evolución de la pobreza energética

Durante el periodo 2018-2024, las medidas adoptadas han permitido contener los peores impactos de las situaciones excepcionales sobrevenidas sobre los consumidores, en particular los consumidores más vulnerables, a la vez que se ha observado una mejoría de las rentas de los hogares:

- **El conjunto de medidas adoptadas, tanto coyunturales en respuesta a la crisis energética como estructurales en materia de transición energética, han permitido contener los costes energéticos en España.** Así, los costes energéticos para los consumidores domésticos han pasado de situarse en 2018 un 15% por encima de la media de la UE en electricidad y un 23% en gas, a registrar en 2024 niveles un 16% y un 27% inferiores a la media europea, respectivamente, lo que supone una mejora sustancial en la competitividad de los precios energéticos para los hogares españoles.
- A su vez, la renta media anual por unidad de consumo se ha incrementado un 28,5% entre 2018 y 2024. En los deciles 1 y 2, esto es, el 20% de menor renta del país, la renta media ha mejorado un 41,94% % y un 37,09%, respectivamente, entre 2018 y 2024. **Es decir, las rentas más bajas han visto una mejoría económica proporcionalmente mayor que el conjunto de hogares.**

Analizando las distintas dimensiones en las que se caracteriza la pobreza energética:

- Gasto excesivamente alto para los ingresos del hogar

Los datos apuntan a que los hogares que sufren pobreza energética en la dimensión analizada por “gasto desproporcionado” en España se han reducido en los últimos años, como acreditan la reducción en los últimos años del indicador 2M’ (indicador de gasto desproporcionado adaptado), o del indicador MIS (Minimum Income Standard) calculado por la Cátedra de Energía y Pobreza de la Universidad de Comillas. En este sentido, se observa que el gasto energético por hogar se ha reducido, especialmente en el caso de los dos deciles de menor renta, en concreto en un 24,7% para el primer decil y un 10,2% para el segundo, en 2024 con respecto a 2018.

Sin embargo, se observa un empeoramiento del indicador 2M que puede achacarse a que el conjunto de hogares ha visto, en promedio, una mejoría energética en estos años, lo cual en sí mismo modifica los umbrales con respecto a los que se mide el indicador 2M. Este empeoramiento indica la necesidad de seguir trabajando para lograr mayores ahorros en el gasto energético en particular de los hogares de menor renta.

- Gasto insuficiente que no permite cubrir las necesidades básicas

El incremento de renta en los hogares de menores ingresos proporciona una mayor capacidad para hacer frente a los gastos, incluidos los energéticos. No obstante, el indicador HEP y su indicador adaptado HEP’ muestran un incremento en los últimos años, en los que se ha producido asimismo un incremento en las coberturas y



descuentos del bono social. Existen evidencias que apuntan a que este indicador puede estar recogiendo estas casuísticas que no representan un autorrequecimiento en el consumo energético, sino en particular los ahorros en factura de las medidas de protección.

En todo caso, si bien otros indicadores de pobreza energética oculta (de nuevo en este caso calculados por la Universidad de Comillas) indican una mejoría, se hace necesario seguir analizando este fenómeno en mayor profundidad para caracterizar adecuadamente la pobreza energética reflejada en autorrequecimiento por incapacidad de cubrir los costes energéticos.

- Temperatura inadecuada en invierno

Este indicador forma parte de los llamados “indicadores subjetivos”. En este caso, tras incrementos en años anteriores, en 2024 este indicador muestra una reducción significativa, siendo el indicador de carencia material recogido en la Encuesta de Condiciones de Vida que muestra mayor reducción en este año.

No obstante, con un valor del 17,5% en 2024, refleja la necesidad de seguir abordando la pobreza energética desde una perspectiva integral, incorporando elementos de habitabilidad y confort y no exclusivamente económicos.

- Retraso en el pago de facturas

Este indicador vio un incremento en el año 2020 y se ha mantenido relativamente estable desde entonces, alcanzando un valor del 9,70% en 2024. En este sentido, es necesario recordar que, a pesar de haberse producido retrasos o impagos en las facturas, los consumidores vulnerables no han visto interrumpido su acceso al suministro energético debido a las medidas de protección contra los cortes de suministro dirigidos a los hogares beneficiarios del bono social, que aún se mantienen vigentes.

Se puede concluir que el conjunto de medidas adoptadas, como el fomento del bono social, las medidas coyunturales para contener los costes energéticos, la imposibilidad de cortar suministros a los colectivos vulnerables y el resto de medidas implementadas, han tenido un impacto positivo en los consumidores.

Se concluye no obstante la necesidad de seguir trabajando en abordar la pobreza energética en España desde distintos prismas, así como de continuar profundizando en datos e indicadores que permitan caracterizar este fenómeno de forma adecuada, para permitir un adecuado seguimiento del impacto de las políticas y medidas aprobadas en cada momento. Esta actualización de análisis deberá ser abordada en profundidad en el marco de la futura ENPE.

### **Análisis de publicaciones de otras entidades**

Desde la publicación de la ENPE 19-24, se ha identificado una importante actividad de análisis por parte de distintos agentes tanto del fenómeno de la pobreza energética como de las medidas adoptadas para abordarla. Por ello se considera de interés

destacar las principales ideas recogidas en diferentes informes y publicaciones de entidades con experiencia en la materia, en las que se analiza la evolución de la pobreza energética durante la vigencia de la ENPE 19-24:

- Por parte de la Cátedra de Sostenibilidad Energética de la Universidad de Barcelona y el Instituto de Economía de Barcelona, editada por la Fundación Naturgy: *Comprendiendo la pobreza energética*.

*“La aprobación y puesta en marcha de la ENPE ha supuesto y supone un paso muy importante en la asunción del problema de la pobreza energética en la política energética y en la implementación de medidas para abordarlo.”<sup>5</sup>*

*“La ENPE se ha desarrollado a lo largo de un período particularmente complejo y podría argumentarse que el deterioro en los distintos indicadores de seguimiento hubiera sido más profundo de no haber mediado esta Estrategia.”<sup>1</sup>*

*“La evaluación de la ENPE ha permitido identificar elementos clave para el diseño de sucesivas iniciativas de lucha contra la pobreza energética y su persistencia; siendo precursora respecto al resto de la Unión Europea en muchos de los aspectos tratados.”<sup>1</sup>*

- *Informe de Indicadores de Pobreza Energética en España 2023* publicada por la Cátedra de Energía y Pobreza de la Universidad de Comillas ICAI-ICADE.

*“A nivel nacional, el Gobierno español mantuvo y amplió las medidas clave para proteger a los consumidores vulnerables, introduciendo nuevos ajustes regulatorios que han seguido centrando los esfuerzos en la protección del poder adquisitivo de los hogares y la promoción de la eficiencia energética.”<sup>6</sup>*

- En el informe que realiza EsadeEcPol sobre el bono social y la población a la que llega: *¿Llega el bono social eléctrico a quien lo necesita? Análisis de las tasas de cobertura y las características del hogar*<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> <https://estaticos.naturgy.com/fundacion/comprendiendo%20la%20pobreza%20energetica%20un%20 analisis%20de%20la%20persistencia/>

<sup>6</sup> [Informe de Indicadores de Pobreza Energética en España 2023](#)

<sup>7</sup> <https://www.esade.edu/ecpol/en/publications/llega-el-bono-social-electrico-a-quien-lo-necesita-analisis-de-las-tasas-de-cobertura-y-las-caracteristicas-del-hogar/#:~:text=Lea%20el%20art%C3%ADculo%20completo%3A>

*“El bono social eléctrico se ha consolidado como la principal herramienta del gobierno para mitigar su impacto, aumentando entre 2020 y 2022 la tasa de cobertura del bono social eléctrico cerca de un 10%.”*

- Por último, ECODES en su informe *Resultados de la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2019-2024* destaca lo siguiente:

*“La medición y publicación de los indicadores de pobreza energética era una de las medias básicas de la ENPE, crucial para poder hacer seguimiento de los resultados de la misma.”*<sup>8</sup>

*“Los indicadores de pobreza energética no han dejado de aumentar pese a tener una buena estrategia que marcaba una buena senda para atajarla.”*<sup>4</sup>

## **Conclusión**

En conclusión, atendiendo a lo expuesto anteriormente, se puede afirmar que las medidas llevadas a cabo en estos últimos seis años orientadas a reducir la factura del consumidor final y a proteger a los consumidores en situación de vulnerabilidad, ha permitido contener y mitigar la situación de pobreza energética en España en un contexto de elevada complejidad, caracterizado por crisis inéditas con impactos severos en el conjunto de la economía y la sociedad.

También cabe concluir que se deben estudiar los efectos sobre los indicadores de las diversas políticas públicas implementadas en este periodo para mejorar los mismos.

Finalmente, en el contexto de una recuperación paulatina de las distintas crisis, la futura ENPE deberá abordar la transición de medidas coyunturales y excepcionales a medidas estructurales, sostenibles en el tiempo y con vocación de permanencia.

---

<sup>8</sup> [https://ecodes.org/biblioteca/documento?v=1&id=632-resultados-de-la-estrategia-nacional-contra-la-pobreza-energetica-2019-2024&descarga\\_documento=1&h=61e4c04b614e1ab7f0cd4f33f55423246ca4dca290012c6fe3e240b2024ea5a5](https://ecodes.org/biblioteca/documento?v=1&id=632-resultados-de-la-estrategia-nacional-contra-la-pobreza-energetica-2019-2024&descarga_documento=1&h=61e4c04b614e1ab7f0cd4f33f55423246ca4dca290012c6fe3e240b2024ea5a5)

## 2. ANÁLISIS DE INDICADORES

La Medida 2 de la ENPE, incluida en el Eje I “*Mejorar el conocimiento sobre la pobreza energética*”, prevé la publicación de indicadores que permitan hacer un seguimiento anual de la evolución de la pobreza energética en España y del efecto de las medidas aprobadas en ese periodo y su evolución histórica.

En el presente documento, se realiza un análisis del periodo 2018-2024 de los distintos indicadores y se estudia la relación de cada uno de ellos con variables como la situación de empleo, el número de miembros del hogar o la zona climática. Los Anexos II y III detallan con mayor profundidad la metodología empleada para calcular los indicadores, así como una mayor desagregación de los mismos.

Como indica la literatura académica en torno a la pobreza energética, medir este fenómeno no es un ejercicio trivial ni existe un único indicador que permita una diagnosis completa, sino que existe una enorme diversidad de propuestas de indicadores, en función de la casuística o problemática concreta que se requiera analizar. De acuerdo con los expertos en este ámbito, algunos de los indicadores, en función de su diseño y cálculo, pueden arrojar falsos positivos o medir tendencias que no reflejan fielmente la evolución de las condiciones materiales y de acceso a la energía por parte de las personas vulnerables. Por ello, es necesario contar con indicadores y un grado de información suficiente que permita interpretar las tendencias adecuadamente y, con ello, facilitar la toma de decisiones en el ámbito de la política pública.

En todo caso, habitualmente los indicadores para la caracterización de la pobreza energética pueden dividirse en indicadores objetivos, que típicamente tratan de medir el gasto energético en términos de gastos e ingresos de los hogares, e indicadores subjetivos.

El Observatorio Europeo de Pobreza Energética (EPOV), desde 2022 integrado en el actual European Poverty Advisory Hub (EPAH), estableció cuatro dimensiones que pueden establecerse como manifestaciones de la pobreza energética:

1. **Gasto excesivo**, cuando la pobreza energética se manifiesta en unos gastos energéticos excesivos para el nivel de ingresos, lo que puede privar de otras necesidades básicas.
2. **Gasto insuficiente**, cuando la pobreza energética conlleva un autorracionamiento por imposibilidad de afrontar los gastos energéticos de forma adecuada, lo cual conlleva que se cubran las necesidades mínimas.
3. **Incapacidad de mantener una temperatura adecuada en el hogar**.
4. **Retraso en el pago de las facturas** como síntoma de incapacidad de hacer frente a este gasto.

Para cada una de estas dimensiones, y en línea con el EPOV, la ENPE 19-24 estableció un indicador correspondiente.

Con el objeto de analizar de la forma más completa posible la evolución de la pobreza energética en España en el periodo 2018-2024, a continuación, se detallan en primer

lugar, la evolución de una serie de indicadores económicos que contribuyen a caracterizar el contexto de renta y costes energéticos durante este periodo. Además, se detallan los resultados de los distintos indicadores correspondientes a cada una de las dimensiones indicadas anteriormente.

Para los distintos datos, se han utilizado tanto fuentes oficiales como trabajos académicos en casos en que éstos aportan datos o análisis adicionales relevantes para la comprensión de la evolución de la pobreza energética. Estos estudios se referencian a lo largo del documento.

### a. Precios de la energía y comparativa europea

La evolución de los costes energéticos, tanto de electricidad como de gas, para los consumidores domésticos en España ha experimentado cambios significativos en los últimos años. Según los datos semestrales de Eurostat<sup>9</sup> correspondientes al período 2018-2024, España pasó de situarse entre los países con los costes más elevados de Europa a registrar precios más competitivos en los últimos años, especialmente a partir de 2023. En este contexto, en el ámbito europeo, nuestro país ha pasado de ocupar en 2018 la quinta posición en precios de electricidad y la cuarta en gas, a situarse actualmente en la decimotercera y decimocuarta posición, respectivamente.

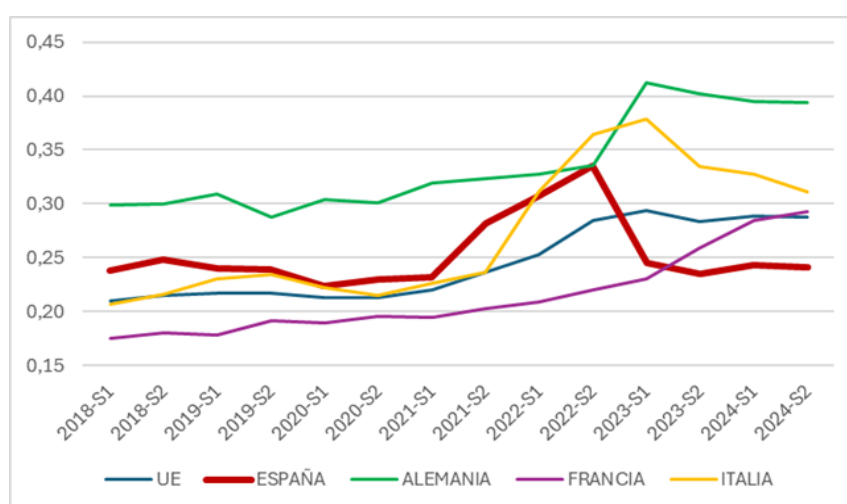


Ilustración 2.1. Evolución de los precios de la electricidad para consumidores domésticos — datos semestrales para el período 2018-2024 (€/kWh). Fuente: Eurostat

---

<sup>9</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/nrg\\_pc\\_204\\_\\_custom\\_18008597/default/table](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/nrg_pc_204__custom_18008597/default/table)

[https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/nrg\\_pc\\_202\\_\\_custom\\_18006207/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/nrg_pc_202__custom_18006207/default/table?lang=en)

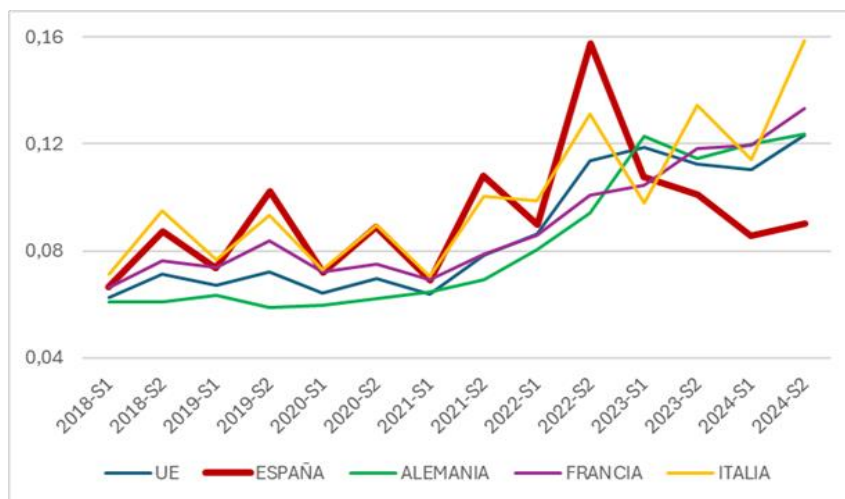


Ilustración 2.2. Evolución de los precios del gas para consumidores domésticos por semestre durante el período 2018-2024 (€/kWh) Fuente: Eurostat

En el segundo semestre de 2018, es decir en el periodo inmediatamente anterior a la aprobación de la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2019-2024, en abril de 2019, los precios de la electricidad en España se situaban aproximadamente un 15% por encima de la media europea, mientras que los del gas mostraban una diferencia inicial ligeramente superior, en torno al 23% reflejando en ambos casos una situación de partida desfavorable para los hogares, vinculada a un mix energético más costoso, menos eficiente y aún muy dependiente de los combustibles fósiles. Como se ha indicado, según datos de Eurostat, en ese momento España ocupaba el puesto número 5 a nivel europeo en mayores precios de gas y de electricidad para consumidores domésticos. Como se constata en las gráficas anteriores, España mostraba costes eléctricos para el consumidor residencial superiores no solo a la media europea, sino también a países como Italia o Francia.

Después de 2020, tras la crisis del COVID 19, los precios experimentaron un repunte notable, alcanzando su punto máximo en 2022, consecuencia de la crisis energética internacional, marcada por la escalada de los precios del gas y la volatilidad de los mercados internacionales. No obstante, las medidas implementadas por el Gobierno español permitieron revertir esta tendencia con medidas e impacto tanto coyunturales, abordando la situación excepcional derivada de la crisis energética mediante la Excepción Ibérica o medidas puntuales dirigidas a la fiscalidad energética o la protección de los consumidores, como estructurales, mediante la diversificación de la matriz energética y la incorporación de energías renovables. Con ello, en 2023 una disminución respecto al año anterior de aproximadamente un 27% en los precios de la electricidad y en torno al 32% en los del gas, y en 2024 se ha mantenido la tendencia con respecto al resto de la UE, evidenciando la eficacia de las políticas de contención de costes y protección de los consumidores domésticos.

Como consecuencia de estas medidas, España ha pasado de ser uno de los países más caros de Europa en términos de electricidad doméstica a registrar precios un 16%

inferiores a la media de la Unión Europea en 2024. En el caso del gas natural, esta diferencia es aún más notable, situándose en torno al 27% por debajo de la media europea. Como puede observarse, España se mantiene con costes energéticos para los hogares inferiores a Francia, Italia, Alemania y el promedio europeo.

Estos resultados en el ámbito doméstico encuentran respaldo en la evolución del mercado mayorista de electricidad y en los análisis de distintas instituciones que concluyen que una parte de esta contención o reducción de precios en España se debe al creciente despliegue de generación mediante energías renovables.

## b. Evolución de indicadores económicos

Como punto de partida, se detallan a continuación una serie de indicadores que permiten tener visión preliminar de la evolución de los costes energéticos, las rentas disponibles y las variables de inclusión social en este periodo.

Indicadores de Pobreza Energética en España	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<b>Indicadores económicos</b>							
Inflación anual (%)	1,2%	0,8%	-0,5%	6,5%	5,7%	3,1%	2,8%
Renta media anual por unidad de consumo (€)	16.937	17.287	18.116	18.103	19.160	20.676	21.759
Primer decil (€)	3.731	3.812	4.042	3.650	4.564	4.953	5.296
Segundo decil (€)	7.419	7.707	8.143	7.889	8.692	9.624	10.171
Mediana renta (€)	14.785	15.015	16.043	15.892	16.814	18.316	19.307
Indicador AROPE (% de población)	27,30%	26,20%	27,00%	27,80%	26,00%	26,50%	25,80%
SMI anual (€)	10.302	12.600	13.300	13.510	14.000	15.120	15.876
Gasto energético por hogar medio (€)	1.111,08	1.116,18	1.090,66	1.130,28	1.334,90	1.176,26	1.072,18
Primer decil (€)	581,73	573,85	584,97	589,74	614,27	497,46	438,17
Segundo decil (€)	755,04	760,69	743,05	783,09	856	702,15	678,39

Tabla 2.1. Evolución de los indicadores económicos de pobreza energética desde el año 2018 hasta 2024.

Fuente: INE salvo que se especifique otra cosa.

### Evolución de los costes energéticos

En cuanto a los costes energéticos a los que se enfrentan los hogares españoles en el segundo semestre del 2018, los precios de la electricidad se situaban aproximadamente un 15,3% por encima de la media europea, mientras que los del gas estaban en torno al 23,1%. En el año 2024 España registra precios de electricidad un 16% inferiores a la media de la Unión Europea. Que son un 27% más bajos que la media europea en el caso del gas natural (según datos de Eurostat expuestos en el apartado 3.a).

Encontramos con costes energéticos para el sector residencial que no solo han disminuido con respecto a los valores elevados en periodo de crisis, sino que se sitúan en niveles comparables a los del año 2018, como se puede ver en el apartado 3.a. Además, en el ámbito europeo, nuestro país ha pasado de ocupar en 2019 la quinta posición en precios más caros de electricidad y la séptima en gas, a situarse actualmente en la decimotercera y decimocuarta posición, respectivamente.

Según el Banco de España<sup>10</sup>, el aumento de la participación de energías renovables, que se incrementó del 26% en 2019 a más del 40 % en los primeros seis meses de 2024, permitió que el precio mayorista de la electricidad fuera más de un 40% inferior al que se habría registrado si la generación eólica y solar se hubiera mantenido en los niveles de 2019, contribuyendo así a contener los costes energéticos de manera estructural.

En la misma línea, otras entidades privadas como CaixaBank<sup>11</sup> y BBVA<sup>12</sup> destacan que la expansión de la generación renovable de bajo coste ha reducido los precios mayoristas e industriales, fortaleciendo la competitividad industrial y beneficiando indirectamente a los hogares al estabilizar tarifas y protegerlos frente a picos como los vividos en 2021-2022.

De este modo, la mayor penetración renovable no solo reduce los costes en el mercado mayorista e industrial, sino que también ayuda a contener los precios que pagan los consumidores domésticos, impactando positivamente en la pobreza energética, como pone de manifiesto la OCDE<sup>13</sup>.

El mencionado informe de la OCDE subraya que España se ha situado en una posición más favorable que muchos otros países europeos, gracias a la combinación de precios eléctricos competitivos, abundancia de recursos renovables y estabilidad regulatoria.

Este marco no solo refuerza la competitividad del país, sino que también contribuye de manera indirecta a paliar la pobreza energética, al dinamizar la economía y facilitar la creación y conservación de empleo.

### **Análisis de los ingresos domésticos**

En primer lugar, la renta media anual por unidad de consumo calculada por el INE (incluida en la tabla del apartado 3.c), se ha incrementado un 28,5% entre 2018 y 2024. Asimismo, la renta anual mediana por unidad de consumo también se ha venido incrementando, siendo el aumento de un 30,6% en el mismo periodo.

Sin embargo, para caracterizar adecuadamente la evolución de la pobreza energética es necesario analizar, en particular, la evolución de la situación de aquellos hogares de menor renta, que con mayor probabilidad pueden encontrarse entre aquellos con dificultades para afrontar los costes energéticos.

---

<sup>10</sup>

<https://www.bde.es/f/webbe/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEconomico/24/T3/Fich/be2403-art09.pdf>

<sup>11</sup> <https://www.caixabankresearch.com/es/analisis-sectorial/observatorio-sectorial/espana-y-su-nueva-ventaja-energetica>

<sup>12</sup> [EW Reaping the benefits edi2.docx](#)

<sup>13</sup> [OECD Economic Surveys: European Union and Euro Area 2025 \(EN\)](#)



En este sentido, la renta media de los deciles 1 y 2, esto es, el 20% de menor renta, ha mejorado un 41,94% y un 37,09%, respectivamente, entre 2018 y 2024. Es decir, los hogares de menor renta han percibido un mayor incremento de sus rentas medias que el conjunto de los hogares españoles en este periodo.

Si se adopta un análisis más específico sobre la evolución de la vulnerabilidad en España, la tasa AROPE (indicador utilizado para medir el riesgo de pobreza y exclusión social y que contempla riesgo de pobreza, privación material severa y baja intensidad en el empleo) también ha mejorado en el último año (reduciéndose del 26,5% en 2023 al 25,8% en 2024). Esto supone una reducción con respecto del valor de 27,30% que presentaba en 2018.

La marcha de la economía, así como las distintas políticas dirigidas a reducir desigualdades y mejorar la inclusión social son elementos que han contribuido a esta mejoría. A título ilustrativo, desde 2018, el SMI ha experimentado un crecimiento del 54%, mientras que los últimos años se han implementado también un importante desarrollo de políticas de inclusión como el IMV o rentas mínimas o prestaciones análogas a nivel autonómico. Por su propia definición, estas medidas benefician directamente a aquellos ubicados en los deciles más bajos de renta.

Es importante señalar que, sin perjuicio de la evolución en situaciones concretas y de otros factores que puedan afectar la disponibilidad de recursos, los datos indican que el crecimiento de la inflación en el periodo entre el 2018 y el 2024 ha sido de un 19,7%, sensiblemente inferior a los incrementos de renta reflejados en los párrafos anteriores.

En definitiva, en el conjunto del periodo 2018 – 2024, si bien ha estado marcado por la crisis energética, con mayor impacto sobre los precios en los años 2021 y 2022, los costes energéticos se han contenido, mejorándose en España con respecto a los precios en los estados miembros (EEMM) de la Unión Europea. A su vez, en promedio, en este periodo se ha incrementado la renta de los hogares españoles, mejorando proporcionalmente más en los deciles más bajos, y se ha mejorado el indicador de inclusión social medido recogido por la tasa AROPE.

Con este contexto, se procede a continuación a analizar la evolución de los distintos indicadores de pobreza energética.

### c. Indicadores de gasto excesivo

Uno de los indicadores clave para identificar y caracterizar la pobreza energética es en qué medida el gasto de un hogar en energía es excesivamente alto para los ingresos del hogar.

Indicadores de Pobreza Energética en España	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<b>Indicadores económicos</b>							
Gasto energético por hogar medio (€)	1.111,08	1.116,18	1.090,66	1.130,28	1.334,90	1.176,26	1.072,18
Primer decil (€)	581,73	573,85	584,97	589,74	614,27	497,46	438,17
Segundo decil (€)	755,04	760,69	743,05	783,09	856	702,15	678,39
<b>Indicadores ENPE 2019-2024</b>							
Gasto desproporcionado 2M (% hogares)	15,56%	15,60%	16,00%	15,60%	16,90%	17,00%	17,20%

Indicadores de Pobreza Energética en España	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Gasto desproporcionado adaptado 2M <sup>1</sup> (% hogares)	14,86%	14,90%	14,40%	14,20%	18,70%	13,90%	12,70%
<b>Indicadores adicionales de pobreza energética</b>							
Indicador de gasto desproporcionado basado en el MIS <sup>14</sup>		15,30%	16,60%	14,62%	13,14%	12,74%	
Carga energética por hogar medio (% del gasto total)	4,67%	4,64%	5,29%	5%	5,38%	4,56%	4,23%
Primer decil (%)	4,83%	5,01%	5,88%	5,69%	5,31%	4,36%	3,37%
Segundo decil (%)	4,45%	4,75%	5,41%	5,28%	5,28%	4,2%	3,81%

Tabla 2.2. Evolución de los indicadores económicos, específicos de pobreza energética y adicionales desde el año 2018 hasta 2024. Fuente: INE salvo que se especifique otra cosa.

En primer lugar, analizando el gasto energético medio por hogar, se observa que, tras la crisis energética, en 2024 ha regresado a valores análogos a 2018 (de hecho, ha disminuido ligeramente desde 1.111,08€ en 2018 hasta 1.072,18€ en 2024, una reducción del 3,5%). Este indicador muestra un impacto claro de la crisis energética, con un aumento en 2022 situándose en 1.334,9€. Sin embargo, en 2023 este valor se volvió a moderar.

En el caso de los deciles de menor renta (decil 1 y decil 2), el gasto energético medio por hogar es un 16,47% menor en 2024 comparado con 2018.

Evaluando el gasto energético como carga energética por hogar medio, esto es, gasto en energía sobre el gasto total del hogar, se constata una reducción en los años 2023 y 2024 respecto a sus años previos (un 15% y un 7%, respectivamente). Analizando todo el periodo, el gasto energético medio por hogar en 2024 es inferior a la de 2018 en un 9,4%.

En conclusión, los hogares promedios, y también los hogares con menor renta, han visto en este periodo una reducción de la proporción de su gasto que destinan a consumos energéticos. En el caso de los hogares en el primer decil con menor renta, la carga energética en 2024 ha sido un 23% inferior a la de 2018.

Por su parte, el indicador **2M es una medida de gasto desproporcionado** propuesta por EPOV e incluida en la ENPE 19-24, que determina el porcentaje de hogares cuyo gasto energético sobre sus ingresos es superior al doble de la mediana nacional.

Este indicador se sitúa en un 16,9% de los hogares en 2022, mientras que en 2023 y 2024 se mantiene estable con una ligera subida hasta el 17,0% y el 17,2% respectivamente. Sin embargo, en el primer quintil (el 20% de hogares de menor renta) este indicador se

14

[https://www.iit.comillas.edu/documentacion/informetecnico/IIT-24-3031/Informe\\_de\\_Indicadores\\_de\\_pobreza\\_energ%C3%A9tica\\_en\\_Espa%C3%B1a\\_2023.pdf](https://www.iit.comillas.edu/documentacion/informetecnico/IIT-24-3031/Informe_de_Indicadores_de_pobreza_energ%C3%A9tica_en_Espa%C3%B1a_2023.pdf)  
[https://www.iit.comillas.edu/documentacion/informetecnico/IIT-24-3031/Informe\\_de\\_Indicadores\\_de\\_pobreza\\_energ%C3%A9tica\\_en\\_Espa%C3%B1a\\_2023.pdf](https://www.iit.comillas.edu/documentacion/informetecnico/IIT-24-3031/Informe_de_Indicadores_de_pobreza_energ%C3%A9tica_en_Espa%C3%B1a_2023.pdf)

reduce: es decir, los indicadores muestran una reducción de los hogares de menor renta que muestran un gasto desproporcionado.

Como han explicado distintos estudios, como el *Informe de Indicadores de Pobreza Energética en España 2023* publicada por la Cátedra de Energía y Pobreza de la Universidad de Comillas ICAI-ICADE en esta ocasión la evolución del indicador 2M no visibiliza la reducción de la carga energética de los hogares y la mejora en las rentas que han ocurrido en el mismo periodo, precisamente porque esa reducción de gasto energético con respecto a los ingresos, que ha ocurrido para el conjunto de hogares en promedio, cambia la referencia contra la que se calcula el indicador: al calcularse sobre la mediana del gasto energético sobre los ingresos de los hogares, es un indicador que varía en función el comportamiento del conjunto de los hogares.

En este caso en concreto, al haberse reducido la mediana de la relación entre gasto energético e ingresos del conjunto de los hogares españoles del 4,5% en 2022 al 3,7% en 2023 (al haber una mejoría en las condiciones económico-energéticas para el conjunto de la población), el umbral para considerar “gasto desproporcionado” empleando el indicador 2M ha bajado del 9% al 7,4%. Por tanto, existen hogares que, aun habiendo mejorado de un año al siguiente su situación energética, y sin haber estado contabilizados como “gasto desproporcionado” inicialmente, pasan a entrar en la contabilización de este indicador al encontrarse con un gasto energético sobre sus ingresos superior al “nuevo” umbral, el 7,4%.

Por otra parte, el indicador 2M no tiene filtro de renta. Como se desarrolla en el Anexo III, se identifican hogares también en el cuarto y quinto quintil de renta (es decir, el 40% de hogares con mayores ingresos del país) que, de acuerdo con este indicador, aparecen catalogados como gasto desproporcionado, sin que sea probable que estemos ante casos de “pobreza energética” al corresponder al 40% de los hogares de mayores rentas. De hecho, de 2022 a 2023 crecen los hogares del cuarto y quinto quintil incorporados en el indicador 2M, mientras que, como se ha indicado antes, en el primer quintil (el 20% de hogares de menor renta) este indicador se reduce.

Con el objeto de mitigar la variabilidad año a año que puede suponer el cálculo del indicador 2M, desde 2018 se viene calculando también el llamado **indicador de gasto desproporcionado adaptado (2M')**. Este se calcula de forma análoga al indicador 2M, pero utilizando en el denominador el promedio de las medianas de los últimos cinco años. **Esto permite identificar cómo evoluciona el número de hogares con gasto desproporcionado con respecto a una referencia más estable, que no varía tan rápidamente de año a año, y haciendo por tanto más comparables los datos de un año con el siguiente.**

Analizando la evolución del indicador 2M' en los últimos años se constata que, tras el pico en el año 2022 coincidiendo con la crisis energética, el número de hogares con gasto desproporcionado en energía se ha ido disminuyendo, con una reducción del 18,7% al 13,9% entre 2022 y 2023. Valor que se reduce nuevamente en 2024, bajando hasta el 12,7%. En los quintiles más bajos de renta esta reducción es especialmente acusada,

bajando del 47,1% al 35,5% en el primer quintil y del 21,2% al 16,7% en el segundo quintil.

Como alternativa en la dimensión del gasto desproporcionado, algunos expertos, tal y como se refleja en el *Informe de Indicadores de Pobreza Energética en España 2023* publicada por la Cátedra de Energía y Pobreza de la Universidad de Comillas ICAI-ICADE, proponen el uso del indicador **MIS (Minimum Income Standard)** como indicador alternativo de gasto desproporcionado. Este indicador trata de medir el carácter “desproporcionado” del gasto no en base a valores relativos (la mediana del conjunto de la población), sino identificando el umbral a partir del cual los gastos energéticos tensionan las finanzas del hogar hasta el punto de tener que limitar otros suministros básicos. Para ello, para el cálculo de este indicador se resta de los ingresos de los hogares el “ingreso mínimo” necesario para cubrir las necesidades básicas. En el informe citado anteriormente, los autores calculan el indicador MIS en base al SMI. De acuerdo con este informe, la tasa de gasto desproporcionado en España medido de acuerdo con este Indicador MIS ha mejorado en los últimos años, bajando del 13,14% al 12,74% de 2022 a 2023, y situándose por debajo de los valores de 2019 (15,30%).

**En conclusión, existen datos para concluir que los hogares que sufren pobreza energética en la dimensión analizada por “gasto desproporcionado” en España se han reducido en los últimos años, si bien dado que el conjunto de los hogares ha visto, en promedio, una mejoría energética en estos años todavía es necesario impulsar una mejoría todavía mayor en los hogares de menor renta para lograr una mejoría más visible en el indicador 2M.**

#### d. Indicadores de gasto insuficiente

Otra de las dimensiones analizadas refleja aquellos indicadores que tratan de cuantificar en qué medida los hogares no pueden cubrir sus necesidades mínimas en consumo energético, denominado también pobreza energética escondida (o HEP por su siglas en inglés).

Indicadores de Pobreza Energética en España	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<b>Indicadores económicos</b>							
Renta media anual por unidad de consumo (€)	16.937	17.287	18.116	18.103	19.160	20.676	21.759
Primer decil (€)	3.731	3.812	4.042	3.650	4.564	4.953	5.296
Segundo decil (€)	7.419	7.707	8.143	7.889	8.692	9.624	10.171
<b>Indicadores ENPE 2019-2024</b>							
Pobreza energética escondida HEP M/2 (% hogares)	10,57%	10,60%	10,30%	9,30%	11,30%	11,80%	12,60%
Pobreza energética escondida adaptado HEP' M/2' (% hogares)	9,06%	9,10%	9,60%	8,90%	7,90%	12,8%	14,40%
<b>Indicadores adicionales de pobreza energética</b>							
Pobreza energética escondida severa <sup>3</sup>		5,26%	4,80%	10,32%	10,58%	9,35%	

Tabla 2.3. Evolución de los indicadores económicos, específicos y adicionales de pobreza energética desde el año 2018 hasta 2024. Fuente: INE salvo que se especifique otra cosa.

Como se ha indicado anteriormente, entre 2018 y 2024 las rentas del primer y segundo decil de menor renta se han incrementado un 41,9% y un 37,1% respectivamente. Es decir, las rentas de los deciles de menor renta han crecido en este periodo por encima del crecimiento de la renta media para el conjunto de los hogares (que ha crecido un 28,5% en este periodo) así como de la inflación observada entre los años 2018 y 2024

(19,7%), por lo que estos hogares de menor renta pasan a contar con una mejora de ingresos para afrontar los distintos gastos, incluidos los energéticos, mitigando el riesgo de tener que autolimitar los consumos por insuficiencia de recursos económicos.

La ENPE viene utilizando para determinar la pobreza energética escondida el indicador HEP o M/2, que refleja el porcentaje de los hogares cuyo gasto energético, en valores absolutos (euros, ponderados por unidad de consumo), es inferior a la mitad de la mediana nacional.

Este indicador, alcanza en 2022 una cifra 2 puntos porcentuales superior a la del ejercicio previo, lo que supone un 11,3% de los hogares mientras que en 2023 experimenta un leve aumento de 0,5 puntos porcentuales con respecto al ejercicio previo alcanzando el 11,8% de los hogares, aumentando hasta 12,6% en 2024.

Como en el caso del indicador 2M, para el indicador HEP o M/2 se calcula también un adaptado, M/2' (o HEP'), utilizando la mediana del gasto energético de los hogares de los últimos cinco años. En este caso, el indicador M/2' muestra una bajada de un punto porcentual del año 2021 al 2022, y una subida hasta el 12,8% en el 2023, aumentando hasta un 14,4% para 2024.

Como en el caso de los indicadores de gasto desproporcionado, la literatura académica indica que es necesario tener en cuenta múltiples factores a la hora de interpretar los indicadores.

En el caso del indicador HEP o M/2 y su adaptado es preciso tener en cuenta que se calcula en base al número de hogares con un bajo gasto energético en términos económicos. No incorpora ningún filtro por nivel de renta y el indicador es independiente del motivo del bajo gasto, es decir, si se trata de imposibilidad de hacer frente a los costes energéticos, o estrategias de ahorro agresivas u otras casuísticas, como pueden ser la ausencia total o parcial de los miembros del hogar de la vivienda en el periodo encuestado. A modo de ejemplo, el análisis de los microdatos de la EPF del INE permite observar que los hogares que computan en el indicador M/2 muestran un peso del gasto energético en segundas residencias sobre el total mayor a la media nacional, por lo que podría ser necesario un indicador adaptado que pueda evitar el potencial efecto de distorsión que pueda suponer la presencia de segundas residencias en esta muestra (que pueden mostrar un consumo bajo por estar vacías en determinados periodos).

Por otra parte, en los ejercicios 2022 (cuando sube el indicador M/2) y 2023 (cuando suben tanto el indicador M/2 y su adaptado) se vieron incrementos en los descuentos del bono social con respecto a los años anteriores, por lo que es necesario analizar hasta qué punto una parte de la reducción del gasto energético visto en los hogares con poco gasto energético se pudo deber a unos mayores descuentos en el bono social o una mayor tasa de cobertura del bono. Dado que, como se indicaba anteriormente, este indicador recoge el gasto energético en valor absoluto, y cualquier descuento en este gasto ya sea bono social, la instalación de autoconsumo o el poco uso de la vivienda al ser segunda residencia, contribuye a que exista un “menor gasto” y, por tanto, a efectos

estadísticos, entra en la contabilización de este indicador de “pobreza escondida”, a pesar de que no sean factores que representen una autolimitación del consumo energético.

En este efecto profundiza el estudio publicado por el IDAE *Diagnóstico de la pobreza energética en España: Principales resultados a partir de un panel de hogares*: El estudio “constata que el indicador de pobreza energética escondida (HEP) presenta ciertas dificultades de interpretación, al no estar siempre alineado con el resto de los indicadores de pobreza.

*Esto se debe a que está diseñado para identificar gastos energéticos anormalmente bajos, generalmente vinculados al autorracionamiento. Sin embargo, no permite distinguir si esta reducción responde a una estrategia frente a la pobreza energética o a otras causas no relacionadas.*

*Esta limitación resulta evidente al cruzar los datos del indicador HEP con la disponibilidad del bono social eléctrico. En estos casos, una factura reducida puede deberse tanto al descuento aplicado como a un consumo restringido, lo que complica su interpretación. Dado que el bono social alcanza a 1.693.308 hogares beneficiarios en junio de 2025, es probable que este efecto esté distorsionando las cifras de pobreza energética escondida. Esta distorsión, en cambio, no afecta al indicador de gasto desproporcionado, que sí refleja adecuadamente el efecto del bono en el presupuesto energético de los hogares. Se plantea como mejora en la nueva ENPE el estudio de estos efectos en este indicador.”*

Así, al analizar los datos del estudio de hogares vulnerables de IDAE, se constata que, para ese panel de hogares, **los consumidores acogidos al Bono Social Eléctrico muestran un gasto (en términos económicos) inferior a aquellos en PVPC sin bono social** o acogidos a tarifas en mercado libre y muestran estadísticamente una incidencia mucho mayor de “pobreza escondida” según el indicador HEP o M/2 que aquellos no acogidos al bono.

Sin embargo, el consumo energético (en kWh) de los acogidos a bono social es superior al consumo de los otros colectivos – es decir, no se aprecia un efecto autorracionamiento en términos de consumo energético (es decir, un menor consumo energético insuficiencia de recursos, que implica no poder cubrir las necesidades básicas) que justifique la mayor incidencia de “pobreza escondida” según el indicador HEP. Estos datos se muestran con más detalle en el Anexo III.

Por tanto, de cara a futuro se hace necesario profundizar en los distintos indicadores de modo que se permita un análisis más próximo de la pobreza energética y la posible distorsión a efectos estadísticos que pueden suponer el bono social u otras medidas de protección sobre este indicador en concreto.

Basándonos en los datos de la Encuesta de Presupuestos Familiares, los datos reportados a Eurostat y los datos del primer año de monitorización del Diagnóstico de la pobreza energética en España del IDAE puede concluirse que los **consumos medios de electricidad por hogar** se encuentran entre 2.732 kWh y 3.795 kWh al año. El margen

inferior de esta horquilla se corresponde con la EPF y el superior con el balance de energía del MITERD<sup>15</sup>.

En cuanto a **hogares vulnerables**, si nos referimos a **vulnerabilidad económica** y la asimilamos a la pertenencia a los quintiles más bajos de renta (primer y segundo quintil en términos de renta equivalente) sus consumos promedio de electricidad (**2.365 kWh/año**) son del orden del 13% inferiores a la media nacional (**2.732 kWh/año**).

Es necesario seguir profundizando en la variable de consumos energéticos a la hora de identificar si existe efectivamente un autorraconamiento o hasta qué punto otro tipo de medidas, desde estrategias de ahorro energético a medidas como el bono social, influyen en la configuración de este indicador.

Como en el caso de gasto desproporcionado, desde el ámbito académico la Cátedra de Energía y Pobreza de la Universidad Pontificia de Comillas se han propuesto indicadores para complementar el indicador HEP o M/2 a la hora de medir la pobreza energética oculta.

Para ello, los autores calculan un indicador de pobreza energética oculta que recoge la proporción de hogares cuyo gasto energético es inferior a la mitad de un gasto energético teórico (en lugar de utilizar un valor relativo sobre el resto de hogares) y la unidad familiar pertenece a uno de los cinco deciles de renta equivalente más bajos (excluyendo de la muestra, por tanto, hogares de mayor renta en los que valores de consumo bajos pueden responder a motivos distintos a la limitación económica). Este indicador de pobreza energética oculta calculado por la Cátedra muestra una mejoría del año 2021 al 2022, y una nueva reducción entre 2022 y 2023. Como indica el propio estudio, con *“la disminución de los precios de la energía y el aumento del poder adquisitivo llevó a los hogares a cubrir mejor sus necesidades energética”*<sup>16</sup>.

El informe también incluye un indicador adicional de pobreza oculta severa, con un umbral de la mitad del anterior, para cuantificar los casos más graves de pobreza energética oculta. Este indicador también muestra una mejoría entre 2022 y 2023,

---

<sup>15</sup> Las metodologías que se emplean en ambos ejercicios son opuestas. Mientras que la EPF se basa en estudiar al consumidor vía encuestas, la segunda se basa en solicitar información al comercializador. La vía de las encuestas es más tendente a infraestimar consumos dado que algunos encuestados pueden no facilitar el 100% de sus facturas. La vía del comercializador al contrario es más tendente a sobreestimarlos ya que todos los suministros de baja potencia contratada del sector servicios tales como pequeños locales en bajos de edificios, consultorios y oficinas de dimensión reducida ubicados en bloques de vivienda, trabajadores autónomos que realizan su actividad en su propio domicilio, son indistinguibles de los hogares en sentido estricto. El SPAHOUSEC III ofrece una cifra intermedia entre ambas, recogida mediante medición directa en hogares de un panel de 702, 3.127 kWh en promedio, que puede servir como referencia.

<sup>16</sup> [https://www.iit.comillas.edu/documentacion/informetecnico/IIT-24-3031/Informe\\_de\\_Indicadores\\_de\\_pobreza\\_energ%C3%A9tica\\_en\\_Espa%C3%B1a\\_2023.pdf](https://www.iit.comillas.edu/documentacion/informetecnico/IIT-24-3031/Informe_de_Indicadores_de_pobreza_energ%C3%A9tica_en_Espa%C3%B1a_2023.pdf)

repitiendo la tendencia recogida en el indicador anterior, bajando del 10,58% al 9,35% de hogares que muestran pobreza oculta severa.

**En resumen, las rentas de los hogares de menores ingresos se han incrementado estos años, aportando una mayor capacidad a estos hogares para hacer frente a sus gastos, incluidos los energéticos. No obstante, el indicador HEP y su indicador adaptado HEP' muestran un incremento en los últimos años, en los que se ha producido asimismo un incremento en las coberturas y descuentos del bono social.**

Existen evidencias que apuntan a que este indicador puede estar recogiendo estas casuísticas que no representan un autorraconamiento en el consumo energético, sino en particular los ahorros en factura de las medidas de protección. En todo caso, otros indicadores de pobreza energética oculta calculados por terceros, en este caso la Universidad de Comillas, muestran una mejoría en España en los últimos años.

### e. Indicadores subjetivos

Adicionalmente a los indicadores objetivos centrados en gasto desproporcionado o en pobreza oculta, se plantean también dos dimensiones o indicadores subjetivos para completar la visión sobre la pobreza energética. Estos indicadores se basan en la autopercepción transmitida en las respuestas a encuestas llevadas a cabo con carácter anual.

Indicadores de Pobreza Energética en España	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Temperatura inadecuada en la vivienda en invierno (% población)	9,10%	7,60%	10,90%	14,30%	17,10%	20,70%	17,60%
Retraso en el pago de facturas de suministros de la vivienda (% población)	7,20%	6,60%	9,60%	9,50%	9,20%	9,60%	9,70%

Tabla 2.4. Evolución del indicador de temperatura inadecuada en la vivienda. Fuente: INE

#### Temperatura inadecuada en la vivienda

Este indicador busca medir la imposibilidad de mantener una temperatura adecuada en la vivienda y se define como el porcentaje de la población que no puede mantener el confort térmico en su vivienda, en base a la respuesta a la pregunta “Dígame si el hogar puede permitirse mantener su vivienda con una temperatura adecuada durante los meses fríos” formulada en la ECV.

Tras un incremento año a año, con un especial repunte en el año 2023 llegando al 20,7% de los hogares, en 2024 se rompe la tendencia al alza, con una reducción de tres puntos porcentuales hasta el 17,5%.

**De entre los indicadores de carencia material recogidas en la ECV, este es el indicador que mayor reducción representa entre 2023 y 2024.**

Respecto de este indicador, es relevante señalar un aspecto metodológico de la ECV de la que se extrae. Algunos trabajos académicos han identificado que la percepción sobre la capacidad de mantener una temperatura adecuada pueden llegar a depender del periodo de recogida de datos, en función de la percepción en ese momento o con respecto a los meses inmediatamente anteriores. En este sentido, mientras que, en 2020, 2021 y 2022 la encuesta se realizó en el segundo o tercer cuatrimestre del año



(antes de entrar en los meses más fríos), en 2023 y 2024 se llevó a cabo entre febrero y mayo, es decir, después del invierno. Esto podría explicar parcialmente la subida observada entre el año 2022 y 2023.

Adicionalmente, febrero fue el mes con la electricidad más cara de la tarifa regulada de electricidad (precio voluntario del pequeño consumidor, PVPC) en 2023, lo cual puede haber generado también una mayor percepción de dificultad para mantener una temperatura adecuada.

En todo caso, y a pesar de la bajada en 2024 con respecto al año anterior, este indicador muestra la necesidad de continuar trabajando para abordar esta problemática.

### **Retraso en el pago de las facturas**

Este indicador se define como el porcentaje de población que tiene retrasos en el pago de facturas de los suministros de la vivienda, y responde también a los llamados indicadores subjetivos.

Este indicador vio un incremento en el año 2020 y se ha mantenido relativamente estable desde entonces.

Un aspecto relevante del cálculo de este indicador es que no se discrimina entre impagos de facturas eléctricas, de gas, de agua o cualquier otro suministro, incluidos aquellos no energéticos. Por lo que puede estar reflejando otras variables que no respondan completamente, o exclusivamente, a la pobreza energética.

Por último, tal y como se señala posteriormente en este informe, estos hogares, a pesar de haber acumulado deudas, no han visto interrumpido su acceso al suministro energético debido a las medidas de protección contra los cortes de suministro dirigidos a los hogares beneficiarios del bono social, que aún se mantienen vigentes.

Tal y como se plantea en el siguiente apartado, una posible área de mejora para este indicador sería separar la parte energética del resto de facturas para poder analizar cómo las políticas públicas en el ámbito energético afectan de una manera positiva a la población.

### 3. POSIBLES ÁREAS DE MEJORA DE LOS ACTUALES INDICADORES

De forma adicional al propio estudio de los valores de los indicadores incluidos en la ENPE 19-24 es una reflexión obligada analizar su idoneidad y los vértices de mejora, tanto a nivel metodológico como de los resultados que se pretenden obtener. Pues con ellos se podrá asegurar un adecuado seguimiento del éxito en la implementación de los instrumentos mencionados a lo largo del presente informe en los años venideros.

Como cualquier indicador obtenido a partir de encuestas, y como han venido indicando distintos trabajos académicos, estos cuatro indicadores están sujetos a imprecisiones y sesgos inherentes al método de obtención y las características de la población y la muestra.

En el caso de los indicadores de gasto desproporcionado o pobreza escondida, el hecho de que estos indicadores se configuren en base a un valor, la mediana, que es relativo a otros consumidores, tiene ciertas desventajas. Es decir, el valor de umbral que determina la pertenencia a estos grupos varía cada año y no depende sólo de la situación de los hogares vulnerables (y su capacidad o dificultad de afrontar los costes energéticos), sino de la situación de todos los hogares. En base a lo anterior, se podría afirmar que estos indicadores, no son en tal medida indicadores de carestía, sino (al menos parcialmente) de desigualdad.

En base a su empleo y los aprendizajes obtenidos durante el periodo de aplicación de la ENPE 19-24 se propone explorar las siguientes áreas de mejora en aplicación de las medidas que se incluyan en la nueva ENPE 26-30 que se está desarrollando:

- Estudiar la posible presencia de falsos positivos. Esto son, hogares que, obedeciendo a otros motivos circunstanciales o no asociados con la vulnerabilidad, presentan gastos anormalmente bajos o elevados respecto de su renta. En caso de que su efecto fuera relevante, se podría ofrecer adicionalmente a la cifra global de cada indicador de los anteriormente expuestos, la cifra excluyendo esos hogares que, en base a sus ingresos o rentas disponibles por unidad de consumo o miembro del hogar u otros patrones comprobables queden fuera de la consideración de hogares vulnerables.
- Valorar la inclusión de nuevos indicadores como el denominado “Low Income High Cost” (LIHC), que intrínsecamente conllevan correcciones como las anteriormente mencionadas, y que define la pobreza energética como la combinación de afrontar altos costes y tener bajos ingresos. Otro enfoque similar es el del indicador “Minimum Income Standard” (MIS) que parte de la definición de un ingreso mínimo estándar que permita una vida digna. Así, según este segundo indicador, un hogar será pobre energético si tiene un gasto energético excesivo que le obliga a prescindir de otros elementos básicos de la cesta de necesidades.
- Desagregar los resultados de los indicadores en los que esta operación sea viable en al menos dos intervalos que puedan identificarse con las condiciones de vulnerable y vulnerable severo, de forma que pueda monitorizarse el impacto de

medidas que, si bien pudieran no necesariamente resolver de forma íntegra la problemática de los hogares hasta el extremo de salir de los umbrales de la pobreza, sí alivian su gravedad.

- Realizar las encuestas que afectan a factores subjetivos como la temperatura inadecuada en unos meses del año estables para evitar, en la medida de lo posible que la respuesta esté influenciada por fenómenos meteorológicos extremos u otras diferencias temporales y permitir que la serie temporal sea comparable en el largo plazo.
- Mejorar la captación del uso de combustibles que no conllevan coste o la introducción del autoconsumo en las encuestas. Actualmente las encuestas como la EPF detectan cantidades muy pequeñas de biomasa. La biomasa no comercial, que en el ambiente rural aún es una fuente energética que se demuestra importante cuando se realiza un estudio específico, (según el último estudio estadístico de biomasa, biogás y residuos del IDAE un 13% de los hogares consumen biomasa) no se declara como un gasto convencional, y puede influir en parte de las estadísticas.
- Identificación de elementos que resultan en bajos consumos energéticos, distinguiendo aquellos que pueden ser indicativos de autorracionamiento e insuficiencia de consumo energético, de aquellos que no. Como elementos a considerar se encuentran el autoconsumo, hogares que emplean biomasa no comercial u hogares que perciben el bono social u otras ayudas que reducen el gasto aparente por el descuento en la factura.
- En este sentido, la comparativa en términos de consumos energéticos (y no solo términos económicos) podría ser también ilustrativa.
- Debido a que, especialmente en zonas con inviernos severos, la ausencia de calefacción o el empleo de aparatos portátiles para cubrir esta necesidad, revela en sí misma unas condiciones precarias, se aconseja considerar esta circunstancia como un indicador en sí mismo y monitorizar su evolución desagregada por zona climática de invierno que es la variable que pondera su gravedad.
- Incluir la temperatura inadecuada en la vivienda en verano que en países como España también es un factor relevante, especialmente en un contexto de crecientes temperaturas y mayor frecuencia y severidad de olas de calor.
- En el caso del indicador de retraso en el pago de las facturas, disponer de información adicional sobre la naturaleza de las facturas que no se abonan, dado que en esta pregunta se incluyen no sólo los suministros energéticos, sino también otros como comunidad, agua, etc. Asimismo, contrastar esta información con datos objetivos de pagos y retrasos en las facturas, podría ser una fuente complementaria útil.

#### 4. POLÍTICAS PÚBLICAS IMPLEMENTADAS EN EL ÁMBITO DE LA POBREZA ENERGÉTICA EN EL CONTEXTO DE LA CRISIS DE PRECIOS HASTA LA ACTUALIDAD

La declaración del Estado de Alarma el día 13 de marzo de 2020, tras la declaración de pandemia el 11 de marzo de 2020<sup>17</sup>, supuso el inicio de un periodo importante de distorsiones en el conjunto de la sociedad, y también en los mercados, tanto energéticos como generales, teniendo un efecto en el empleo, acceso a la energía, alimento, cadenas de suministro globales, etc.

Este periodo continuó con procesos inflacionarios que afectaron a la energía alcanzándose máximos históricos en los productos energéticos, tras los bajos niveles de precio del 2020 por la bajada de la actividad comercial, provocado por la invasión rusa a Ucrania, el 17 de febrero de 2025.

Desde el año 2020 hasta el 2024 se han ido sucediendo circunstancias excepcionales, obligando a replantear y ajustar las actuaciones emprendidas por el Gobierno en este contexto tan cambiante. Los resultados de los indicadores analizados anteriormente reflejan la especial dificultad que han sufrido los hogares más vulnerables, a pesar de la **gran batería de medidas de escudo social que ha puesto en marcha el Gobierno durante los últimos años, orientadas a reducir la factura del consumidor final y a proteger a los consumidores en situación de vulnerabilidad**, sin las cuales cabe inferir que estos indicadores habrían mostrado valores significativamente más desfavorables que los finalmente observados.

El objetivo de esta batería de medidas es doble. Primero, amortiguar el efecto del COVID, permitiendo a los afectados por expedientes de regulación de empleo (ERE) o expedientes temporales de regulación de empleo (ERTE) beneficiarse del bono social. Y segundo, reducir la inflación de precios energéticos y su efecto sobre los consumidores vulnerables, que a partir de octubre de 2022 se encuadra dentro del Plan+ Seguridad Energética.

Así, actuaciones de gran relevancia no previstas inicialmente en el conjunto de medidas descritas en la ENPE han quedado ya incorporadas en el marco jurídico en vigor. La apuesta por las energías renovables y las medidas de protección social, constituyen el pilar fundamental para avanzar hacia la consolidación de unos precios de la energía estables y asequibles.

Durante los años 2024 y 2025, las destacadas medidas asistenciales implementadas en ese contexto han ido perdiendo vigencia a medida que la situación ha retornado progresivamente a la normalidad. Esta nueva normalidad, sin embargo, se ve fortalecida

---

<sup>17</sup> [OMS declaración COVID como pandemia.](#)

de forma permanente gracias a mayores descuentos en el bono social eléctrico y una mayor asignación del bono social térmico.

A continuación, se detallan las principales medidas legislativas aprobadas desde el inicio de 2022, tanto coyunturales como estructurales, de apoyo a los consumidores con especial atención a los consumidores vulnerables.

En cualquier caso, es necesario seguir avanzando en la implementación de medidas que contribuyan a reducir el número de hogares en situación de pobreza energética, así como a mitigar su impacto en los sectores más vulnerables de la población.

### **a. Garantía de suministros**

- Mediante el Real Decreto-ley 2/2022, de 22 de febrero<sup>18</sup>, se prorrogan las medidas para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica que fueron previamente establecidas en el Real Decreto-ley 23/2021, de 26 de octubre<sup>19</sup>, y, posteriormente, en el Real Decreto-ley 29/2021, de 21 de diciembre<sup>20</sup>.
- Mediante el Real Decreto-ley 8/2021, de 4 de mayo, se prohibió el corte del suministro de energía eléctrica, productos derivados del petróleo, gas natural y agua y se garantiza el suministro a los consumidores vulnerables.
- Mediante el Real Decreto-ley 17/2021, de 14 de septiembre, se modifica la Ley del Sector eléctrico para aprobar el Suministro Mínimo Vital, permitiendo un impago de hasta 10 meses en el suministro eléctrico para regularizar la situación de impago de un consumidor vulnerable.

### **b. Bono social eléctrico y térmico**

Los múltiples Reales Decreto-ley aprobados entre 2020 y 2025, destacando Real Decreto-ley 23/2021, de 26 de octubre, o el Real Decreto-ley 4/2024, de 24 de junio, han puesto un importante foco en ampliar lo máximo posible los beneficiarios y los descuentos del bono social. Destacan las siguientes actuaciones:

- Se incluyeron nuevos grupos de beneficiarios, como los afectados por el COVID, ya sea por ERE o ERTE, las rentas medias con el descuento del 40%.

---

<sup>18</sup> [Real Decreto-ley 2/2022, de 22 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes para la protección de los trabajadores autónomos, para la transición hacia los mecanismos estructurales de defensa del empleo, y para la recuperación económica y social de la isla de La Palma, y se prorrogan determinadas medidas para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica.](#)

<sup>19</sup> [Real Decreto-ley 23/2021, de 26 de octubre, de medidas urgentes en materia de energía para la protección de los consumidores y la introducción de transparencia en los mercados mayorista y minorista de electricidad y gas natural.](#)

<sup>20</sup> [Real Decreto-ley 29/2021, de 21 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito energético para el fomento de la movilidad eléctrica, el autoconsumo y el despliegue de energías renovables.](#)

- Se actualizó el concepto unidad familiar, ligado a la existencia de un matrimonio, a una unidad de convivencia para adaptar el bono a la situación más real de los consumidores vulnerables.
- Se ampliaron los umbrales de renta, energía máxima a bonificar, la ponderación de situaciones de vulnerabilidad, como los grados de discapacidad, o la composición de la unidad de convivencia.
- Se fueron aumentando los descuentos del bono social eléctrico hasta alcanzar el 65% y el 80% para consumidores vulnerables y consumidores vulnerable severos, respectivamente.
- Se incremento la dotación del bono social térmico hasta suponer en 2023 térmico casi 4 veces más que en 2019.

### c. Excepción ibérica

El Real Decreto-ley 10/2022, de 13 de mayo, por el que se establece con carácter temporal un mecanismo de ajuste de costes de producción para la reducción del precio de la electricidad en el mercado mayorista estableció la llamada excepción ibérica. Que permitió que los precios eléctricos que afectaron a los consumidores españoles no sufrieran los aumentos que estaban viviendo en los mercados europeos. Favoreciendo que el impacto sufrido por el conjunto de los consumidores nacionales fuera mucho menor. Ayudando también a los consumidores vulnerables.

Distintos análisis por parte de entidades públicas y privadas han acreditado el impacto de esta medida en los costes energéticos para los consumidores:

Según EsadeEcPol en su informe “Estimando el efecto del tope al precio del gas”<sup>21</sup> de septiembre de 2022:

*“Estimamos que, sin el tope al gas, los precios de la electricidad en los hogares acogidos a la tarifa regulada en España habrían sido un 24% mayores a los que tuvo el país entre el 15 de junio y el 31 de agosto, logrando así su objetivo central.”*

*“Según las estimaciones aquí realizadas, un hogar medio español que consume 8 kWh al día se habrá ahorrado desde el 15 de junio unos 69 € acumulados. Si asumimos que esta factura con tarifa regulada la tienen 10 millones de hogares en España, el ahorro desde su implementación estaría cerca de los 690 millones de euros.”*

Según EsadeEcPol en su informe “Los efectos del tope al gas en los precios, la inflación y el consumo seis meses después”<sup>22</sup> de febrero de 2023:

*“El resultado es que el precio medio de la electricidad en el mercado regulado habría sido un 31,8% más alto sin esta medida. Esto se corresponde con un ahorro de unos 209€ por hogar. Asumiendo 10 millones de hogares en tarifa regulada (cifra de enero de 2022), estaríamos ante un ahorro total de casi 2.100 millones.”*

---

<sup>21</sup> [“Estimando el efecto del tope al precio del gas”](#)

<sup>22</sup> [“Los efectos del tope al gas en los precios, la inflación y el consumo seis meses después”](#)

*“La inflación de 2022 habría sido 0,3 puntos más alta sin tope al gas: 8,7%, en lugar del 8,4% observado. Parte de la mejor situación española frente a la Eurozona a cierre de año puede atribuirse a esta medida”*

Según el informe de la CNMC “Informe de supervisión de los mercados minoristas de gas y electricidad. Año 2022 y avance 2023” <sup>18</sup>de abril de 2024:

*“El precio del mercado mayorista diario de electricidad en España fue de 131 €/MWh en el periodo de 15 de junio al 31 de diciembre, mientras que en Alemania fue de 283 €/MWh y en Francia de 321 €/MWh.”*

*“Si bien es difícil estimar el ahorro para el mercado libre de la implantación del mecanismo, para los consumidores acogidos al PVPC, se puede estimar dicho ahorro de manera aproximada en torno al 18% en coste la energía desde la puesta en marcha del mecanismo hasta el 31 de diciembre de 2022.”*

El ahorro para el global de consumidores en términos absolutos supera los 5.100 millones de €, perdiendo vigencia a partir de marzo de 2023 por el contexto de precios más bajos.

Adicionalmente, se amplió la aplicación del Real Decreto-ley 3/2023, de 28 de marzo<sup>23</sup>. El objetivo principal fue amortiguar el impacto de los altos precios energéticos en los pequeños consumidores mediante la ampliación de los porcentajes de descuento del bono social eléctrico en la factura de los consumidores vulnerables y vulnerables severos hasta el 65% y el 80%, respectivamente, el incremento de los límites de energía en un 15% a los que son aplicables el bono social eléctrico y la reducción del IVA hasta el 5% en la factura eléctrica, o la reducción de otros impuesto como el Impuesto sobre el Valor de la Producción de Energía Eléctrica o el Impuesto Especial de la Electricidad.

#### **d. Suministro de gas natural**

Se llevaron a cabo las siguientes medidas para paliar los efectos de la crisis energética que afectó en el suministro del gas:

- Se estableció la reducción del IVA al 5% en las entregas de gas natural en el mercado minorista según lo establecido en el Real Decreto-ley 17/2022, de 20 de septiembre<sup>24</sup>.
- Se limitó el aumento del coste de la materia prima (gas natural) a un 15% para estimar el cálculo de la Tarifa de Último recurso (TUR). Esta medida se

---

<sup>23</sup> [Real Decreto-ley 3/2023, de 28 de marzo, de prórroga del mecanismo de ajuste de costes de producción para la reducción del precio de la electricidad en el mercado mayorista regulado en el Real Decreto-ley 10/2022, de 13 de mayo.](#)

<sup>24</sup> [Real Decreto-ley 17/2022, de 20 de septiembre, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito de la energía, en la aplicación del régimen retributivo a las instalaciones de cogeneración y se reduce temporalmente el tipo del Impuesto sobre el Valor Añadido aplicable a las entregas, importaciones y adquisiciones intracomunitarias de determinados combustibles.](#)

implementó mediante el Real Decreto-ley 17/2021, de 14 de septiembre<sup>25</sup>, y fue prorrogada hasta julio de 2022 por Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo<sup>26</sup>.

- Se limitó el precio de la bombona para mitigar el impacto del aumento en los precios de los gases licuados del petróleo (GLP) dentro del paquete de medidas incluidas en el Real Decreto-ley 11/2022, de 25 de junio<sup>27</sup>.

## **e. Deducciones coyunturales en el ámbito eléctrico (IVA, IVPEE, IEE)**

Las medidas aprobadas en el apartado fiscal para controlar los precios de la energía se profundizan en este periodo y se mantienen hasta la actualidad, perdiendo vigencia a lo largo de 2024.

Este nuevo grupo de medidas coyunturales ha permitido paliar los efectos del aumento de los precios energéticos con la reducción de diversos cargos regulados.

- **Impuesto sobre Valor Añadido (IVA):**
  - Se mantuvieron las tasas reducidas del 5%, que se habían implementado inicialmente en 2022 a través del Real Decreto-ley 11/2022, de 25 de junio<sup>28</sup>, y del Real Decreto-ley 17/2022, de 20 de septiembre<sup>29</sup>.
  - Esta medida buscaba aliviar la carga fiscal sobre los consumidores y reducir el costo final de la energía.
- **Impuesto sobre el Valor de la Producción de Energía Eléctrica (IVPEE):**
  - Por medio del Real Decreto-ley 12/2021, de 24 de junio, se estableció la suspensión temporal, para el tercer trimestre de 2021 del IVPEE.<sup>33</sup>
  - Se prorrogó la exención del IVPEE mediante el Real Decreto-ley 17/2021, de 14 de septiembre<sup>34</sup>.

---

<sup>25</sup> [Real Decreto-ley 17/2021, de 14 de septiembre, de medidas urgentes para mitigar el impacto de la escalada de precios del gas natural en los mercados minoristas de gas y electricidad.](#)

<sup>26</sup> [Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania.](#)

<sup>27</sup> [Real Decreto-ley 11/2022, de 25 de junio, por el que se adoptan y se prorrogan determinadas medidas para responder a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, y para la recuperación económica y social de la isla de La Palma.](#)

<sup>28</sup> [Real Decreto-ley 11/2022, de 25 de junio, por el que se adoptan y se prorrogan determinadas medidas para responder a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, y para la recuperación económica y social de la isla de La Palma.](#)

<sup>29</sup> [Real Decreto-ley 17/2022, de 20 de septiembre, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito de la energía, en la aplicación del régimen retributivo a las instalaciones de cogeneración y se reduce temporalmente el tipo del Impuesto sobre el Valor Añadido aplicable a las entregas, importaciones y adquisiciones intracomunitarias de determinados combustibles.](#)



- Mediante el Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre, se prorrogó la suspensión temporal del IVPEE hasta el 31 de diciembre de 2023.<sup>35</sup>
  - De forma excepcional y transitoria, el impuesto se suspendió para el tercer y cuarto trimestre de 2021 y para los años 2022 y 2023. El objetivo era exonerar a las instalaciones que producen electricidad del pago de dicho impuesto para que puedan ofertar precios más competitivos a los consumidores.
- **Impuesto Especial de la Electricidad (IEE):**
    - Se redujo el tipo impositivo del IEE regulado en la Ley 38/1992, de 28 de diciembre<sup>30</sup>, del 5% al 0,5%. Se establece ese mínimo para este impuesto de acuerdo con lo expuesto Directiva 2003/96/CE<sup>31</sup>.
    - Esta reducción está regulada en el Real Decreto-ley 17/2021, de 14 de septiembre<sup>32</sup>.

## f. Plan + seguridad energética

El Plan + seguridad para tu energía (Plan +SE) se aprobó mediante el Real Decreto-ley 18/2022, de 18 de octubre<sup>33</sup>, y establece en un documento la estrategia de actuaciones a realizar en materia de seguridad energética y apoyo a los consumidores vulnerables, de forma adicional a las medidas anteriormente mencionadas supuso:

- Se desarrollaron campañas de información y divulgación para mejorar la transparencia de la factura en los hogares y el conocimiento sobre las medidas de apoyo para los consumidores vulnerables.
- Se reforzó el Bono Social eléctrico aumentando las cuantías de descuentos para los consumidores vulnerables y consumidores vulnerables severos y se agiliza el proceso para su obtención.
- Se amplió la dotación presupuestaria para el refuerzo del Bono Social Térmico.
- Las comunidades de consumidores de gas natural con un consumo de hasta 50.000 kWh/año se pudieron beneficiarse de la TUR de gas natural.

---

[30 Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales.](#)

[31 Directiva 2003/96/CE del Consejo, de 27 de octubre de 2003, por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad.](#)

[32 Real Decreto-ley 17/2021, de 14 de septiembre, de medidas urgentes para mitigar el impacto de la escalada de precios del gas natural en los mercados minoristas de gas y electricidad.](#)

[33 Real Decreto-ley 18/2022, de 18 de octubre, por el que se aprueban medidas de refuerzo de la protección de los consumidores de energía y de contribución a la reducción del consumo de gas natural en aplicación del "Plan + seguridad para tu energía \(+SE\)", así como medidas en materia de retribuciones del personal al servicio del sector público y de protección de las personas trabajadoras agrarias eventuales afectadas por la sequía.](#)

- Su objetivo era incrementar la protección a los consumidores frente a las tensiones de los mercados energéticos y la escalada de precios, así como facilitar recursos e información para la gestión de consumos.
- Asimismo, se adoptaron medidas de ahorro energético, incluyendo tanto recomendaciones para administraciones, empresas y hogares, como la adopción de medidas legales<sup>34</sup> dirigidas a reducir el consumo nacional de gas natural y, con ello, contribuir a mitigar los picos de precios de forma coherente con la Comunicación de la Comisión Europea «Ahorrar gas para un invierno seguro» («Save gas for a safe winter»).

## **g. Principales actuaciones 2024-2025**

Con el objetivo de orientar las actuaciones para conseguir mitigar las situaciones de pobreza energética en nuestra sociedad, se han mantenido las siguientes medidas estructurales:

- Se prorroga la prohibición de interrumpir los suministros básicos de agua, luz y gas para consumidores vulnerables hasta el 31 de diciembre.
- Se prolongan los niveles de descuento excepcionales del bono social eléctrico hasta el 31 de diciembre de 2025:
  - Hasta el 30 de junio de 2025, el descuento será del 50% y hasta el 31 de diciembre de 2025, el descuento será del 42,5% para consumidores vulnerables.
  - Hasta el 30 de junio de 2025, el descuento será del 65% y hasta el 31 de diciembre de 2025, el descuento será del 57,5% para consumidores vulnerables severos.
  - Si además se es un consumidor en riesgo de exclusión social, porque se está siendo atendido por los servicios sociales de una administración autonómica o local que paguen al menos el 50% de la factura, no se tendrá que hacer frente a la factura eléctrica y, en caso de imposibilidad temporal para hacer frente al pago, no se podrá interrumpir el suministro eléctrico.
- En 2026, los descuentos definitivos quedarán en un 35%<sup>35</sup> para los consumidores vulnerables y en un 50% para los consumidores vulnerables severos. Se trata de descuentos superiores a los niveles precrisis, fijados respectivamente en un 25% y un 40%.

---

<sup>34</sup> [Real Decreto-ley 14/2022, de 1 de agosto de medidas de sostenibilidad económica en el ámbito del transporte, en materia de becas y ayudas al estudio, así como de medidas de ahorro, eficiencia energética y de reducción de la dependencia energética del gas natural.](#)

<sup>35</sup> [Real Decreto-ley 4/2024, de 26 de junio, por el que se prorrogan determinadas medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo y se adoptan medidas urgentes en materia fiscal, energética y social.](#)

## 5. IMPLEMENTACIÓN DE LA ENPE 2019-2024

De forma adicional a la adopción y seguimiento de las medidas de protección a los consumidores aprobadas en el marco de las distintas crisis, en este periodo se ha desarrollado la ejecución de la ENPE en los distintos ejes previstos.

En la implementación de la ENPE se ha constatado con mayor claridad la necesidad de una auténtica implicación y corresponsabilidad por parte de todas las administraciones públicas en el marco de sus competencias, así como de la colaboración reforzada, estructurada y periódica entre las distintas administraciones.

Asimismo, se ha constatado durante este periodo una creciente transversalidad de la perspectiva de inclusión en las distintas políticas públicas, con cada vez más programas de ayudas o medidas sectoriales incorporado una componente específica para consumidores vulnerables ya sea con una ayuda mayor, asignación presupuestaria o criterios específicos.

En un análisis comparado a nivel europeo, cabe destacar la inclusión de una definición más amplia y moderna de la pobreza energética en el Directiva de Eficiencia Energética del 2023 y la elaboración por parte de la UE, con participación de España, de la Recomendación (UE) 2023/2407 de 20 de octubre de 2023 sobre la pobreza energética con las medidas aprobadas e implementadas desde 2019, pudiendo observar como 14 de las 24 recomendaciones europeas ya se encontraban incorporadas a la ENPE 19-25. En cuanto a la ejecución de las medidas de la ENPE, como se ha indicado anteriormente, estas se han visto complementadas o, en ocasiones, superadas, por el contexto y las medidas extraordinarias adoptadas en los contextos de crisis. También es necesario tener en cuenta esta coyuntura extraordinaria de cara a analizar los objetivos cuantitativos que fijó la ENPE 2019-2024, de reducir el valor de cada uno de los cuatro indicadores en un 25% para 2025 con respecto al que tenían en 2017.

En un sentido similar a distintas publicaciones que han analizado la evolución de la pobreza energética en España en este periodo, cabe concluir que la aplicación de la ENPE, así como de las medidas extraordinarias ha permitido proteger a los consumidores y contener la situación de vulnerabilidad en cuanto a pobreza energética, con respecto a un escenario en que éstas no se hubieran puesto en marcha.

La ENPE 2019-2024 establece hasta 19 medidas divididas en 9 líneas de actuación pertenecientes a 4 ejes conceptuales prioritarios para reducir la pobreza energética. Se analiza a continuación cada eje en su conjunto.

### **a. Eje I. Mejorar el conocimiento sobre la pobreza energética**

El Eje I “Mejorar el conocimiento sobre la pobreza energética” tiene como principal objetivo ayudar a modelizar y caracterizar el fenómeno de la pobreza energética a través de tres medidas:

- M1. Actualización y cálculo periódico de los indicadores de pobreza energética.

- M2. Publicación periódica de los indicadores por parte del Ministerio para la Transición Ecológica.
- M3. Realizar un estudio de detalle del gasto energético de los consumidores según zona climática en la que habiten.

El cálculo de los indicadores ha sido fundamental para conocer la evolución de la pobreza energética en España y el impacto de las sucesivas medidas implementadas durante la vigencia de la Estrategia, tanto las que se habían establecido en ella como las coyunturales surgidas del periodo de crisis entre 2020 y 2023.

Este eje ha experimentado un alto grado de implementación, ya que mediante la ECV y la EPF se han obtenido y publicado datos para modelizar la pobreza energética en España. A través de la normalización de las encuestas y metodología de cálculo, en el momento de publicación de este informe septiembre de 2025 se encuentran disponibles los cuatro indicadores primarios de pobreza hasta el año 2024. Además, este informe contiene indicadores adicionales y complementarios a los previstos inicialmente en la ENPE 2019-2024, con análisis que pueden servir de base para el desarrollo del sistema de indicadores en el próximo periodo.

La publicación de este informe permite completar la publicación de los indicadores de pobreza energética.

Adicionalmente, tal y como preveía la ENPE en su medida M3, se han llevado a cabo estudios que permiten profundizar en el conocimiento del gasto energético de los consumidores domésticos, disponibles en este [enlace](#). En concreto se realizaron dos estudios que se materializan en dos publicaciones: el *“Estudio de consumo y gasto energético de los hogares españoles”* y el *“Diagnóstico de la pobreza energética en España: Principales resultados a partir de un panel de hogares diagnóstico de pobreza”*.

El primero de ellos analiza el consumo y gasto energético a partir de una serie de variables de los hogares y viviendas y desarrolla un modelo explicativo partiendo de los microdatos de la EPF del INE para la serie 2016-2022 mediante un enfoque estadístico y de aplicación de algoritmos de machine learning.

El segundo, es un estudio específico sobre la pobreza energética basado en la monitorización de un panel de hogares vulnerables, con el objetivo de profundizar en el conocimiento sobre el gasto energético requerido y realmente efectuado por los hogares para satisfacer sus necesidades de confort térmico, analizar la solidez de los indicadores de pobreza energética comúnmente utilizados y evaluar las medidas estructurales y/o paliativas destinadas a combatir la pobreza energética.

Su relevancia está en que proporcionan una base sólida útil en varias vertientes.

La primera, porque el conocimiento de qué variables y cómo afectan al binomio consumo-gasto, permite diseñar herramientas de seguimiento e indicadores más robustos que puedan tener en consideración distintas casuísticas, así como contribuir a la interpretación de su evolución en el tiempo.

La segunda, porque estos estudios han permitido evaluar medidas estructurales y/o paliativas existentes destinadas a combatir la pobreza energética, identificando sus fortalezas y debilidades, y formulando, en su caso, recomendaciones

La tercera, porque disponer de valores de referencia de consumos y gastos, tanto para la población en general como para un colectivo de hogares vulnerables, así como un conocimiento más profundo de esta realidad, posibilita un diseño más eficaz de las políticas y medidas, adaptado a las distintas realidades, especialmente a los colectivos más vulnerables.

## **b. Eje II. Mejorar la respuesta frente a la situación actual de pobreza energética**

Este segundo eje de medidas pretende mejorar las actuaciones de carácter coyuntural y asistencial directo para los consumidores vulnerables en ámbito de la factura energética, corte de suministro y frente a situaciones meteorológicas extremas. Está compuesto por tres medidas:

- M4. Creación de un nuevo bono social energético.
- M5. Suministro mínimo vital (SMV).
- M6. Protección de los consumidores en situaciones meteorológicas extremas.

Este es uno de los ejes más relacionado con la situación coyuntural externa, y de las distorsiones sufridas en los mercados energético, afectando en alto grado a consumidores, dado el ratio de gasto energético respecto a los ingresos. La implantación de las medidas relacionadas con este eje ha sido importante como se puede ver con el amplio número de medidas legislativas y presupuestarias aprobadas en materia del bono social y del SMV.

En el apartado del bono social, compuesto por el bono social eléctrico (BSE) y el bono social térmico (BST), se han realizado numerosas reformas.

En este sentido, el Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, estableció el bono social térmico, cuya gestión y abono quedaban en manos de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades con Estatuto de Autonomía, financiado con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. Con ello se amplió la cobertura de suministros incluidos y se reforzó la coordinación con otras Administraciones.

Posteriormente, el Real Decreto 391/2021, de 1 de junio, reforzó la cooperación interadministrativa en la gestión del bono social térmico. Por su parte, el Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, redefinió el concepto de consumidor vulnerable al introducir un nuevo sistema de baremación: elevó el umbral de renta para considerar un hogar vulnerable, otorgando mayor peso a la presencia de menores (0,5 veces el IPREM por cada niño) frente a los adultos (0,3 veces el IPREM). De esta manera, se priorizó a las familias con menores, conforme al objetivo de la medida.

En cuanto a los descuentos ofrecidos por el Bono Social eléctrico, hasta 2021, era del 25% y del 40% para consumidores vulnerables y vulnerables severos, respectivamente.

Sin embargo, ha sufrido varias ampliaciones, primero a 60% y 70%, luego a 65% y 80%. Una vez la situación de crisis de precios energéticos desde 2024 se ha ido produciendo una reducción escalonada de los descuentos, volviendo a niveles superiores a los establecidos con anterioridad a las crisis.

Adicionalmente, mediante el Real Decreto-ley 18/2022 se ha creado el denominado “bono eléctrico de justicia energética”, que pretende extender las herramientas de protección más allá de los colectivos catalogados como vulnerables, por lo que recoge la aplicación temporal del bono social de electricidad a los hogares con bajos ingresos particularmente afectados por la crisis energética hasta el 30 de junio de 2024, a los que les corresponde la aplicación de un descuento del 40% sobre el PVPC.

Juntamente con el aumento de descuentos, se han ampliado los grupos de beneficiarios, tanto de forma permanente (beneficiarios del IMV) como coyunturales (afectados por ERTE/ERE), así como el límite de energía consumida y elevado los umbrales de renta dependiendo de circunstancias especiales y morfología de la unidad de convivencia. Además, se ha modificado el concepto de unidad familiar por el de unidad de convivencia, ayudando a adecuar el bono social a la situación de muchas familias.

Año	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025 <sup>36</sup>
<b>Descuentos</b>	25% / 40%	25% / 40%	Ene.-Oct.: 25% / 40% Nov.-Dic.: 60% / 70%	Ene.-Mar.: 60% / 70% Nov.-Dic.: 65% / 80%	65% / 80%	Ene.-Sep.: 65% / 80% Oct.-Dic.: 57,5% / 72,5%	Ene.-Jun.: 50% / 65% Jun.-Dic.: 42,5% / 57,5%
<b>Beneficiarios (dic.)</b>	1.303.530	1.220.172	1.218.120	1.351.027	1.599.291	1.641.084	1.693.308
<b>Consumidores Vulnerables</b>	669.074	630.463	609.953	629.990	710.349	766.637	797.291
<b>Consumidores Vulnerables Severos</b>	627.995	586.208 579.672	592.735	707.058	847.865	867.286	888.617

Tabla 5.1. Evolución del bono social entre el 2019 y el 2025. Fuente: MITECO.

Como se puede ver en la tabla anterior el número de beneficiarios del BSE entre el inicio de la estrategia y los datos consolidados del 30 de junio de 2025 es superior a los 389.700 beneficiarios, alcanzando el 1.693.308.

En cuanto al bono social térmico, su dotación presupuestaria ha pasado de suponer 75 millones de € en 2019 a más de 350 millones de € en 2025. Cabe señalar que entre el segundo semestre de 2021 y el primero de 2022, se realizaron tres aumentos

<sup>36</sup> A 30 de junio de 2025

coyunturales en su financiación por valor de 100 M€<sup>37</sup>, 75 M€<sup>38</sup> y 225 M€<sup>39</sup>, junto con aumentos de la cuota mínima, media y máxima de ayuda.

Año	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Cuantía anual	75 M€	87 M€	200 M€	452 M€	255 M€	316 M€
Beneficiarios	1.094.346	1.270.897	1.113.536	1.226.731	1.357.138	1.580.735

Tabla 5.2. Evolución de la cuantía y beneficiarios del bono social. Fuente: MITECO.

Cabe destacar, por último, en el apartado del bono social, el hecho de la aprobación de la renovación automática cada dos años, si se siguen manteniendo las condiciones, y en caso de que las circunstancias del beneficiario hayan empeorado y cumpla los requisitos para ser considerado consumidor vulnerable severo, mantendrá esa condición por lo menos los mencionados dos años.

No obstante, a pesar de las mejoras introducidas en el Bono Social, distintos estudios vienen advirtiendo de un riesgo de falta de cobertura (o *non take-up*), es decir, la proporción de potenciales beneficiarios de esta cobertura que actualmente no acceden a ella.

*Según recoge EsadeEcPol en su informe ¿Llega el bono social eléctrico a quien lo necesita?: “La tasa de cobertura del bono en 2022 fue del 24,5%, habiendo crecido respecto a 2021 (23,2%) y 2020 (22,6%). Esto quiere decir que casi 8 de cada 10 beneficiarios potenciales no recibe el bono”.*

*“Aunque dos de cada tres beneficiarios del bono se concentran en los primeros deciles de renta, la tasa de cobertura entre estos es del 20%. Si tenemos en cuenta que prácticamente todos los hogares en este rango de ingresos cumplen los requisitos, existe un significativo margen de mejora. En contraste, la tasa de cobertura es superior al 40% entre familias de renta alta fundamentalmente debido a la posibilidad de acceder al bono siendo familia numerosa.”*

Según el informe de ECODES *Resultados de la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2019-2024*, los datos de su programa *Ni un hogar sin energía* muestran un 75 % de los hogares con derecho al bono social no lo están percibiendo, y 70% según Cruz Roja.

Indica también que, desde 2017, tras la reforma el bono social que incorporó criterios de renta para orientarlo realmente a consumidores en situación de vulnerabilidad ha ido aumentando beneficiarios superándose los 1.600.000 beneficiarios en 2024, pero

---

<sup>37</sup> Art. 3. [Real Decreto-ley 23/2021, de 26 de octubre, de medidas urgentes en materia de energía para la protección de los consumidores y la introducción de transparencia en los mercados mayorista y minorista de electricidad y gas natural.](#)

<sup>38</sup> Disposición adicional decimoquinta. [Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania.](#)

<sup>39</sup> Medida 47. [Plan +Seguridad Energética. Real Decreto-ley 18/2022, de 18 de octubre.](#)

son cifras inferiores en comparación con los más de 3 millones de hogares de pobreza energética según el indicador de gasto desproporcionado en España que podrían ser potenciales preceptores, teniendo en cuenta además que en la cifra de beneficiarios también se encuentran familias numerosas que no son vulnerables

Por ello, en el próximo periodo será necesario desarrollar medidas que permitan mejorar la tasa de cobertura de esta herramienta clave de protección a los consumidores.

En este eje de la ENPE, también es importante la creación del suministro mínimo vital (SMV), mediante el Real Decreto-ley 17/2021<sup>40</sup>. Esta herramienta de lucha contra la pobreza energética permite a los beneficiarios del bono social disponer de 4 meses adicionales con una potencia eléctrica reducida, de 3,5 kW, para adecuar su situación de impago una vez finalizados los 6 meses iniciales desde el primer impago, sin opción a sufrir una interrupción del suministro.

Durante este periodo, este eje de protección, junto con la medida de la ENPE ligada a prohibición de corte a consumidores vulnerables en condiciones meteorológicas extremas, han quedado superados por la aprobación de la prohibición extraordinaria de corte de suministro a consumidores vulnerables atendiendo al contexto excepcional internacional.

Una vez superada esta situación excepcional, resulta necesario un trabajo en el ámbito de la administración y la sociedad civil para evolucionar de medidas coyunturales y extraordinarias a medidas estructurales, atendiendo a los contextos concretos en cada caso.

### **c. Eje III. Crear un cambio estructural para la reducción de la pobreza energética**

El tercer eje de la ENPE tiene como objetivo la reducción de la pobreza energética a través de minorar las necesidades energéticas de las viviendas de los consumidores, en particular, los consumidores vulnerables, a partir de intervenciones en el parque inmobiliario. Bajo el principio de que la energía más barata es la que no se necesita, las cinco medidas presentes en este eje son:

- M7. Rehabilitación exprés en viviendas.
- M8. Fomento del parque de vivienda pública en alquiler social con subvención para los gastos de suministros energéticos para colectivos especialmente vulnerables.
- M9. Sustitución de equipos por otros más eficientes energéticamente.
- M10. Rehabilitación integral de edificios.

---

<sup>40</sup> Art. 1. [Real Decreto-ley 17/2021, de 14 de septiembre, de medidas urgentes para mitigar el impacto de la escalada de precios del gas natural en los mercados minoristas de gas y electricidad.](#)



- M11. Otras medidas derivadas del análisis en la "Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España (ERESEE)".

Las actuaciones en rehabilitación de viviendas, y equivalentes, son las llamadas medidas estructurales, y de acuerdo con los diferentes estudios tienen un impacto importante en la reducción a largo plazo de la pobreza energética. Este eje ha tenido una fuerte implantación, alcanzado al menos una implantación media-alta en todas las medidas.

La rehabilitación de viviendas se ha llevado a cabo mediante diversos programas, destacando, en primer lugar, el programa PREE, con una asignación superior a los 400 M€ y con solicitudes cerca de los 650 M€, habiéndose ejecutado más del 50% del presupuesto asignado. El programa PREE 5000 realiza actuaciones similares, pero específicamente en territorios del reto demográfico, incorporando esa componente de vulnerabilidad en esa línea.

La cuantía de las ayudas del programa PREE pueden incrementarse hasta en un 15% sobre la base de la ayuda si el beneficiario es un consumidor vulnerable.

En el marco de la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética, el Programa de Incentivos 4 de la línea de Energías Renovables Innovadoras representa una herramienta esencial para abordar la exclusión energética en España. Financiado por el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) y gestionado por el Instituto para la Diversificación y el Ahorro de la Energía (IDAE), el programa destina 78,07 millones de euros a proyectos de autoconsumo colectivo con sistemas de almacenamiento energético, garantizando la participación de al menos un 10% de consumidores vulnerables en cada iniciativa.

La inclusión de estos colectivos no solo mejora su acceso a una energía limpia, asequible y fiable, sino que también impulsa su implicación en la transición energética. Se estima que unas 4.000 personas en situación de vulnerabilidad podrán beneficiarse de las distintas modalidades de autoconsumo colectivo subvencionadas. Destaca especialmente un proyecto promovido por un ayuntamiento madrileño, que, con una inversión de 26,5 millones de euros, suministrará energía a 7.600 usuarios, de los cuales más de 2.700 pertenecen a colectivos vulnerables.

Este enfoque innovador refuerza la cohesión social y territorial, especialmente en entornos urbanos donde predominan las comunidades de vecinos. La incorporación de sistemas de almacenamiento y la promoción de modelos de gobernanza compartida fortalecen la resiliencia del sistema energético y fomentan la participación ciudadana, consolidando el autoconsumo colectivo como una herramienta estructural para avanzar hacia una transición energética justa, inclusiva y sostenible.

Por otro lado, en segundo lugar, se encuentra el programa de ayuda a las actuaciones de rehabilitación a nivel de barrio en Entornos Residenciales de Rehabilitación Programada (ERRP) con el objetivo de reducir al menos un 30% del consumo, pudiendo obtener ayudas del 100% de la actuación en caso de vulnerabilidad económica.

En este programa las CCAA y entidades locales tienen un papel importante al participar en la adjudicación, ya sea directa o en comisión bilateral, a su propuesta. El límite de adjudicación es el cuarto trimestre de 2024 y en el segundo trimestre de 2026 se debe haber producido la finalización de las actuaciones subvencionables.

En el ámbito de las ayudas públicas cabe destacar también mejoras legislativas importantes, como la no inclusión de las ayudas en la base imponible del IRPF, que históricamente ha producido importantes perjuicios a los hogares en situación de vulnerabilidad, como la pérdida de otras ayudas sociales.

La Estrategia a Largo Plazo para la Rehabilitación Energética en el Sector de la Edificación en España (ERESEE 2020) también planteaba una propuesta de actuación integral sobre viviendas ocupadas por población afectada por pobreza energética con menús de intervención específicos que incluyen medidas pasivas sobre la envolvente, medidas exprés y medidas sobre las instalaciones. La ERESEE 2020 proporcionaba información y soporte a las actuaciones sobre el parque edificatorio financiadas por el Componente 2 del PRTR. Actualmente se está redactando el Plan Nacional de Renovación de los Edificios 2026 (PNR 2026), el cual proporciona una visión general del parque inmobiliario nacional, de las barreras y deficiencias del mercado, de las capacidades de los sectores de la construcción, eficiencia energética y energías renovables y del porcentaje de hogares vulnerables. Así mismo, establece una hoja de ruta con objetivos e indicadores de progreso, que incluya la reducción del número de personas afectadas por la pobreza energética, con vistas a alcanzar el objetivo de neutralidad climática a más tardar en 2050.

En cuanto al fomento del parque público de vivienda, cabe destacar, por un lado, el Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025, que proporcionará ayuda a víctimas de violencia de género, personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, personas sin hogar y otras personas especialmente vulnerables, así como ayudas a personas arrendatarias en situación de vulnerabilidad sobrevenida, actuaciones de ayuda al alquiler de vivienda, programa de incremento del parque público de vivienda, así como medidas dirigidas a colectivos específicos como personas mayores personas con discapacidad. Y, por otro, la componente C02.I02 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) plantea la construcción de 20.000 viviendas de alquiler social en edificios cuyo consumo de energía primaria sea al menos un 20 % inferior al requisito de los edificios de consumo de energía casi nulo con arreglo a las directrices nacionales.

En el ámbito de ayudas para la renovación de electrodomésticos por otros más eficientes, las CCAA, en el ámbito de sus competencias, han venido publicando convocatorias con esta finalidad, incluyendo en algunos casos ayudas adicionales cuando los beneficiarios se tratan de consumidores vulnerables o consumidores vulnerables severos

Por último, en el ámbito de la promoción de la mejora energética estructural en hogares en situación de vulnerabilidad, cabe destacar la inclusión en el Sistema de Certificados

de Ahorro Energético (Sistema CAE) de fichas estandarizadas encaminadas a mejorar la eficiencia energética en viviendas habitadas por consumidores vulnerables.

#### **d. Eje IV. Medidas de protección a los consumidores y concienciación social**

Este eje tiene como gran objetivo transmitir conocimiento a la sociedad sobre la pobreza energética, sus características y fundamentos, cómo puede afectar a quien la sufre, los mecanismos de apoyo para reducir sus efectos y los trámites necesarios para completarlos.

Tiene como objetivo facilitar el acceso a información fiable rápidamente tanto para los propios consumidores vulnerables como para los trabajadores sociales, atención primaria y ciudadanía en general. El eje está compuesto por 8 medidas:

- M12. Elaboración de protocolo para detectar situaciones de pobreza energética por parte de los profesionales de atención primaria de salud.
- M13. Homogenización de la gestión de la información.
- M14. Establecimiento de mecanismos de sensibilización y generación de conciencia colectiva del problema de la pobreza energética en España.
- M15. Página web que funcione como punto de acceso general de información sobre pobreza energética.
- M16. Realización de acciones de comunicación sobre el uso de contadores inteligentes.
- M17. Información sobre hábitos de consumo, ahorro energético y mejora de la eficiencia energética.
- M18. Establecimiento de un canal de comunicación permanente de las novedades en materia de pobreza energética a los sujetos y colectivos interesados.
- M19. Inclusión, en la normativa relativa a consumidores energéticos de la perspectiva de la pobreza energética.

A través del Plan de Acción de Atención Primaria y Comunitaria 2022-2023<sup>41</sup>, y mediante su documento de desarrollo<sup>42</sup>, se ha producido un importante avance al considerar la pobreza un factor clave en el diagnóstico y asistencia utilizando la historia clínica del paciente. Por ello, se ha incorporado una pregunta de cribado sobre pobreza: *“En el último año, ¿tiene o ha tenido dificultades para llegar a final de mes?”*

Además, otras preguntas incluidas en la propuesta, tanto de carácter social, laboral, como de vivienda se consideran necesarias y capitales para mejorar la atención a corto, medio y largo plazo en el ámbito de la atención primaria a consumidores vulnerables.

---

<sup>41</sup> [Plan de Acción de Atención Primaria y Comunitaria 2022-2023](#)

<sup>42</sup> [Condicionantes sociales y del contexto familiar que sería recomendable incluir en la historia de salud digital](#)

Se han establecido canales de comunicación, tanto digitales como mediante diversas campañas, para apoyar la consecución de estos objetivos. Los representantes políticos y técnicos del MITECO han participado en numerosos encuentros con el Tercer Sector y el resto de Administraciones Públicas, fomentando el intercambio de información y de Mejores Técnicas Disponibles en la materia.

Desde las Administraciones Públicas, tanto nacional, como autonómico y local, se ha hecho un esfuerzo en la creación de canales de comunicación, concienciación, sensibilización o sistematización de la información. Pese a ello, la evolución de este eje es difícil de cuantificar y ha sufrido disparidad en su aplicación.

En este sentido, destaca el Servicio de Información a la Ciudadanía en Eficiencia Energética y Energías Renovables (SICER), gestionado por IDAE, atiende también consultas relativas tanto al bono social eléctrico como al bono social térmico.

Desde la inclusión de este tipo de consultas en SICER, han supuesto un volumen muy importante del total de solicitudes atendidas (superior siempre al 20%, siendo en algún año superior al 40%). Cabe destacar que, con el apaciguamiento de la crisis de precios energéticos y la reducción de los costes eléctricos y de gas natural, se han reducido enormemente las consultas:

	2020	2021	2022	2023 <sup>43</sup>	2024 <sup>44</sup>
<b>Consultas atendidas sobre bono social eléctrico</b>	7.429 (16,69% del total)	4.020 (6,98% del total)	5.623 (8,53% del total)	892 (1,18% del total)	404 (0,54% del total)
<b>Consultas atendidas sobre bono social térmico</b>	12.454 (27,98% del total)	16.385 (28,46% del total)	12.353 (18,74% del total)	5.712 (7,58% del total)	8.133 (10,79% del total)
<b>Consultas atendidas totales</b>	44.517	57.565	65.946	28.378	33.388

Tabla 5.3. Consultas tendidas sobre los bonos sociales. Fuente: MITECO.

También a nivel de la administración autonómica (ej. País Vasco<sup>45</sup>), la administración local (ej. Ayuntamiento Getafe<sup>46</sup>) y el Tercer Sector (ej. Cruz Roja<sup>47</sup>, ECODES<sup>48</sup>) se han habilitado espacios, iniciativas y proyectos para sensibilizar e informar sobre pobreza energética.

En el ámbito de la difusión de información del bono social la página web <https://www.bonosocial.gob.es> se creó con la intención de apoyar a los consumidores para conocer las características del bono social, los requisitos necesarios para solicitarlo

<sup>43</sup> Periodo activo de 1 enero a 20 agosto

<sup>44</sup> Periodo activo de 1 de febrero al 31 de diciembre

<sup>45</sup> <https://www.kontsumobide.euskadi.eus/informacion/pobreza-energetica-medidas-para-personas-vulnerables/webkon00-kb2tcviv/es/>

<sup>46</sup> <https://hogaressaludables.getafe.es/>

<sup>47</sup> <https://www2.cruzroja.es/web/ahora/-/pobreza-energetica>

<sup>48</sup> <https://ecodes.org/hacemos/energia-y-personas/cultura-energetica-y-pobreza-energetica/ni-un-hogar-sin-energia>

y el procedimiento. En la actualidad toda esta información se encuentra en la web del MITECO (<https://www.miteco.gob.es/es/energia.html>).

Además, se han realizado campañas específicas de información y comunicación con objeto de promover, entre otros temas, la rehabilitación energética entre los ciudadanos y agentes sectoriales, como pueden ser las campañas:

- “Energía y Ciudadano: Aplicar la Eco-Lógica” con el objetivo de concienciar sobre la transición energética en el hogar, la movilidad y el autoconsumo, en 2020.
- La campaña “Algo está cambiando”, de septiembre 2023, para apostar por gestos cotidianos, autoconsumo, rehabilitación, ahorro, movilidad.
- Así como la campaña del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana denominada “Hogar, dulce hogar” donde se difunden las líneas de subvención a la rehabilitación energética de viviendas.

## 6. REFERENCIAS

- Aspachs, O., & Mestres Domènech, J. (2024). ¿Cómo ha evolucionado la clase media en España? *CaixaBank Research*.
- Cátedra de Energía y Pobreza de la Universidad de Comillas ICAI-ICADE. (2023). *Informe de Indicadores de Pobreza Energética en España 2023*.
- Costa-Campi, M., Choi de Mendizábal, Á., Jové-Llopis, E., & Trujillo-Baute, E. (2024). *Comprendiendo la pobreza energética: Un análisis de la persistencia*. Fundación Naturgy.
- Cubero, J., Más, P., Ortiz, R., & Ruíz, P. (2025). Reaping the benefits of renewable energy in the. *BBVA Research*.
- ECODES. (2025). *Resultados de la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2019-2024*.
- Energy Poverty Advisory Hub - European Union*. (s.f.). Obtenido de <https://energy-poverty.ec.europa.eu/observatory>.
- EsadeEcPol, Center for Economic Policy. (2022). Estimando el efecto del tope al precio del gas.
- EsadeEcPol, Center for Economic Policy. (2023). *Los efectos del tope al gas en los precios, la inflación y el consumo seis meses después*.
- EsadeEcPol, Center for Economic Policy. (2024). *¿Llega el bono social eléctrico a quien lo necesita? Análisis de las tasas de cobertura y las características del hogar*.
- Eurostat - European statistics*. (s.f.). Obtenido de <https://ec.europa.eu/eurostat>.
- Heymann, D. C. (2025). España y su nueva ventaja energética. *CaixaBank Research*.
- Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030. (2024). *Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2024-2030*.
- Observatorio de la Transición Energética y la Acción Climática (OTEA) - Basque Centre for Climate Change (BC3). (2023). *Infografía "Transición energética justa: Hogares"*.
- OECD. (2025). *OECD Economic Surveys: European Union and Euro Area 2025*. Paris: OECD Publishing.
- Quintana, J. (2024). El impacto de las energías renovables sobre el precio mayorista de la electricidad. *Boletín Económico - Banco de España*.
- Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en el Estado Español (EAPN-ES). (2025). *15º Informe sobre el Estado de la Pobreza*.

## ANEXO I. DEFINICIONES

- **Inflación anual.** En porcentaje obtenida del INE.
- **Renta media anual (€).** Renta media anual de la población española.
- **Mediana renta (€).** Mediana de la renta anual.
- **SMI anual (€).** Salario Mínimo Interprofesional.
- **Gasto energético por hogar medio (€).** Factura anual total que paga un hogar por los suministros energéticos (electricidad, gas, carburantes, etc.).
- **Gasto desproporcionado 2M (% hogares).** Porcentaje de hogares cuyo gasto energético sobre los ingresos es superior al doble de la mediana nacional.
- **Gasto desproporcionado adaptado 2M' (% hogares).** Porcentaje de hogares que dedican menos de la mitad que la mediana nacional a sus gastos energéticos.
- **Pobreza energética escondida HEP M/2 (% hogares).** Porcentaje de hogares cuyo gasto energético por unidad de consumo es inferior a la mitad de la mediana nacional.
- **Pobreza energética escondida adaptado HEP' M/2' (% hogares).** Porcentaje de hogares cuyo gasto energético por unidad de consumo es inferior a la mitad de la media de medianas de los últimos 5 años
- **Temperatura inadecuada en la vivienda en invierno (% población).** Porcentaje de la población que no puede mantener su vivienda a una temperatura adecuada durante el invierno.
- **Retraso en el pago de facturas de suministros de la vivienda (% población).** Porcentaje de la población que tiene retrasos en el pago de las facturas de los suministros de la vivienda.
- **Indicador de gasto desproporcionado basado en el MIS<sup>49</sup> (% hogares).** Porcentaje de hogares que precinden de otros elementos básicos de la cesta de necesidades debido a un gasto energético excesivo.
- **Carga energética por hogar medio (% gasto total).** Porcentaje del gasto total del hogar destinado a pagar la factura energética. Es la suma del desglose por tipo de bien (electricidad, carburantes y gas natural).
- **Indicador AROPE (% de población).** Porcentaje de la población que cumple al menos uno de los tres criterios siguientes: está en riesgo de pobreza, está en privación material y social severa (PMSS), o tiene entre 0 y 64 años y vive en un hogar con baja intensidad de empleo (BITH). El indicador combina elementos de renta, posibilidades de consumo y empleo y está calculado por el INE a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV).

---

<sup>49</sup> [MIS \(Minimum Income Standard\)](#): La cantidad mínima de ingresos necesaria para que diferentes tipos de hogares puedan cubrir no solo sus necesidades básicas (alimentación, vivienda, vestido, calefacción), sino también aquellos bienes y servicios que la sociedad considera esenciales para llevar una vida adecuada, participar en la comunidad y tener una existencia digna.

## ANEXO II: METODOLOGÍA DEL CÁLCULO DE LOS INDICADORES

Los cuatro indicadores incluidos en la ENPE 19-24 han sido calculados a partir de los datos proporcionados por **la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) y de la Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF)**, elaboradas por el Instituto Nacional de Estadística (INE).

A la hora de realizar el análisis y de obtener el resultado, es importante tener en cuenta que la EPF tiene una peculiaridad en cuanto a la recopilación de datos de ciertos consumos y gastos energéticos. Para los casos de la electricidad, gas natural, gas ciudad y gases licuados esta recogida de datos es referida al último recibo abonado por el hogar. Estos recibos son, a modo general, de periodicidad mensual en el caso de la electricidad, bimensual en el caso del gas y variables en el caso de los gases licuados ya que se venden en unidades (bombonas) y son adquiridos en función de la demanda.

Estos valores son posteriormente elevados temporal y poblacionalmente.

En esos casos esto conlleva a que el dato registrado esté influido por la fecha de realización de la encuesta, presentando de forma general, valores más elevados en meses fríos por el efecto de la calefacción, cuando estas fuentes energéticas son empleadas con esa finalidad.

Cuando se trata, como es la función principal de la EPF de dar valores globales de gasto anual para los hogares de un territorio, y teniendo en cuenta que la cantidad de hogares que encuestan es muy numerosa y de forma continua durante todo el año, este efecto no es relevante. Unos hogares compensan a otros, entre todos comprenden una distribución a lo largo del año homogénea, y a través de los factores adecuados de elevación poblacional y temporal de los datos de la encuesta el agregado global es estadísticamente representativo para una anualidad.

Sin embargo, esto si es un inconveniente cuando quiere estudiarse dentro de esa muestra la relación entre consumos y gastos térmicos y otras características del hogar encuestado, ya que en ciertos casos puede existir un sesgo por la fecha de realización de la encuesta.

Además, hay que señalar que, en materia de gasto (€), también pueden influir factores psicosociales y económicos, como un buen nivel de renta, la disponibilidad de equipamiento y la eficiencia de este, o los diferentes hábitos de consumo. Los indicadores 2M y HEP tienen una representatividad limitada, al tratarse de un análisis de datos agregados, por lo que debe interpretarse en conjunto con los otros propuestos.

Además, el indicador porcentaje de población con una temperatura inadecuada en la vivienda en invierno tiene un fuerte componente de subjetividad, al obligar a valorar a los encuestados respecto a su sensación térmica, no respecto a valores reales de temperatura en la vivienda respecto a estándares sanitarios y de comodidad. También es necesario señalar la falta de una representación de un indicador similar para la refrigeración en verano, ya que el proceso de calentamiento global no deja de incidir enormemente en este apartado.



Para el examen del indicador HEP se mantiene la metodología aplicada en la actualización llevada a cabo para los datos del año 2018, consistente en dividir el gasto energético de cada hogar entre el número de unidades de consumo del hogar, evitando así la distorsión producida al comparar hogares heterogéneos en cuanto al número de sus integrantes. Únicamente no se utiliza este criterio cuando el indicador se cruza con variables que ya incorporan el número de miembros del hogar (en concreto, las variables tamaño y tipo de hogar), utilizando preferiblemente para estas dos variables la mediana de cada categoría.

Como en años anteriores y de acuerdo con la línea marcada por la Estrategia, se ha realizado también la actualización de dos indicadores **adaptados (2M' y HEP')** calculados a partir de la media de las medianas de los últimos cinco años, al objeto de observar si su seguimiento revela información complementaria útil para la comprensión de este fenómeno de pobreza energética.

Resulta especialmente interesante el análisis de impacto de estos indicadores, tanto de los principales como de sus adaptados, por las zonas climáticas establecidas en el Código Técnico de la Edificación (CTE). Este análisis comparativo se lleva a cabo en el anexo III desde dos perspectivas: la que permite comparar dichos indicadores por zona climática en función de la mediana nacional (para los indicadores 2M y HEP) o de la media de medianas nacional (2M' y HEP'), y la que compara los valores obtenidos por zona climática con la propia mediana de cada zona climática (2M y HEP) y con la medida de medianas de la zona climática (2M' y HEP').

## ANEXO III: TABLAS DE INDICADORES

### e. Gasto desproporcionado (2M)<sup>50</sup>

El **gasto desproporcionado (2M)**, definido como el porcentaje de hogares cuya participación del gasto energético en los ingresos es más del doble de la mediana nacional, presenta valores similares en los ejercicios de 2022 y 2023, siendo la proporción de hogares con gasto desproporcionado un 16,9% y un 17% respectivamente.

La evolución registrada por este indicador refleja que el gasto desproporcionado continúa siendo reflejo del complicado contexto geopolítico que ha impactado significativamente en la población, incrementando el gasto y agudizando la desproporcionalidad de este. En este sentido, el proceso inflacionario en los precios energéticos se puede citar como un factor clave en este indicador.

Sin embargo, el **gasto desproporcionado adaptado (2M')**, medido respecto a la media de medianas de los últimos 5 años (Tabla 3.1), **se reduce considerablemente, regresando a la tendencia decreciente iniciada en 2019**, solo interrumpida en 2022. Este indicador adaptado presenta un **enfoque más estructural y permite abordar el estudio del gasto desproporcionado a medio plazo**, eliminando la distorsión asociada a circunstancias que pudieran estar relacionadas con un año concreto.

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<b>Gasto desproporcionado 2M (% hogares)<sup>51</sup></b>	15,6	16,0	15,6	16,9	17,0	17,2
<b>Gasto desproporcionado adaptado 2M' (% hogares)</b>	14,9	14,4	14,2	18,7	13,9	12,7

<b>Mediana</b>	<b>4,3</b>	<b>4,1</b>	<b>4,0</b>	<b>4,5</b>	<b>3,7</b>
<b>Media de medianas</b>	<b>4,4</b>	<b>4,3</b>	<b>4,2</b>	<b>4,3</b>	<b>4,1</b>

Tabla 3.1. Evolución del indicador 2M y 2M' desde 2019 hasta 2024. Evolución de la mediana y de la media de medianas de la relación entre gasto energético e ingresos para el cálculo del indicador 2M y 2M' respectivamente, desde 2019 hasta 2023.

En los años 2022 y 2023, el indicador de gasto desproporcionado (2M) aumentó ligeramente, mientras que el valor de la mediana de gasto energético de los hogares (2M'), en relación con sus ingresos se ha visto reducido significativamente. Por tanto, este aumento no siempre implica una situación negativa, dado que es necesario examinar en detalle la evolución de los ingresos de los hogares y sus gastos energéticos según su poder adquisitivo. Este dato indica que, en 2023, los hogares españoles

<sup>50</sup> Todos los datos relacionados con el gasto desproporcionado (2M) y con el gasto desproporcionado adaptado (2M') se expresan en % de hogares.

<sup>51</sup> Se ha producido una actualización de los valores previamente publicados de años anteriores al subsanarse un error metodológico en el cálculo de la mediana nacional.

experimentaron un incremento en sus ingresos equivalentes en todos los niveles de renta.

En los años 2022 y 2023 en todos los deciles de renta se ha experimentado, en promedio, un incremento de la renta y una bajada del gasto energético. Sin embargo, el indicador 2M mide el porcentaje de hogares cuya participación del gasto energético en los ingresos está por encima del umbral correspondiente al doble de la mediana nacional. La bajada en el gasto energético refleja una mejora en la mediana, bajando doblemente el umbral para considerar un hogar en situación de gasto desproporcionado. Pasando de una mediana del 4,5% (de gasto energético sobre ingresos) al 3,7%, así, el umbral para considerarse gasto proporcionado ha bajado del 9% al 7,4%. Es decir, un hogar que antes dedicaba, por ejemplo, el 8,5% de sus ingresos a energía antes no computaba en el 2M y no se contabilizaba en el indicador de gasto desproporcionado al estar por debajo del 9%, pero ahora sí se contabilizaría al estar por encima del 7,4%.

Para mitigar el impacto de este cambio drástico de la mediana de un año a otro y poder interpretar y comparar los datos sin que esa casuística concreta influya, el indicador adaptado, haciendo la media de las medianas, permite medir el gasto desproporcionado con respecto a un promedio de los últimos cinco años.

En este sentido, la reducción del indicador adaptado demuestra la mejoría: menos hogares tienen un gasto desproporcionado en relación con los últimos años.

Por otro lado, al analizar la evolución de los gastos equivalentes en energía, se constata una disminución en el gasto energético por hogar, sin importar su nivel de renta, un comportamiento que se corresponde con la marcada bajada de los precios energéticos en 2023 respecto a 2022.

En la ENPE, el estudio del indicador en función de diferentes variables se refirió a los hogares en los que sólo existía gasto desproporcionado (2M) y no existía pobreza escondida (HEP), retirando de la muestra aquellos hogares que presentaban tanto 2M como HEP. Tras el diagnóstico realizado en la actualización llevada a cabo para el año 2018, se consideró más adecuado proporcionar información sobre todos los hogares con gasto energético desproporcionado, con independencia de su situación en relación con la pobreza energética escondida. Esta metodología se ha mantenido para la actualización de los indicadores desde entonces, para asegurar la consistencia entre los años.

Por otra parte, cabe señalar que el INE, tras detectar un error en el cálculo de la mediana nacional que afecta a la determinación del indicador del gasto desproporcionado (2M) y a su adaptado (2M') durante toda la serie temporal, se ha reprogramado el cálculo del indicador, viéndose modificados ligeramente los datos publicados con anterioridad.

Este cambio es relevante ya que la variación, siempre reduciendo su valor, entre el dato publicado y el ajustado puede llegar hasta los 2,8 puntos porcentuales en el caso de 2020. Atendiendo a las variaciones porcentuales, el siguiente con mayor variación es 2018 con casi un 8%, seguido de 2019 con un 6,59% y, finalmente, 2021 con 5,45%. Cabe

destacar que el ajuste en el caso del adaptado (2M') es siempre menor, salvo en este último. La siguiente tabla 3.2 resulta de interés para entender la variación en los valores del indicador real respecto al publicado con anterioridad.

	2018		2019		2020		2021	
	Publi.	Ajust.	Publi.	Ajust.	Publi.	Ajust.	Publi.	Ajust.
Gasto desproporcionado 2M (% hogares)	16,90%	15,56%	16,70%	15,60%	18,80%	16,00%	16,50%	15,60%
Variación 2M (reducción)		7,93%		6,59%		14,89%		5,45%
Gasto desproporcionado adaptado 2M' (% hogares)	16,00%	14,86%	15,50%	14,90%	15,30%	14,40%	15,20%	14,20%
Variación 2M' (reducción)		7,13%		3,87%		5,88%		6,58%

Tabla 3.2. Comparación del ajuste del indicador 2M y 2M' desde 2018 hasta 2021.

Adicionalmente, como viene siendo habitual en anteriores publicaciones de los indicadores de la ENPE a continuación se presenta una desagregación de los datos del indicador 2M por distintas casuísticas, que permiten un análisis más profundo de los datos.

	2019	2020	2021	2022	2023
Gasto desproporcionado (2M) viviendas con calefacción	16,9	17,3	16,5	16,9	18,1
Gasto desproporcionado (2M) viviendas sin calefacción	13,3	13,6	14,0	17,0	15,1

Tabla 3.3. Evolución del indicador 2M en viviendas con y sin calefacción desde 2019 hasta 2023.

Tal y como muestra en la Tabla 3.3, se ha comparado el valor del indicador 2M en hogares con calefacción y sin calefacción. A lo largo de los cinco años, el indicador es menor en los hogares que no están equipados de calefacción frente a los que si lo están, habiendo por tanto un porcentaje mayor de viviendas con calefacción con gasto desproporcionado.

A la hora de interpretar estos resultados, hay que tener en cuenta que la EPF excluye a hogares equipados con aparatos individuales (eléctricos, butano, etc.) de calefacción.

Si se compara la evolución del indicador 2M en hogares con calefacción en 2023 se puede apreciar un leve incremento con respecto a la tendencia de años anteriores, mientras que el valor en hogares sin calefacción disminuye en 2023 tras un repunte en el año 2022.

	2019	2020	2021	2022	2023
Gasto desproporcionado adaptado (2M') viviendas con calefacción	16,2	15,7	15	18,7	14,8
Gasto desproporcionado adaptado (2M') viviendas sin calefacción	12,6	12,0	12,9	18,7	12,2

Tabla 3.4. Evolución del indicador 2M' en viviendas con y sin calefacción desde 2019 hasta 2023.

Tras el aumento del indicador adaptado 2M' (Tabla 3.4) durante el año 2022, continúa su tendencia descendente en 2023 tanto en las viviendas con calefacción, como en las viviendas que no están equipadas con calefacción.

Gasto desproporcionado (2M) por zona climática en función de la mediana nacional					
	2019	2020	2021	2022	2023
a	9,2	5,2	5,2	8,2	6,2
A	10,4	10,6	11,8	9,6	11,8
B	11,7	13,4	11,8	14,6	13,3
C	13,8	14,0	14,6	16,7	16,3
D	19,5	19,5	19,2	19,1	19,7
E	26,6	28,1	25,8	27,7	32,6

Tabla 3.5. Evolución del indicador 2M desde 2019 hasta 2023 por zona climática en función de la mediana nacional.

Respecto al indicador 2M referenciado a las distintas zonas climáticas<sup>52</sup> (Tabla 3.5), si se comparan los valores de 2022 y 2023 con la mediana nacional entre las distintas zonas climáticas, la zona E es la que contiene una mayor proporción de hogares con gasto desproporcionado, experimentando un aumento de casi cinco puntos con respecto al año 2022. Por su parte, la zona climática  $\alpha$  es la que presenta el valor del indicador 2M más bajo, experimentando una reducción de dos puntos con respecto al año 2022, siendo este valor 3 puntos menores que en 2019.

Gasto desproporcionado (2M) por zona climática en función de la mediana de cada zona climática			
	2022	2023	Mediana de cada zona climática (2023)
a	18,2	11,9	2,8
A	16,7	15,6	3,3
B	16,6	15,8	3,4
C	16,0	16,2	3,7
D	17,0	17,0	4,0
E	16,3	21,2	5,0

Tabla 3.6. Evolución del indicador 2M entre 2022 y 2023 por zona climática en función de la mediana por cada zona climática.

Si se realiza este análisis teniendo en cuenta la mediana de cada zona climática (Tabla 3.6), las conclusiones son similares a las obtenidas del análisis de la mediana nacional: el mayor porcentaje de hogares con gasto desproporcionado se concentra en la zona climática E (21,2%) y el porcentaje de hogares con menor gasto desproporcionado se concentra en la zona climática  $\alpha$  (11,9%).

<sup>52</sup> La definición de las zonas climáticas se corresponde con la recogida en el Anejo B zonas climáticas del Documento Básico HE Ahorro Energético del Código Técnico de Edificación.

Gasto desproporcionado adaptado (2M') por zona climática en función de la media de medianas nacional		
	2022	2023
a	8,6	4,2
A	11,7	9,4
B	16,2	10,5
C	18,3	13,2
D	21,2	16,2
E	29,7	27,9

Tabla 3.7. Evolución del indicador 2M' entre 2022 y 2023 por zona climática en función de la media de las medianas nacional.

El indicador adaptado 2M' por zona climática en función de la media de medianas nacional (Tabla 3.7), refleja que el mayor porcentaje de hogares con gasto desproporcionado en 2023 se concentra en las zonas climáticas E (27,9%), reduciéndose los valores en todas las zonas climáticas en comparación con 2022.

Gasto desproporcionado adaptado (2M') por zona climática en función de la media de medianas de cada zona climática			
	2022	2023	Media de medianas de cada zona climática (2023)
a	18,7	10,6	2,9
A	17,7	14,0	3,4
B	18,3	12,3	3,8
C	18,7	13,2	4,1
D	17,9	13,9	4,5
E	19,1	17,9	5,4

Tabla 3.8. Evolución del indicador 2M' entre 2022 y 2023 por zona climática en función de la media de las medianas de cada zona climática.

Para el caso del indicador adaptado 2M' por zona climática en función de la media de medianas de cada zona climática (Tabla 3.8.), **también es la zona E la que presenta la cifra mayor (17,9%), reduciéndose los valores en todas las zonas climáticas en comparación con 2022.** Destaca la reducción de la zona  $\alpha$  en 8 puntos.

Gasto desproporcionado (2M) en función de la Comunidad Autónoma		
	2022	2023
Andalucía	16,6	16,5
Aragón	19,6	21,0
Asturias (Principado de)	16,5	16,5
Baleares (Illes)	15,6	16,4
Canarias	8,7	7,6
Cantabria	14,7	19,6
Castilla y León	27,5	30,5
Castilla - La Mancha	30,8	32,8
Cataluña	17,0	18,7
Comunitat Valenciana	13,6	11,1

Gasto desproporcionado (2M) en función de la Comunidad Autónoma		
	2022	2023
Extremadura	22,5	17,3
Galicia	20,3	17,4
Madrid (Comunidad de)	14,4	13,7
Murcia (Región de)	14,7	16,2
Navarra (Comunidad Foral de)	20,4	21,8
País Vasco	8,9	10,8
Rioja (La)	21,8	22,0
Ceuta	13,8	15,8
Melilla	22,7	10,2

Gasto desproporcionado adaptado (2M') en función de la Comunidad Autónoma		
	2022	2023
Andalucía	18,6	13,3
Aragón	21,9	17,2
Asturias (Principado de)	18,8	14,6
Balears (Illes)	17,5	12,7
Canarias	9,4	5,8
Cantabria	17,2	14,2
Castilla y León	29,6	26,0
Castilla - La Mancha	32,5	28,6
Cataluña	18,3	15,1
Comunitat Valenciana	14,8	8,6
Extremadura	24,6	12,9
Galicia	22,0	14,5
Madrid (Comunidad de)	17,0	11,0
Murcia (Región de)	17,0	13,9
Navarra (Comunidad Foral de)	21,6	18,0
País Vasco	10,1	8,2
Rioja (La)	24,8	18,6
Ceuta	16,5	11,3
Melilla	22,7	9,7

Tabla 3.9. Evolución del indicador 2M y 2M' entre 2022 y 2023 por CC.AA.

Llevando a cabo un análisis por Comunidades y Ciudades Autónomas (Tabla 3.9), se observa que los **mayores índices de hogares que presentan gasto desproporcionado continúan siendo Castilla-La Mancha y Castilla y León**, empeorando en ambos casos sus valores con respecto al año anterior. Si bien, se observa una tendencia de estabilización. Este patrón de comportamiento se reproduce en el indicador adaptado 2M', si bien en este caso sí hay mejoría respecto a 2022 en todas las Comunidades Autónomas.

Canarias, País Vasco, la Comunitat Valenciana y Melilla presentan índices notablemente reducidos frente al resto de Comunidades Autónomas, tanto en el caso del indicador principal como en el adaptado.

Gasto desproporcionado (2M) por tamaño del hogar					
	2019	2020	2021	2022	2023
1 miembro	23,4	22,1	22,1	24,1	22,9
2 miembros	15,4	15,7	15,0	16,0	16,6
3 miembros	11,1	13,5	13,0	13,8	14,4
4 miembros	10,0	11,2	10,1	12,5	12,4
5 miembros o más	15,1	14,3	16,0	12,9	13,1

Tabla 3.10. Evolución del indicador 2M desde 2019 hasta 2023 por tamaño del hogar.

Analizando el tamaño del hogar (Tabla 3.10), y teniendo en cuenta que, debido al reducido tamaño muestral, los resultados relativos a los hogares formados por 5 miembros o más han de interpretarse con cautela, este indicador confirma el comportamiento observado años atrás. Tras el aumento de los valores obtenidos en 2022, se observa que en 2023 **los hogares formados por un solo miembro presentan mayor gasto desproporcionado (22,9%) reflejando una disminución de 1,2 puntos con respecto al 2022.**

Gasto desproporcionado adaptado (2M') por tamaño del hogar					
	2019	2020	2021	2022	2023
1 miembro	22,7	20,2	20,4	26,4	19,3
2 miembros	14,7	14,3	13,7	17,7	13,7
3 miembros	10,4	11,8	11,6	15,3	10,8
4 miembros	9,3	9,5	9,0	14,0	10,1
5 miembros o más	14,5	12,6	14,2	14,9	10,4

Tabla 3.11. Evolución del indicador 2M' desde 2019 hasta 2023 por tamaño del hogar.

En el caso del indicador adaptado (Tabla 3.11), en **los hogares formados por un solo miembro se observa una disminución de 7,1 puntos con respecto al 2022**, situándose en un 19,3%. Cabe destacar que en prácticamente todas las categorías se han registrado **los valores más bajos de los últimos años.**

Gasto desproporcionado (2M) por actividad de la persona principal					
	2019	2020	2021	2022	2023
Ocupados	9,7	10,3	10,1	11,8	12,2
Parados	41,9	42,7	43,3	45,4	41,3
Jubilados	19,5	19,8	20,1	20,8	20,6
Otros inactivos	32,3	30,6	30,8	33,3	33,9

Tabla 3.12. Evolución del indicador 2M desde 2019 hasta 2023 por actividad de la persona principal.



Gasto desproporcionado adaptado (2M') por actividad de la persona principal					
	2019	2020	2021	2022	2023
Ocupados	9,2	9,0	8,9	13,5	9,7
Parados	40,8	39,0	40,5	48,2	35,7
Jubilados	18,7	17,9	18,7	22,3	16,8
Otros inactivos	31,1	28,6	28,3	36,5	29,4

Tabla 3.13. Evolución del indicador 2M' desde 2019 hasta 2023 por actividad de la persona principal.

Por su parte, teniendo en cuenta la actividad de la persona principal del hogar podemos observar que **hay un mayor gasto** desproporcionado (Tabla 3.12) y gasto desproporcionado adaptado (Tabla 3.13) **en los hogares en los que la persona principal se encuentra en situación de desempleo**. En ambos casos **se registraron en 2023 unos valores inferiores respecto a años anteriores**, bajando 4 puntos en el caso del indicador principal y 12,5 puntos en el adaptado.

Para el resto de los colectivos, en 2023 en el caso del indicador de gasto desproporcionado se aprecia una reducción notable en todos los casos.

Gasto desproporcionado (2M) por tipo de hogar	2019	2020	2021	2022	2023
Persona sola con menos de 65 años	17,4	16,7	16,9	19,2	18,9
Persona sola de 65 años o más años	30,9	28,7	29,0	30,2	28,2
Pareja sin hijos ambos menores de 65 años	9,1	9,8	9,2	10,1	10,7
Pareja sin hijos con al menos uno de 65 o más años	19,2	19,0	19,3	19,1	20,9
Pareja con 1 hijo	9,0	12,0	11,8	12,6	13,0
Pareja con 2 hijos	10,0	10,6	9,9	11,5	11,3
Pareja con 3 o más hijos	16,9	16,0	16,7	13,3	13,0
Un adulto con hijo	21,0	20,8	19,3	20,3	20,0
Otro tipo de hogar	12,7	14,1	12,8	16,2	15,6

Tabla 3.14. Evolución del indicador 2M desde 2019 hasta 2023 por tipo de hogar.

Gasto desproporcionado adaptado (2M') por tipo de hogar					
	2019	2020	2021	2022	2023
Persona sola con menos de 65 años	16,8	15,2	15,5	21,6	15,5
Persona sola de 65 años o más años	29,9	26,3	27,0	32,4	24,1
Pareja sin hijos ambos menores de 65 años	8,7	8,9	8,4	11,7	8,6
Pareja sin hijos con al menos uno de 65 o más años	18,2	17,5	17,7	20,9	17,5
Pareja con 1 hijo	8,3	10,3	10,8	13,9	9,4
Pareja con 2 hijos	9,4	9,0	8,7	12,9	9,2
Pareja con 3 o más hijos	16,3	14,2	14,4	14,8	10,4
Un adulto con hijo	19,9	19,1	17,7	22,3	16,6
Otro tipo de hogar	12,2	12,6	11,0	17,9	12,6

Tabla 3.15. Evolución del indicador 2M' desde 2019 hasta 2023 por tipo de hogar.

El análisis del gasto desproporcionado por tipo de hogar (Tabla 3.14) revela que el colectivo formado por personas solas de 65 años o más presenta un gasto desproporcionado de un 28,2% en el año 2023, reduciéndose 2 puntos con respecto a

2022. Esta situación puede responder a la coexistencia de bajos ingresos con equipamientos y aislamientos deficientes en viviendas de mayor antigüedad.

Si se analiza el gasto desproporcionado adaptado por tipo de hogar (Tabla 3.15) también se llega la misma conclusión. En este caso se reduce en más de 8 puntos. Si bien, se observa una reducción en todos los casos.

Gasto desproporcionado (2M) por régimen de tenencia de la vivienda					
	2019	2020	2021	2022	2023
Propiedad sin hipoteca	18,3	18,0	17,7	19,1	19,0
Propiedad con hipoteca	10,7	11,2	10,2	11,5	11,8
Alquiler	13,8	15,3	17,2	17,1	18,1
Alquiler reducido (renta antigua)	26,7	28,3	25,2	25,5	23,2
Cesión semigratuita	19,7	20,0	19,2	22,4	17,3
Cesión gratuita	19,8	27,4	23,1	24,3	23,8

Tabla 3.16. Evolución del indicador 2M desde 2019 hasta 2023 por régimen de tenencia de la vivienda.

Gasto desproporcionado adaptado (2M') por régimen de tenencia de la vivienda					
	2019	2020	2021	2022	2023
Propiedad sin hipoteca	17,5	16,3	16,2	20,9	15,6
Propiedad con hipoteca	10,2	9,9	9,2	13,2	9,2
Alquiler	13,1	13,6	15,5	18,9	14,8
Alquiler reducido (renta antigua)	24,9	24,3	21,3	29,3	20,5
Cesión semigratuita	19,1	18,2	17,6	24,0	14,4
Cesión gratuita	18,9	25,8	21,7	27,5	21,0

Tabla 3.17. Evolución del indicador 2M' desde 2019 hasta 2023 por régimen de tenencia de la vivienda.

En relación con el estudio de gasto desproporcionado y gasto desproporcionado adaptado por régimen de tenencia de la vivienda (Tablas 3.16 y 3.17), si bien, **los colectivos con mayor incidencia son los formados por hogares que viven en alquiler de renta antigua y los de cesión gratuita, estos han presentado una mejora en los porcentajes obtenidos en 2023 respecto al año anterior. Estos colectivos, en gran medida se corresponden con personas solas mayores de 65 años.**

Respecto al indicador de gasto desproporcionado adaptado por régimen de tenencia de la vivienda se observa una reducción en todos los casos.

Gasto desproporcionado (2M) por quintiles de renta					
	2019	2020	2021	2022	2023
Primer quintil	39,6	40,6	42,3	43,7	41,9
Segundo quintil	21,4	22,2	18,7	18,8	20,7
Tercer quintil	10,5	11,1	10,4	13,7	12,0
Cuarto quintil	4,7	4,5	5,2	5,9	7,4
Quinto quintil	1,6	1,5	1,6	2,7	2,9

Tabla 3.18. Evolución del indicador 2M desde 2019 hasta 2023 por quintiles de renta.

Gasto desproporcionado adaptado (2M') por quintiles de renta					
	2019	2020	2021	2022	2023
Primer quintil	38,4	37,6	39,4	47,1	35,6
Segundo quintil	20,3	19,5	16,7	21,2	16,7
Tercer quintil	9,8	9,7	9,1	15,3	9,3
Cuarto quintil	4,2	3,8	4,6	6,8	5,7
Quinto quintil	1,6	1,2	1,4	3,0	2,0

Tabla 3.19. Evolución del indicador 2M' desde 2019 hasta 2023 por quintiles de renta.

Finalmente, se observa que los ingresos de los hogares juegan un papel fundamental en el análisis de este indicador (Tabla 3.18). Así, las familias localizadas en el primer quintil de renta presentan mayor gasto desproporcionado, el 41,9%. En el caso del gasto desproporcionado adaptado (Tabla 3.19), la proporción de familias en el primer quintil de renta se sitúa en el 35,6%. Respecto al indicador de gasto desproporcionado adaptado por quintiles de renta se observa una reducción en todos los casos.

Es interesante señalar que los hogares con gasto desproporcionado de los últimos quintiles de renta no necesariamente responderían a un perfil de pobreza energética, sino que podrían ser hogares con hábitos de consumo menos eficientes.

Como se ha comentado anteriormente, debemos interpretar los indicadores primarios con cautela, ya que un aumento de este indicador no siempre implica una situación negativa. Para analizar correctamente el indicador de gasto desproporcionado es necesario examinar en detalle la evolución de los ingresos de los hogares y sus gastos energéticos según su poder adquisitivo, ya que el ingreso equivalente de los hogares por decil de renta entre 2022 y 2023 ha aumentado levemente en todos los deciles.

## f. Pobreza energética escondida<sup>53</sup> (HEP)

La pobreza energética escondida (HEP) se define como el porcentaje de los hogares cuyo gasto energético es inferior a la mitad de la mediana nacional, en ocasiones definido también como  $M/2$ . Este indicador puede estar asociado a hogares que limitan sus necesidades energéticas por debajo de lo que sería deseable para mantener un nivel mínimo de confort, si bien también puede obedecer a pautas de comportamiento más eficiente, así como a la disponibilidad de equipamiento con elevados estándares de eficiencia energética o presencia de equipos individuales o colectivos de autoconsumo renovable.

El avance en el estudio de este indicador, tras los primeros resultados publicados en abril de 2019, en el marco de la aprobación de la ENPE, determinó la conveniencia de implementar un cambio de metodología en su seguimiento para mostrar los resultados

---

<sup>53</sup> Todos los datos relacionados con la pobreza energética escondida (HEP) y con la pobreza energética escondida adaptada se expresan en % de hogares.

obtenidos al dividir el gasto energético de cada hogar entre el número de unidades de consumo<sup>54</sup> del hogar, evitando así la distorsión producida al comparar hogares heterogéneos en cuanto al número de sus integrantes.

De manera excepcional, no se dividirá el costo por unidad de consumo este indicador HEP cuando se analice en variables que incorporan por su propia naturaleza el número de miembros que conforman el hogar (variables “tamaño” y “tipo de hogar”). Para estas variables claramente influidas por el tamaño del hogar es preferible, además, tomar como referencia la mediana de cada una de las categorías en lugar de la mediana nacional. El cambio ha sido aplicado desde la actualización de los indicadores de 2018 y se mantiene su continuidad en la presente actualización.

En la ENPE 2019-2024, el estudio del indicador en función de diferentes variables se refirió a los hogares en los que sólo existía pobreza escondida y no existía gasto desproporcionado, retirando de la muestra aquellos hogares cuya situación de vulnerabilidad es capturada por ambos indicadores, HEP y 2M, respectivamente.

Tras el diagnóstico realizado desde la actualización llevada a cabo en 2019 para los datos del año 2018, se consideró más adecuado proporcionar información sobre todos los hogares con pobreza escondida (con independencia de su situación en relación con el gasto desproporcionado). Este criterio se mantiene desde entonces en las diferentes actualizaciones.

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<b>Pobreza energética escondida HEP (% hogares)</b>	10,6	10,3	9,3	11,3	11,8	12,6

Tabla 3.20. Evolución del indicador HEP desde 2019 hasta 2024.

El indicador de pobreza escondida (HEP) presenta un comportamiento ligeramente más desfavorable, **pasando de 9,3% en 2021 a unos valores estabilizados del 11,3% en 2022 y 11,8% en 2023** (Tabla 3.20).

En el caso de este indicador HEP y su adaptado es preciso tener en cuenta que se calcula en base al número de hogares con un bajo gasto energético y se calcula en valor absoluto, es decir, sin referenciarlo a los ingresos de la unidad de consumo en cuestión. No incorpora ningún filtro por nivel de renta y el indicador es independiente del motivo del bajo gasto, es decir, si se trata de imposibilidad de hacer frente a los costes energéticos, o estrategias de ahorro agresivas u otras casuísticas, como pueden ser segundas residencias que reflejan por tanto un menor consumo. A modo de ejemplo, analizando los datos a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida del INE, se constata que las viviendas que computan en el indicador M/2 contienen una mayor proporción de segundas residencias.

---

<sup>54</sup> El número de unidades de consumo del hogar se calcula utilizando la escala de la OCDE modificada, que concede un peso de 1 al primer adulto, un peso de 0,5 a los demás adultos y un peso de 0,3 a los menores de 14 años.

Por otra parte, en los ejercicios 2022 (cuando sube el indicador M/2) y 2023 (cuando suben tanto el indicador M/2 y su adaptado) se vieron incrementos en los descuentos del bono social con respecto a los años anteriores, por lo que es necesario analizar hasta qué punto una parte de la reducción del gasto energético visto en los hogares con poco gasto energético se pudo deber a unos mayores descuentos en el bono social. Dado que, como se indicaba anteriormente, este indicador recoge el gasto energético en valor absoluto, y cualquier descuento en este gasto ya sea bono social, la instalación de autoconsumo o el poco uso de la vivienda al ser segunda residencia, contribuye a que exista un “menor gasto” y, por tanto, a efectos estadísticos, entra en la contabilización de este indicador de “pobreza escondida”, a pesar de que no sean factores que representen una autolimitación del consumo energético.

En este efecto profundiza el estudio publicado por el IDAE Diagnóstico de la pobreza energética en España: Principales resultados a partir de un panel de hogares: *“constata que el indicador de pobreza energética escondida (HEP) presenta ciertas dificultades de interpretación, al no estar siempre alineado con el resto de los indicadores de pobreza.*

*Esto se debe a que está diseñado para identificar gastos energéticos anormalmente bajos, generalmente vinculados al autorracionamiento. Sin embargo, no permite distinguir si esta reducción responde a una estrategia frente a la pobreza energética o a otras causas no relacionadas.*

*Esta limitación resulta evidente al cruzar los datos del indicador HEP con la disponibilidad del bono social eléctrico. En estos casos, una factura reducida puede deberse tanto al descuento aplicado como a un consumo restringido, lo que complica su interpretación. Dado que el bono social alcanza a 1.693.308 hogares beneficiarios en junio de 2025, es probable que este efecto esté distorsionando las cifras de pobreza energética escondida. Esta distorsión, en cambio, no afecta al indicador de gasto desproporcionado, que sí refleja adecuadamente el efecto del bono en el presupuesto energético de los hogares. Se plantea como mejora en la nueva ENPE el estudio de estos efectos en este indicador.”*

Con objeto de analizar los datos que sustentan esta afirmación, se comparan a continuación los datos obtenidos del panel de hogares vulnerables del IDAE, en función de su categorización según los indicadores de pobreza energética 2M y M/2 o HEP:

	Nacional		Panel	
		Total	2M: Gasto desproporcionado	M/2: Pobreza escondida
Con bono social	8,3%	54,5%	33,0%	37,4%
Sin bono social	91,7%	45,5%	50,7%	7,9%
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>41,0%</b>	<b>24,0%</b>

En primer lugar, los hogares que disfrutan del bono social, 1,66 millones de hogares, suponen aproximadamente un 8,3 % de los hogares. Y según los datos del panel del estudio, aproximadamente la mitad de los hogares participantes son beneficiarios del

bono social de electricidad, es decir, lo tienen aplicado a su contrato de suministro eléctrico.

En relación con el indicador basado en la ratio entre gastos e ingresos, se observa que los beneficiarios del bono social son menos proclives a estar en situación de pobreza energética conforme al indicador de gasto desproporcionado (2M). Sin embargo, al mismo tiempo muestran una incidencia notablemente mayor en el indicador de pobreza escondida (HEP). Esta aparente contradicción es coherente con el efecto del descuento del bono social sobre los gastos anuales de electricidad: con un mismo consumo energético, un descuento sobre la factura hace más probable que el hogar pase a computar en el indicador HEP. Esto se hace más evidente cuando se analiza el gasto eléctrico (en euros) de cada grupo con el consumo eléctrico (en kWh), para este colectivo de hogares analizados por el IDAE:

Tipo de tarifa		Periodo	Anual		
			Variable	Gasto eléctrico (€)	Consumo eléctrico (kWh)
Regulada	BSE	Media	433,8	3.167,1	0,1378
		Mediana	360,4	2.835,0	0,1304
	Total	Media	512,6	3.130,0	0,1766
		Mediana	407,2	2.753,0	0,1449
Libre		Media	781,4	2.869,9	0,2990
		Mediana	688,8	2.610,5	0,2832
Total		Media	602,2	3.031,6	0,2190
		Mediana	524,3	2.710,5	0,1900

Mientras que los consumidores acogidos al Bono Social Eléctrico muestran un gasto (en términos económicos) inferior a aquellos en PVPC sin bono social o acogidos a tarifas en mercado libre y, como mostraba la anterior tabla, muestran estadísticamente una incidencia mucho mayor de “pobreza escondida” según el indicador HEP o M/2, los datos de este panel muestran que su consumo, tanto en la media como la mediana, es superior al consumo de los otros colectivos – es decir, no se aprecia un efecto autorracionamiento en términos de consumo energético (es decir, un menor consumo energético insuficiencia de recursos, que implica no poder cubrir las necesidades básicas).

En el marco de próxima ENPE será necesario profundizar en los distintos indicadores de modo que se permita un análisis más próximo de la pobreza energética y la posible distorsión a efectos estadísticos que pueden suponer el bono social u otras medidas de protección sobre este indicador en concreto.

	2019	2020	2021	2022	2023
Pobreza energética escondida (HEP) viviendas <u>con</u> calefacción	5,7	4,9	5,1	6,7	7,7
Pobreza energética escondida (HEP) viviendas <u>sin</u> calefacción	19,0	19,9	17,0	19,5	18,8

Tabla 3.21. Evolución del indicador HEP desde 2019 hasta 2023 en viviendas con y sin calefacción.

Una vez más, en 2023 se observa una proporción de hogares con pobreza energética escondida mayor entre los hogares sin calefacción que entre los hogares equipados con calefacción (Tabla 3.21), tanto en el indicador principal como en el adaptado.

Mientras que la tendencia de los valores es creciente en la serie de viviendas con calefacción, los valores obtenidos en las viviendas sin calefacción se mantienen ligeramente por debajo de la cifra inicial.

Pobreza energética escondida (HEP) en función de la zona climática comparando con mediana nacional			
	2021	2022	2023
a	30,5	33,7	24,4
A	21,2	23,6	18,1
B	11,7	14,5	15,5
C	8,5	9,6	10,4
D	5,7	7,6	9,0
E	4,0	7,4	8,0

Tabla 3.22. Evolución del indicador HEP entre 2022 y 2023 en función de la zona climática comparando con la mediana nacional.

Pobreza energética escondida (HEP) en función de la zona climática comparando con la mediana de cada zona climática				
	2021	2022	2023	Mediana de la zona climática (2023)
a	4,2	4,8	10,6	408
A	7,7	9,1	10,4	467
B	8,1	10,5	12,8	534
C	9,3	10,0	11,7	624
D	8,9	10,7	13,0	688
E	10,3	14,7	15,1	799

Tabla 3.23. Evolución del indicador HEP entre 2022 y 2023 en función de la zona climática comparando con la mediana de cada zona climática.

Analizando el indicador HEP en función de la zona climática (Tabla 3.22) se confirma, como ocurrió el año anterior, **mayor proporción de hogares con pobreza energética escondida entre los hogares de la zona climática  $\alpha$  y de la zona climática A**. Cabe destacar la notable mejora de los datos obtenidos para esta zona en el año 2023. No obstante, **si se tiene en cuenta la mediana de cada zona climática en lugar de la mediana nacional (Tabla 3.23), la zona climática con valores más elevados es la zona E** mientras que las zonas las zonas B, C y D mantienen una tendencia similar respecto años anteriores.

Pobreza energética escondida (HEP) en función de la Comunidad Autónoma <sup>55</sup>					
	2019	2020	2021	2022	2023
Andalucía	15,5	15,8	13,1	16,8	16,1
Aragón	5,5	4,2	6,0	7,8	8,9
Asturias (Principado de)	8,0	7,6	8,5	8,0	9,6
Balears (Illes)	8,2	6,7	6,2	8,4	7,4
Canarias	31,6	34,4	31,4	31,9	22,2
Cantabria	7,8	6,1	6,2	6,5	6,2
Castilla y León	8,0	7,4	5,7	8,3	10,1
Castilla - La Mancha	6,7	7,3	6,0	8,1	9,8
Cataluña	7,3	5,6	5,2	5,8	7,6
Comunitat Valenciana	12,1	13,7	12,2	14,6	16,5
Extremadura	15,2	14,3	13,3	14,8	19,1
Galicia	12,0	10,5	8,9	10,8	9,3
Madrid (Comunidad de)	5,4	4,6	4,5	6,6	8,2
Murcia (Región de)	11,9	12,1	12,2	13,9	15,3
Navarra (Comunidad Foral de)	4,0	3,6	3,1	6,1	7,5
País Vasco	6,1	6,5	6,8	8,8	8,8
Rioja (La)	3,6	5,9	3,2	6,7	8,0
Ceuta	39,7	36,4	34,6	42,5	22,8
Melilla	29,0	29,6	34,2	26,2	25,1

Tabla 3.24. Evolución del indicador HEP desde 2019 hasta 2023 en función de la Comunidad Autónoma.

Llevando a cabo un análisis por Comunidades y Ciudades Autónomas (Tabla 3.24), **vuelven a destacar Ceuta, Canarias y Melilla como las Comunidades Autónomas con un valor del indicador HEP más alto**. Si bien los tres valores experimentan una notable mejoría con respecto a la serie de valores obtenidos desde 2019.

Pobreza energética escondida (HEP) por actividad de la persona principal					
	2019	2020	2021	2022	2023
Ocupados	10,8	10,1	9,8	11,6	11,9
Parados	20,3	18,2	17,7	23,5	21,0
Jubilados	8,1	8,4	6,5	8,4	9,3
Otros inactivos	11,4	13,9	11,0	12,2	14,8

Tabla 3.25. Evolución del indicador HEP desde 2019 hasta 2023 por actividad de la persona principal.

---

<sup>55</sup> La Pobreza energética escondida (HEP) en función de la Comunidad Autónoma es calculada comparando los datos de cada Comunidad Autónoma con la mediana nacional del ejercicio.



Pobreza energética escondida (HEP) por quintiles de renta					
	2019	2020	2021	2022	2023
Primer quintil	20,6	21,2	18,3	19,8	21,7
Segundo quintil	11,6	10,5	9,4	13,3	13,9
Tercer quintil	8,8	8,6	8,4	10,1	9,0
Cuarto quintil	7,2	5,7	5,4	7,2	7,8
Quinto quintil	4,4	5,2	5,0	5,9	6,4

Tabla 3.26. Evolución del indicador HEP desde 2019 hasta 2023 por quintiles de renta.

Se mantiene la tendencia de los años anteriores en la que los hogares en los que la persona principal se encuentra en situación de desempleo (Tabla 3.25), y los hogares pertenecientes al primer quintil de renta (Tabla 3.26) registran mayores proporciones de pobreza energética escondida. Cabe señalar que, al incluirse dentro del quinto quintil a los hogares con mayor nivel de renta, es previsible que los valores más bajos registrados correspondan a hogares con un comportamiento más eficiente y con mejor equipamiento.

Pobreza energética escondida (HEP) por tamaño del hogar					
	2019	2020	2021	2022	2023
1 miembro	11,9	12,0	9,6	12,1	11,9
2 miembros	9,7	8,8	7,7	10,1	9,7
3 miembros	8,7	8,7	8,5	10,1	9,8
4 miembros	7,7	7,5	7,9	8,9	10,2
5 miembros o más	11,4	11,2	9,4	11,6	14,0

Tabla 3.27. Evolución del indicador HEP desde 2019 hasta 2023 por tamaño del hogar.

En relación con el tamaño del hogar (Tabla 3.27), el indicador HEP disminuye para aquellos hogares con 1, 2 y 3 miembros. Al contrario que en años anteriores, en 2023 los hogares con 5 miembros o más son los que presentan mayor índice de pobreza energética escondida. En lo que se refiere a este indicador, debe ser interpretado con cautela debido al reducido tamaño de la muestra. Los valores del indicador se calculan, en este caso, con referencia a la propia mediana de cada categoría (y no con referencia a la mediana nacional).

Pobreza energética escondida (HEP) por tipo de hogar					
	2019	2020	2021	2022	2023
Persona sola con menos de 65 años	11,3	11,3	9,4	11,7	12
Persona sola de 65 años o más años	13,5	13,8	11,8	13,3	13
Pareja sin hijos ambos menores de 65 años	9,3	7,8	6,4	8,4	7
Pareja sin hijos con al menos uno de 65 o más años	9,8	9,2	8,1	10,0	12
Pareja con 1 hijo	8,8	7,5	7,8	9,4	10
Pareja con 2 hijos	7,1	6,9	7,6	8,8	10
Pareja con 3 o más hijos	13,5	12,5	8,3	11,1	18
Un adulto con hijo	10,4	10,3	9,0	10,2	13
Otro tipo de hogar	10,0	10,7	11,9	11,9	11

Tabla 3.28. Evolución del indicador HEP desde 2019 hasta 2023 por tipo de hogar.

Los resultados obtenidos con respecto al tipo de hogar (Tabla 3.28) muestran que la categoría “Pareja con 3 o más hijos” presenta en 2023 el índice más elevado de pobreza energética escondida, incrementándose en 7 puntos con relación al año anterior. Cambiando así la tendencia de años anteriores donde el índice más elevado lo registraba la categoría de “Persona sola de 65 años o más”.

<b>Pobreza energética escondida (HEP) por régimen de tenencia de la vivienda</b>					
	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Propiedad sin hipoteca</b>	8,8	9,5	8,2	9,5	10,5
<b>Propiedad con hipoteca</b>	9,1	8,1	7,7	10,7	11,2
<b>Alquiler</b>	15,2	14,5	13,5	16,0	14,6
<b>Alquiler reducido (renta antigua)</b>	28,7	23,8	22,3	21,9	22,8
<b>Cesión semigratuita</b>	11,8	15,1	11,6	12,0	13,8
<b>Cesión gratuita</b>	21,5	13,6	17,7	15,5	13,1

Tabla 3.29. Evolución del indicador HEP desde 2019 hasta 2023 por régimen de tenencia de la vivienda.

Finalmente, cabe destacar que, atendiendo al régimen de tenencia de la vivienda (Tabla 3.29) en línea con lo sucedido en años anteriores, los hogares con régimen de alquiler reducido (renta antigua) son los que mayor proporción de HEP presentan en 2023, aunque el porcentaje ha disminuido desde el 2019.

El análisis del indicador adaptado (HEP’), obtenido a partir de la media de medianas se muestra en la Tabla 3.30, La evolución del indicador adaptado para cada una de las categorías analizadas apunta a que los colectivos más afectados para cada una de ellas se mantienen en la línea de los ya señalados para el indicador principal (Tablas de la 3.31 a la 3.38).

No se incluye en el estudio la interacción del indicador adaptado HEP’ con las variables que tienen en cuenta el número de miembros del hogar (tamaño y tipo de hogar), al no disponerse de los valores que resultarían por su comparación con la mediana de cada una de las categorías que conforman estas dos variables. Como se ha explicado al abordar el análisis del indicador principal HEP, se ha constatado que esta metodología es la más apropiada, si bien para el indicador adaptado HEP’ no se dispone de información suficiente para su aplicación.

	2022	2023
<b>Mediana</b>	700	600
<b>Media de medianas nacionales de los últimos 5 años</b>	612	614

Tabla 3.30. Mediana y Media de Medianas del gasto energético nacional en 2023

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<b>Pobreza energética escondida HEP (% hogares)</b>	10,6	10,3	9,3	11,3	11,8	12,6
<b>Pobreza energética escondida adaptada HEP' (% hogares)</b>	9,1	9,6	8,9	7,9	12,8	14,4

Tabla 3.31. Evolución de los indicadores HEP y HEP’ desde 2019 hasta 2024.

	2019	2020	2021	2022	2023
Pobreza energética escondida adaptada (HEP') viviendas <u>con</u> calefacción	4,8	4,6	4,8	4,4	8,5
Pobreza energética escondida adaptada (HEP') viviendas <u>sin</u> calefacción	16,3	18,5	16,3	14,0	20,4

Tabla 3.32. Evolución del indicador HEP' desde 2019 hasta 2023 en viviendas con y sin calefacción.

Pobreza energética escondida adaptada (HEP') en función de la zona climática comparando con media de medianas nacional			
	2021	2022	2023
a	29,8	23,8	27,7
A	20,2	16,6	19,6
B	11,1	10,5	16,5
C	8,2	6,5	11,5
D	5,4	5,1	9,9
E	3,7	5,8	8,9

Tabla 3.33. Evolución del indicador HEP' entre 2022 y 2023 en función de la zona climática comparando con media de medianas nacional.

Pobreza energética escondida adaptada (HEP') en función de la zona climática comparando con media de medianas de cada zona climática			
	2022	2023	Media de medianas de la zona climática (2023)
a	3,8	7,6	379
A	5,4	9,4	444
B	7,3	12,8	538
C	6,6	11,7	624
D	7,7	13,8	706
E	10,9	15,0	797

Tabla 3.34. Evolución del indicador HEP' entre 2022 y 2023 en función de la zona climática comparando con media de medianas de cada zona climática.

Pobreza energética escondida adaptada (HEP') en función de la Comunidad Autónoma					
	2019	2020	2021	2022	2023
Andalucía	12,7	14,4	12,6	11,7	17,4
Aragón	5,0	3,8	5,8	4,0	9,6
Asturias (Principado de)	7,7	7,2	7,9	5,5	10,6
Balears (Illes)	7,2	6,3	6,0	6,1	8,3
Canarias	28,1	33,1	30,7	23,2	24,8
Cantabria	6,7	5,7	5,8	4,3	6,4
Castilla y León	7,3	6,8	5,2	6,0	10,9
Castilla - La Mancha	5,0	7,0	5,8	5,7	10,5
Cataluña	6,2	5,1	4,9	3,5	8,4
Comunitat Valenciana	10,5	12,8	11,6	10,7	17,4
Extremadura	13,8	13,6	12,6	11,4	20,5
Galicia	9,7	9,8	8,7	7,3	11,1
Madrid (Comunidad de)	5,1	4,4	4,4	4,6	9,2

Pobreza energética escondida adaptada (HEP') en función de la Comunidad Autónoma					
	2019	2020	2021	2022	2023
Murcia (Región de)	10,0	11,5	11,3	10,9	16,5
Navarra (Comunidad Foral de)	3,5	3,6	2,8	4,5	8,1
País Vasco	5,1	5,9	6,3	5,7	9,5
Rioja (La)	2,7	5,7	3,2	3,9	8,4
Ceuta	35,3	35,1	34,1	32,2	25,0
Melilla	25,7	28,7	34,2	19,5	28,5

Tabla 3.35. Evolución del indicador HEP' desde 2019 hasta 2023 en función de la Comunidad Autónoma.

Pobreza energética escondida adaptada (HEP') por actividad de la persona principal					
	2019	2020	2021	2022	2023
Ocupados	9,1	9,5	9,3	7,9	12,9
Parados	18,3	16,0	16,9	18,9	22,2
Jubilados	7,0	7,9	6,3	5,8	10,3
Otros inactivos	10,3	12,9	10,7	9,1	16,0

Tabla 3.36. Evolución del indicador HEP' desde 2019 hasta 2023 por actividad de la persona principal.

Pobreza energética escondida adaptada (HEP') por quintiles de renta					
	2019	2020	2021	2022	2023
Primer quintil	18,3	19,5	17,6	14,4	23,2
Segundo quintil	9,8	9,8	8,9	8,9	15,2
Tercer quintil	7,2	8,1	8,1	6,8	9,7
Cuarto quintil	6,1	5,4	5,1	4,8	8,9
Quinto quintil	3,6	5,0	4,7	4,3	7,0

Tabla 3.37. Evolución del indicador HEP' desde 2019 hasta 2023 por quintiles de renta.

Pobreza energética escondida adaptada (HEP') por régimen de tenencia de la vivienda					
	2019	2020	2021	2022	2023
Propiedad sin hipoteca	7,6	8,9	7,9	6,7	11,4
Propiedad con hipoteca	7,1	7,4	7,2	6,9	12,3
Alquiler	13,5	13,3	13,2	11,9	15,8
Alquiler reducido (renta antigua)	25,8	23,7	19,6	16,8	23,9
Cesión semigratuita	10,8	14,2	10,9	9,3	14,8
Cesión gratuita	20,1	13,6	17,7	11,2	15,5

Tabla 3.38. Evolución del indicador HEP' desde 2019 hasta 2023 por régimen de tenencia de la vivienda.

## g. Imposibilidad de mantener una temperatura adecuada en la vivienda<sup>56</sup>

La imposibilidad de mantener una temperatura adecuada en la vivienda se define como el porcentaje de la población que no puede mantener el confort térmico en su vivienda. Como se ha mencionado anteriormente, este indicador pertenece a los denominados indicadores subjetivos.

Temperatura inadecuada en la vivienda en invierno (% población)						
	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<b>Porcentaje de población</b>	7,6	10,9	14,3	17,1	20,7	17,6

Tabla 3.39. Evolución del % de población que tienen una temperatura inadecuada en la vivienda en invierno desde 2019 hasta 2024.

Los datos de 2022 y 2023 correspondientes al indicador de temperatura inadecuada en la vivienda en invierno mantienen la tendencia creciente observada en los años anteriores (Tabla 3.39). Si bien, en el año 2024 muestra una mejoría de 3 puntos, situándose en valores cercanos a los del año 2022.

Este indicador ha aumentado considerablemente, tanto en 2022 como en 2023, lo que llama la atención, ya que el precio de la energía se moderó y los ingresos medios aumentaron.

Es relevante señalar un aspecto metodológico de la ECV de la que se extrae este indicador. Mientras que, en 2020, 2021 y 2022 la encuesta se realizó en el segundo o tercer cuatrimestre del año, en 2023 y 2024 se llevó a cabo entre febrero y mayo. Aunque la mayoría de las preguntas de la ECV no dependen del periodo de recogida de datos, este en particular sí podría verse afectado. La percepción del frío durante el invierno no es la misma que a finales de primavera o verano. Además, febrero fue el mes con la electricidad más cara en el mercado regulado (PVPC) en 2023.

Temperatura inadecuada en la vivienda en invierno por zona climática					
	2019	2020	2021	2022	2023
<b>a</b>	3,8	19,7	13,5	14,9	26,3
<b>A</b>	10,4	10,7	19,4	20,2	22,0
<b>B</b>	7,6	13,4	18,0	19,9	24,0
<b>C</b>	7,0	10,2	15,1	19,1	21,5
<b>D</b>	7,8	9,8	10,7	13,7	17,9
<b>E</b>	6,9	5,8	8,3	10,2	13,5

Tabla 3.40. Evolución del % de población que tienen una temperatura inadecuada en la vivienda en invierno desde 2019 hasta 2023 por zona climática.

<sup>56</sup> No se dispone de información sobre la imposibilidad de mantener una temperatura adecuada en la vivienda en verano, por lo que los datos de este apartado exclusivamente se refieren a la imposibilidad de mantener una temperatura adecuada en la vivienda en invierno. Los datos se expresan en % de población.

Llevando a cabo un análisis comparativo por zonas climáticas (Tabla 3.40), se observa que, la zona climática E continúa presentando los mejores resultados (el 13,5% de la población cuenta con una temperatura inadecuada en su vivienda en 2023), mientras que la zona climática  $\alpha$  ha pasado a obtener los datos menos favorables (26,3%) lo que implica un incremento de 11,4 puntos con respecto al año 2022. En comparación con el año 2022, todas las zonas climáticas experimentan una evolución negativa, si bien la zona que experimenta menor agravamiento es la A, ya que se incrementa en menos de 2 puntos.

Temperatura inadecuada en la vivienda en invierno por Comunidad Autónoma					
	2019	2020	2021	2022	2023
Andalucía	9,1	11,3	18,0	21,0	24,2
Aragón	4,0	2,8	8,5	7,7	13,9
Asturias (Principado de)	8,2	7,8	11,6	13,1	16,9
Baleares (Illes)	6,5	19,9	14,3	14,4	18,5
Canarias	5,0	17,5	16,7	16,9	27,6
Cantabria	3,0	5,8	11,5	13,1	17,8
Castilla y León	5,3	6,6	8,7	9,8	14,3
Castilla - La Mancha	13,2	9,6	13,6	19,7	21,4
Cataluña	8,3	9,4	15,9	19,2	20,0
Comunitat Valenciana	6,1	13,6	15,5	18,4	22,8
Extremadura	11,5	13,7	17,6	23,1	25,0
Galicia	6,0	9,6	13,1	19,3	21,5
Madrid (Comunidad de)	8,3	11,5	11,2	14,7	19,4
Murcia (Región de)	5,1	13,4	21,4	20,1	26,3
Navarra (Comunidad Foral de)	10,2	10,3	5,5	9,7	12,3
País Vasco	5,4	7,6	7,2	9,3	11,5
Rioja (La)	2,6	6,0	9,0	8,8	14,7
Ceuta	3,3	2,9	33,3	25,9	34,9
Melilla	8,7	18,9	18,8	20,5	15,1

Tabla 3.41. Evolución del % de población que tienen una temperatura inadecuada en la vivienda en invierno desde 2019 hasta 2023 por CC.AA.

Llevando a cabo un análisis por Comunidades y Ciudades Autónomas (Tabla 3.41), puede destacarse que, en 2022, Ceuta, Región de Murcia, Extremadura y Andalucía son las que cuentan con un mayor porcentaje de la población incapaz de mantener una temperatura adecuada en invierno, añadiéndose Canarias a esta lista en el siguiente año. Hay que tener en cuenta que la percepción de temperatura inadecuada sea mayor puede tener que ver con factores sociodemográficos, como la distribución de la población por grupos de edad o ciclo de vida, además de aspectos más técnicos ligados a la eficiencia energética en la vivienda y a las condiciones climáticas más favorables en invierno en esas regiones.

En el extremo opuesto, durante los años 2022 y 2023, País Vasco, Comunidad Foral de Navarra, Aragón, y Castilla y León se sitúan como las Comunidades o Ciudades

Autónomas con un menor porcentaje de población con una temperatura inadecuada en su vivienda.

Melilla ha registrado en 2023 una notable disminución con respecto al resto de Comunidades Autónomas que corresponde a 5,4 puntos menos en el porcentaje de población con temperatura inadecuada en su vivienda durante el invierno. En cambio, Canarias y Ceuta han registrado un mayor incremento de porcentaje reflejando así una situación más desfavorable.

Temperatura inadecuada en la vivienda en invierno por tamaño del hogar					
	2019	2020	2021	2022	2023
<b>1 miembro</b>	10,1	13,8	19,5	20,8	23,4
<b>2 miembros</b>	6,7	8,9	14,1	17,1	19,6
<b>3 miembros</b>	6,2	11,9	14,7	17,0	20,5
<b>4 miembros</b>	5,7	7,7	10,1	13,3	18,0
<b>5 miembros o más</b>	14,0	16,7	18,0	21,4	26,0

Tabla 3.42. Evolución del % de población que tienen una temperatura inadecuada en la vivienda en invierno desde 2019 hasta 2023 por tamaño del hogar.

En relación con el tamaño del hogar (Tabla 3.42), pese a que en 2023 hay un aumento de la proporción de población que no logra mantener una temperatura adecuada en invierno para todos los colectivos considerados, se puede observar que los hogares de 5 miembros o más son los más afectados. De este modo, se sigue la tendencia de este indicador en relación con los años anteriores.

Temperatura inadecuada en la vivienda en invierno por actividad de la persona principal					
	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Ocupados</b>	5,4	7,9	11,2	14,9	18,6
<b>Parados</b>	19,8	21,5	29,7	32,4	38,7
<b>Jubilados</b>	5,2	10,1	12,3	14,8	17,5
<b>Otros inactivos</b>	13,2	16,8	22,0	23,2	25,3

Tabla 3.43. Evolución del % de población que tienen una temperatura inadecuada en la vivienda en invierno desde 2019 hasta 2023 por actividad de la persona principal.

Temperatura inadecuada en la vivienda en invierno por tipo de hogar					
	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Hogar con una persona de 65 años o más</b>	7,4	9,7	18,3	19,6	20,0
<b>Dos adultos sin hijos/niños dependientes económicamente con al menos uno de ellos de 65 años o más</b>	5,3	7,4	13,0	14,8	17,0
<b>Un adulto con hijos/niños dependientes económicamente</b>	9,5	17,9	25,1	26,8	33,9

Tabla 3.44. Evolución del % de población que tienen una temperatura inadecuada en la vivienda en invierno desde 2019 hasta 2023 por tipo de hogar.

Temperatura inadecuada en la vivienda en invierno por régimen de tenencia de la vivienda					
	2019	2020	2021	2022	2023
Propiedad	4,9	7,9	11,0	14,2	17,5
Propiedad sin hipoteca	4,9	8,4	11,1	13,9	16,7
Propiedad con hipoteca	4,9	7,1	10,8	14,6	18,7
Alquiler	18,1	22,1	26,9	28,2	33,0
Alquiler a precio de mercado	16,8	23,0	25,9	26,6	33,3
Alquiler a precio reducido	25,7	17,7	32,4	36,2	31,8
Cesión gratuita	9,4	13,9	16,3	19,6	21,4

Tabla 3.45. Evolución del % de población que tienen una temperatura inadecuada en la vivienda en invierno desde 2019 hasta 2023 por régimen de tenencia de la vivienda.

Una conclusión similar puede alcanzarse llevando a cabo un análisis en función de la actividad de la persona principal (Tabla 3.43), en función del tipo de hogar (Tabla 3.44) y en función del régimen de tenencia de la vivienda (Tabla 3.45).

En estos tres indicadores los colectivos más afectados son los parados, los hogares con un adulto con hijos dependientes económicamente y los de alquiler a precio de mercado respectivamente. No obstante, también es crucial destacar a los inquilinos de viviendas de alquiler a precio reducido.

Temperatura inadecuada en la vivienda en invierno por quintiles de renta					
	2019	2020	2021	2022	2023
Primer quintil	19,9	22,5	27,9	30,4	34,2
Segundo quintil	8,8	14,9	20,5	23,8	27,6
Tercer quintil	4,6	10,0	12,9	16,7	21,8
Cuarto quintil	3,4	5,1	7,5	9,8	13,8
Quinto quintil	1,1	2,0	2,5	4,7	6,1

Tabla 3.46. Evolución del % de población que tienen una temperatura inadecuada en la vivienda en invierno desde 2019 hasta 2023 por quintiles de renta.

Finalmente, y en relación con la renta (Tabla 3.46), se confirma que la población con una mayor proporción de individuos incapaces de mantener una temperatura adecuada en sus hogares en invierno pertenece al primer quintil de renta, como en años anteriores.

## **h. Retraso en el pago de las facturas de suministros de la vivienda<sup>57</sup>**

El retraso en el pago de las facturas se define como el porcentaje de población que tiene retrasos en el pago de facturas de los suministros de la vivienda.

---

<sup>57</sup> Todos los datos relacionados con el retraso en el pago de las facturas de la vivienda se expresan en % de población.



Un aspecto relevante a recordar del cálculo de este indicador es que no se discrimina entre impagos de facturas eléctricas, de gas, de agua o cualquier otro suministro, incluidos aquellos no energéticos. Por lo que puede estar reflejando otras variables que no respondan completamente, o exclusivamente, a la pobreza energética

Retraso en el pago de facturas de suministros de la vivienda (% población)						
	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<b>Porcentaje</b>	6,6	9,6	9,5	9,2	9,6	9,7

Tabla 3.47. Evolución del % de población que se retrasan en el pago de las facturas de suministros de la vivienda desde 2019 hasta 2024.

En el indicador del retraso en el pago de las facturas de los suministros de la vivienda (Tabla 3.47), los datos de 2024 reflejan un leve incremento respecto al año 2022. Así, el porcentaje de población se aumenta hasta el 9,7% de la población, manteniéndose relativamente estable desde 2020

Retraso en el pago de facturas de suministros de la vivienda por zona climática					
	2019	2020	2021	2022	2023
<b>a</b>	9,0	15,4	15,1	16,9	17,6
<b>A</b>	9,1	18,2	14,8	11,1	12,1
<b>B</b>	9,0	11,5	12,4	11,4	10,5
<b>C</b>	5,8	9,7	8,3	8,3	8,9
<b>D</b>	5,3	6,7	7,6	7,8	8,6
<b>E</b>	4,0	3,3	5,9	7,0	8,3

Tabla 3.48. Evolución del % de población que se retrasan en el pago de las facturas de suministros de la vivienda desde 2019 hasta 2023 por zona climática.

Por zona climática (Tabla 3.48), se observa de nuevo que las zonas climáticas  $\alpha$ , A y B registran mayor proporción de población con retraso en el pago de estas facturas, diferenciándose claramente del resto de zonas climáticas. La zona climática B mejora en comparación con el año anterior mientras que el resto de las zonas empeoran ligeramente siendo la zona E la que presenta mayor incremento de porcentaje (1.3%).

Retraso en el pago de facturas de suministros de la vivienda en función de la Comunidad Autónoma					
	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Andalucía</b>	9,4	13,2	12,9	11,7	11,6
<b>Aragón</b>	3,0	2,7	5,8	6,1	8,3
<b>Asturias (Principado de)</b>	3,0	10,0	6,7	5,2	5,7
<b>Balears (Illes)</b>	7,6	6,8	11,0	13,2	9,5
<b>Canarias</b>	7,9	17,8	16,1	14,6	14,4
<b>Cantabria</b>	2,9	5,1	4,7	3,0	4,2
<b>Castilla y León</b>	2,3	4,5	5,9	6,8	6,2
<b>Castilla - La Mancha</b>	4,4	5,4	9,3	9,4	8,1
<b>Cataluña</b>	6,5	10,8	9,4	9,9	9,9
<b>Comunitat Valenciana</b>	7,8	11,8	9,3	9,0	8,6
<b>Extremadura</b>	7,9	12,1	8,9	10,9	9,9

Retraso en el pago de facturas de suministros de la vivienda en función de la Comunidad Autónoma					
	2019	2020	2021	2022	2023
Galicia	4,4	5,0	5,7	6,0	6,3
Madrid (Comunidad de)	5,4	7,4	7,9	8,3	10,2
Murcia (Región de)	9,0	10,5	12,4	9,5	11,5
Navarra (Comunidad Foral de)	5,0	8,8	7,8	6,8	6,8
País Vasco	7,3	5,2	6,0	4,1	7,4
Rioja (La)	2,2	3,6	5,6	5,7	7,7
Ceuta	14,5	25,3	24,2	18,2	26,6
Melilla	5,6	8,1	21,6	20,1	14,2

Tabla 3.49. Evolución del % de población que se retrasan en el pago de las facturas de suministros de la vivienda desde 2019 hasta 2023 por CC.AA.

Del análisis por Comunidades y Ciudades Autónomas (Tabla 3.49) se desprende que en 2022 y 2023 Ceuta, Canarias y Melilla presentan un mayor porcentaje de población con retraso en el pago de las facturas de suministros de la vivienda, mientras que, con mucha diferencia, Cantabria y Asturias son las Comunidades Autónomas con un porcentaje más bajo. En relación con los datos observados en 2023, cabe destacar la evolución favorable de Melilla con respecto al año anterior, disminuyendo casi 6 puntos porcentuales, mientras que los datos de Ceuta reflejan el mayor incremento.

Retraso en el pago de facturas de suministros de la vivienda por tamaño del hogar					
	2019	2020	2021	2022	2023
1 miembro	4,9	7,7	6,9	5,9	5,9
2 miembros	4,1	5,9	6,5	6,1	6,3
3 miembros	6,4	9,2	9,7	9,4	8,9
4 miembros	6,5	7,8	8,7	9,0	9,2
5 miembros o más	13,2	21,5	17,9	17,5	20,0

Tabla 3.50. Evolución del % de población que se retrasan en el pago de las facturas de suministros de la vivienda desde 2019 hasta 2023 por tamaño del hogar.

En relación con el tamaño del hogar (Tabla 3.50), como en años anteriores, en 2022 y 2023 aquellos formados por cinco miembros o más presentan mayor retraso en el pago de las facturas, manteniendo una tendencia creciente.

Retraso en el pago de facturas de suministros de la vivienda por actividad de la persona principal					
	2019	2020	2021	2022	2023
Ocupados	5,1	7,9	8,0	8,8	9,2
Parados	20,6	26,2	30,2	26,7	25,0
Jubilados	2,8	3,4	3,7	3,3	4,1
Otros inactivos	9,9	14,0	12,4	10,7	11,1

Tabla 3.51. Evolución del % de población que se retrasan en el pago de las facturas de suministros de la vivienda desde 2019 hasta 2023 por actividad de la persona principal.

Por actividad de la persona principal (Tabla 3.51), como en años anteriores, en 2022 y 2023 las personas que se encuentran en situación de desempleo registran un mayor

retraso en el pago de las facturas, si bien, en el año 2023 presenta una mejoría de casi 2 puntos porcentuales.

Retraso en el pago de facturas de suministros de la vivienda por tipo de hogar					
	2019	2020	2021	2022	2023
Hogar con una persona de 65 años o más	1,5	2,0	2,6	2,7	2,8
Dos adultos sin hijos/niños dependientes económicamente con al menos uno de ellos de 65 años o más	1,4	3,0	3,2	2,7	3,0
Un adulto con hijos/niños dependientes económicamente	13,5	15,5	21,7	16,0	17,9

Tabla 3.52. Evolución del % de población que se retrasan en el pago de las facturas de suministros de la vivienda desde 2019 hasta 2023 por tipo de hogar.

Por tipo de hogar (Tabla 3.52), como en años anteriores, en 2022 y 2023 los hogares con un adulto e hijos/niños dependientes económicamente registran un mayor retraso en el pago de las facturas, manteniendo una tendencia creciente.

Retraso en el pago de facturas de suministros de la vivienda por régimen de tenencia de la vivienda					
	2019	2020	2021	2022	2023
Propiedad	4,3	5,7	6,4	6,1	6,5
Propiedad sin hipoteca	3,0	4,2	4,7	4,4	4,6
Propiedad con hipoteca	6,6	7,8	8,8	8,7	9,3
Alquiler	15,1	24,1	21,0	21,6	21,8
Alquiler a precio de mercado	13,4	23,0	20,6	21,3	21,3
Alquiler a precio reducido	25,0	29,3	23,3	23,1	24,2
Cesión gratuita	8,7	13,4	13,6	10,4	9,4

Tabla 3.53. Evolución del % de población que se retrasan en el pago de las facturas de suministros de la vivienda desde 2019 hasta 2023 por régimen de tenencia de la vivienda.

Por régimen de tenencia de la vivienda (Tabla 3.53), como en años anteriores, en 2022 y 2023 la población que vive en alquiler a precio reducido (renta antigua) presenta un mayor retraso en el pago de las facturas, manteniendo también una tendencia creciente.

Retraso en el pago de facturas de suministros de la vivienda por quintiles de renta					
	2019	2020	2021	2022	2023
Primer quintil	18,7	24,9	23,9	21,7	20,2
Segundo quintil	8,8	10,4	12,4	11,7	12,4
Tercer quintil	3,3	7,7	6,6	8,0	9,1
Cuarto quintil	1,5	3,7	3,2	3,7	4,4
Quinto quintil	0,6	1,2	1,3	1,0	1,8

Tabla 3.54. Evolución del % de población que se retrasan en el pago de las facturas de suministros de la vivienda desde 2019 hasta 2023 por quintiles de renta.

Finalmente, y en relación con el quintil de renta (Tabla 3.54), se confirma que tanto en 2022 como en 2023 entre la población perteneciente al primer quintil de renta se encuentra una proporción mayor de ciudadanos con un retraso en el pago de las facturas, aunque en 2023 se reduce 1,5 puntos con respecto al año anterior.

Por tanto, como demuestran las diferentes tablas referenciadas en este segmento, este indicador está directamente relacionado con la renta, sufriendo un mayor retraso cuando menor es el quintil de renta y mayor es el tamaño de la unidad familiar, dada la cierta proporcionalidad entre tamaño de la unidad familiar y coste de facturas energéticas.