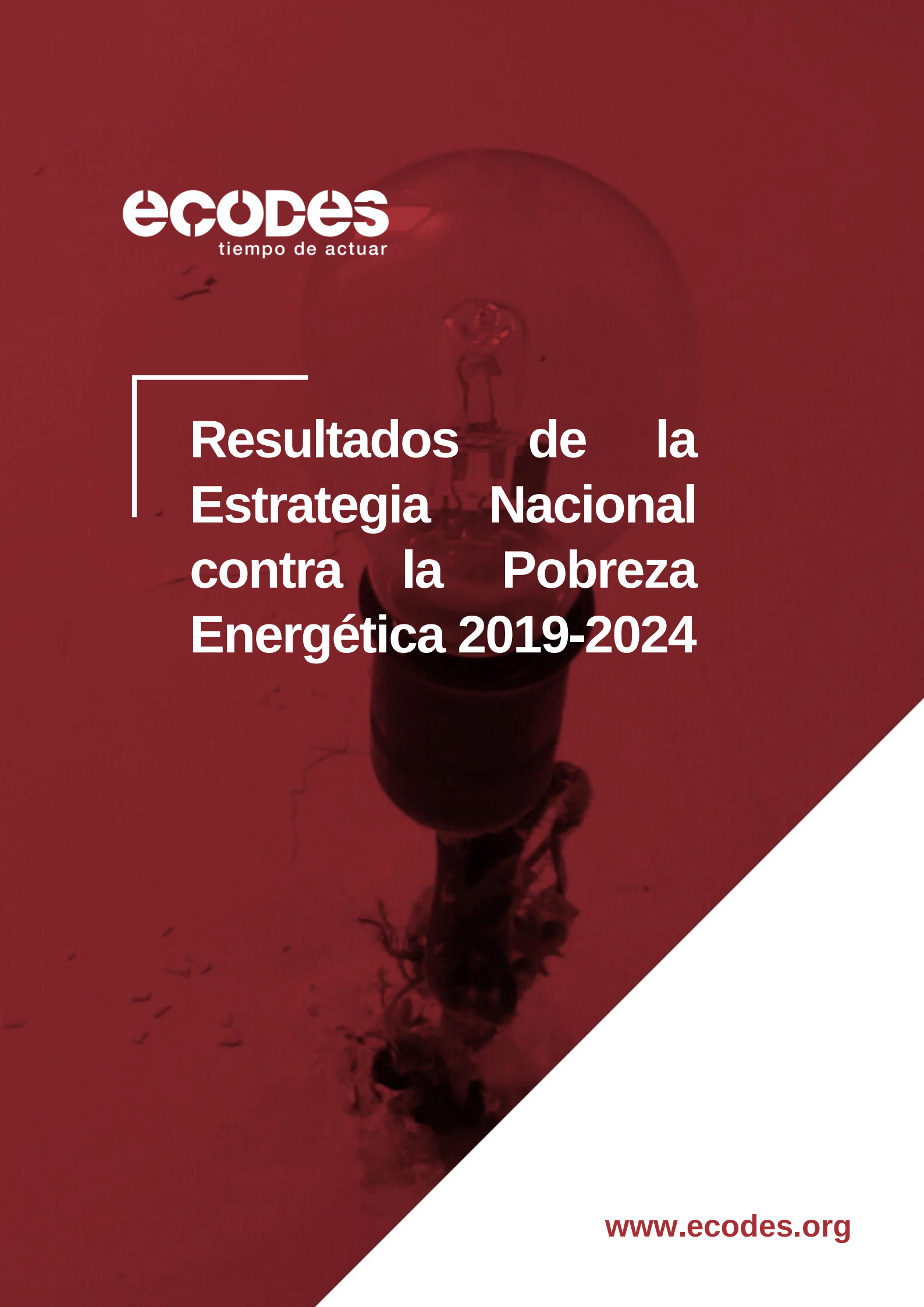


Resultados de la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2019-2024

www.ecodes.org

AUTORAS:

Javier Tobías

Cecilia Foronda

Leire Diez

Informe desarrollado por Fundación Ecología y Desarrollo - ECODES

ECODES – Fundación Ecología y Desarrollo

Plaza San Bruno 9, local, 500001, Zaragoza, España

Tel: +34 976 29 82 82

Correo: ecodes@ecodes.org

www.ecodes.org

Este informe ha sido posible gracias al apoyo de la European Climate Foundation.

REFERENCIACIÓN RECOMENDADA:

Tobías, J., et al. (2025) *Resultados de la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2019-2024.* ECODES. https://ecodes.org/hacemos/energia-y-personas/cultura-energetica-y-pobreza-energetica/una-buena-estrategia-pero-con-mas-del-40-de-la-medidas-sin-implementar

Recta final contra la pobreza energética: Revisión de la Estrategia nacional contra la pobreza energética 2019-2024 © 2024 por Fundación Ecología y Desarrollo, Cecilia Foronda, Javier Tobías y Leire Diez tiene licencia Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International

Índice

Resumen ejecutivo: 4
Introducción 7
Objetivos de la estrategia 9
Objetivo mínimo 9
Objetivo buscado 9
Valores actuales de los indicadores de pobreza energética 9
Estado de las medidas propuestas 10
Eje I - Mejorar el conocimiento de la pobreza energética 10
Línea 1 – Establecer un sistema robusto para el cálculo periódico de indicadores y designar organismos responsables 11
Línea 2 – Dotar de transparencia al sistema público de indicadores 12
Línea 3 – Profundización en el conocimiento del gasto energético requerido para los distintos consumidores 13
Eje II - Mejorar la respuesta frente a la situación actual de pobreza energética 14
Línea 4 – Mejora de los mecanismos de subsidio frente a la pobreza energética 15
Línea 5 – Protección de los consumidores en situaciones meteorológicas extremas 19
Eje III - Crear un cambio estructural para la reducción de la pobreza energética 20
Línea 6 – Reducción del número de personas en situación de pobreza energética 21
Eje IV - Medidas de protección a los consumidores y concienciación social 30
Línea 7 – Actuación de los profesionales en la lucha contra la pobreza energética 31
Línea 8 – Mejora de la información y formación de los consumidores 33
Línea 9 – Mejoras regulatorias para la defensa de los consumidores 38
Ejecución de la estrategia 39
Actores participantes 39
Seguimiento y evaluación de la estrategia 39
Cuadro resumen grado de ejecución de la estrategia 40
Conclusiones 41

Resumen ejecutivo: Una buena estrategia, pero con más del 40 % de la medidas sin implementar.

En los dos últimos años no se han publicado los indicadores de pobreza energética que recoge la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética (ENPE) 2019-2024, pero solo con aquellos que pueden extraerse directamente de la Encueta de Condiciones de Vida (INE, 2023), se concluye claramente, que a pesar de que la ENPE recogía 19 medidas bien orientadas, **no se ha logrado el objetivo mínimo de una reducción del 25 %de los indicadores de pobreza energética en 2025. Por el contrario, el indicador que mide la incapacidad para mantener la vivienda a una temperatura adecuada en invierno se ha multiplicado por 2,5, llegando a afectar a un 20,7 % de la población española** y el de retraso en el pago de facturas ha aumentado 1,3 veces. Tan solo se observa una ligera reducción en los indicadores relacionados con el gasto desproporcionado y la pobreza energética escondida, aunque solo se conocen los valores de 2021.

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. **Mientras que los dos primeros años MITECO publicó los indicadores de pobreza energética**, aunque en diciembre en lugar de octubre como estaba recogido, **en los dos últimos años no se han publicado**. Además, la problemática de la pobreza energética en verano está cobrando especial relevancia en España dadas las intensas y persistentes olas de calor que estamos sufriendo en los último años, por lo que **habría sido necesaria la inclusión del indicador de la incapacidad de mantener la vivienda a una temperatura adecuada en verano**, como ya se recoge por ejemplo en la propuesta de indicadores del Energy Poverty Advisory Hub. Los dos años en los que se han publicado los indicadores **se incorporan matices interesantes como la disgregación de la población en régimen de alquiler**, distinguiendo la población en régimen de alquiler a precio de mercado y la población en régimen de alquiler a precio reducido**, pero no así los indicadores por sexo** que sería de mucha relevancia dada la existencia de estudios que muestran una clara feminización de la PE.

Una de las medidas más esperadas e la ENPE era la creación de un nuevo bono social energético que atendiera a tres principios- universalidad de fuentes suministro, automatización y coordinación entre administraciones públicas. Las medidas del escudo social **para afrontar crisis de la COVID y la posterior crisis energética incluyeron mejoras del bono social existente** como el aumento de los porcentajes de descuento, que se han prorrogado en diversas ocasiones, y la inclusión de forma temporal de nuevo colectivos como beneficiarios (bono de justicia energética). En estos momentos, esta medidas han ido decayendo **quedando únicamente como permanente una ampliación del descuento del bono social existente llegando a 35 % para consumidores vulnerables y 50% para vulnerables severos al término de la estrategia (antes 25 % y 40 % respectivamente)**. Estas medidas han supuesto reformas del bono existente, **pero no se ha desarrollado un nuevo bono social atendiendo a los tres principios planteados en la medida: la coordinación entre administraciones públicas, la universalidad de las fuentes de suministro** —puesto que el bono social eléctrico y el término funcionan de formas muy diferentes y ambos existían antes de la aprobación de la ENPE **y, sobre todo, la automatización del otorgamiento del bono, que muchas organizaciones de la sociedad civil conciben como una medida esencial para ampliar la cobertura de los distintos bonos de apoyo y, por tanto, garantizar el acceso a la energía de la población más vulnerable y sacarla de situaciones de pobreza energética**.

Los datos de *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*. Cifras similares arroja el estudio de EsadeEcPol que indica que la tasa de cobertura del bono en 2022 fue del 24,5%. La automatización en la concesión del bono social es una de las medidas prioritarias para aumentar el número de beneficiarios venciendo las barreras que supone el desconocimiento y la dificultad de tramitación.

La estrategia ha puesto en marcha el Suministro Mínimo Vital para garantizar el acceso a la energía a todo consumidor vulnerable perceptor del bono social en virtud del cual, en el caso

de impagos, en lugar de un corte, la potencia del hogar será reducida a “una potencia límite que garantiza unas condiciones mínimas de confort”, y se impedirá la interrupción de dicho suministro durante 6 meses adicionales, ampliando el plazo de 4 inicialmente considerado en la estrategia. Sin embargo, **no se han establecido medidas de protección a los consumidores ante fenómenos meteorológicos extremos de forma estructural,** tan solo se publicaron medidas de urgencia y coyunturales tras el fenómeno de la DANA sucedido en octubre de 2024.

La estrategia también recogía un capítulo de medidas encaminadas a resolver la pobreza energética de forma estructural **como son la rehabilitación y mejora de la eficiencia energética de las viviendas** y el acceso a viviendas de alquiler social, **donde ha habido avances importantes,** aunque no se ha conseguido el 100 % de lo planteado. Dentro de los diferentes programas coordinados a nivel estatal, **no hay ningún programa de rehabilitación de viviendas que cumpla la totalidad de los objetivos planteados para la medida de rehabilitación exprés, puesto que ninguno de ellos llega a cubrir el 100% de los costes** y ninguno ha sido diseñado específicamente para la rehabilitación energética de las viviendas de hogares en situación de pobreza energética. Como avance se puede citar la creación de los certificados de ahorro energético sociales publicadas en julio de 2024 que recogen algunas de las actuaciones consideradas de rehabilitación exprés cuyos beneficiarios son hogares en pobreza energética pero tampoco cubre el 100 % del coste. En cuanto a **ayudas a la sustitución de equipamiento, solo 7 comunidades autónomas tienen ayudas a la sustitución de calderas o equipos de climatización, y 5 a la sustitución de electrodomésticos**. De todas ellas, según la información disponible en la base de datos del IDAE **solo Galicia dispone de un programa de sustitución de electrodomésticos que ofrezca ayudas adicionales a hogares en situación de vulnerabilidad. En casi ningún caso se alcanza la cobertura del 100% de los costes, en particular si se consideran los electrodomésticos más eficientes.** Destaca que entre los elementos de climatización no se incluyan equipos de refrigeración, salvo en Murcia, obviando de nuevo las problemáticas vinculadas a la pobreza energética en verano.

El programa **de ayudas a la rehabilitación a nivel de barrio y de edificios del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia ha supuesto un gran avance** para los hogares en situación de pobreza energética **ya que cubre la totalidad de los costes de la rehabilitación de los hogares en situación de vulnerabilidad, ofrece anticipos y apoyo en las oficinas de rehabilitación**. Además las ayudas no aumentan la base imponible en el IRPF evitando que se pierdan otras ayudas. **No obstante, los datos a los que hemos tenido acceso, a través de consultas a los gobiernos autonómicos, arrojan que las solicitudes de estas ayudas por parte hogares en situación de vulnerabilidad son muy bajas, menores al 1% de las solicitudes o las concesiones**

Con respecto a las medidas contempladas de apoyo a los profesionales, no se ha realizado ningún avance al respecto**. No se ha elaborado un protocolo de para detectar situaciones de pobreza energética por parte de los profesionales de atención primaria de salud; tampoco se ha avanzado en homogeneización de la gestión de la información** y en la comunicación entre organismos públicos que se plantea como fundamental la estrategia y que es, efectivamente, muy relevante para una mayor eficiencia en el despliegue de las medidas de apoyo social, como sería la automatización del bono social eléctrico, o la prohibición de cortes de suministros para los hogares en situación de pobreza energética o que hayan sufrido situaciones meteorológicas extremas. **Se proponía la centralización de las ayudas relacionadas con la pobreza energética en la Tarjeta Social Universal pero no se ha avanzado en esa línea.**

La estrategia planteaba medidas para la mejora de la información y la formación a las consumidoras como campañas de concienciación colectiva sobre el problema de la pobreza energética y la creación de una web de referencia sobre la temática pero no se han desarrollado. También planteaba medidas de información al consumidor sobre hábitos de consumo, ahorro energético y mejora de la eficiencia energética que han quedado cubierta por las campañas impulsadas por IDAE. Sin embargo, han sido difundidas principalmente a través de canales virtuales (redes sociales, web, etc.) que no son usados de forma habitual por los colectivos en pobreza energética. **Especialmente preocupante ha sido la**

falta de campañas de información sobre la existencia del bono social, los requisitos y los pasos a seguir para solicitarlo, así como la puesta en marcha de servicios de acompañamiento para tramitarlo que podrían haber disminuido las cifras de potenciales beneficiarios del bono social que no lo están percibiendo, mencionadas anteriormente.

La Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2019-2024 era ambiciosa en cuanto a objetivos e integralidad de las medidas recogidas para abordar las diferentes aristas de la pobreza energética. **Sin embargo,** no se ha puesto en marcha el plan que contemplaba para su desarrollo lo que ha derivad**o** en que **tan solo un 21 % de las medidas se hayan implementado completamente y que muchas** de ellas hayan **sido consecuencia, no tanto de la planificación, sino de la necesidad de dar respuesta a la crisis de la COVID y, posteriormente, a la crisis energética** como han sido la creación del suministro mínimo vital, la ampliación de los descuentos del bono social o la inclusión de nuevos colectivos como beneficiarios del mismo, así como las medidas de rehabilitación de vivienda vinculadas al plan de recuperación transformación y resiliencia. Además, **un 42 % de las medias no se han puesto en marcha,** entre las que se encontraba un nuevo bono social energético.

La estrategia también establecía órganos de asesoramiento y consulta para facilitar la coordinación y el trabajo conjunto entre los ministerios, las comunidades autónomas, los organismos locales y las organizaciones sociales que trabajan en pobreza energética, como la mesa social de pobreza energética ampliamente demandada por la sociedad civil, y que se ha solicitado en numerosas ocasiones pero que no se ha puesto en marcha.

Reivindicamos, por tanto, una nueva Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética, que no sea solo ambiciosa, sino que también cuente desde el primer momento con los planes y recursos suficientes como para ponerla en marcha, con sistemas de evaluación que midan su grado de implementación y efectividad, así como con la participación y coordinación con los actores relevante tanto gubernamentales como de la sociedad civil. Los indicadores de pobreza energética no han dejado de aumentar pese a tener una buena estrategia que marcaba una buena senda para atajarla. La nueva estrategia no puede caer en los mismos errores. Es tiempo de actuar.

Introducción

El acceso a una energía limpia y asequible es un derecho básico. Sin ella, es imposible llevar una vida sana, segura y digna. Erradicar la pobreza energética es una condición necesaria para que todas alcancemos este derecho a la energía.

La estrategia nacional contra la pobreza energética 2019- 2024 ha sido el instrumento para guiar la acción hacia esa erradicación hasta la fecha. **Habiendo alcanzado ya 2025, plazo establecido por la misma para alcanzar sus objetivos y una vez anunciado el proceso de consulta previa para la redacción de la nueva,** hemos actualizado nuestro informe *Dos años de Estrategia contra la pobreza energética* publicado en abril de 2021. Nuestro objetivo ha sido revisar en qué estado se encuentran actualmente las diversas propuestas que aparecían en el documento qué medidas se han implementado y cuáles no para que sirven de punto de partida a la elaboración de la nueva estrategia.

Para la realización de esta evaluación, hemos querido medir el progreso de las medidas limitándonos a lo que las propias medidas planteaban, evaluando si lo planteado nos parecía suficiente o no en un apartado específico dedicado a *observaciones*, intentando evaluar por qué creemos que unas medidas se han desarrollado más que otras, destacar la importancia que estas medidas tienen y qué podría hacerse para intentar avanzar en su ejecución.

La problemática de la pobreza energética no acapara tantos titulares como lo hizo durante el comienzo de la guerra en Ucrania, momento en el que el cual el precio de la energía se disparó. **Sin embargo, los precios energéticos siguen siendo superiores a los de años anteriores, y algunos indicadores de pobreza energética no han dejado de subir desde la pandemia de COVID-19, haciendo cada vez más complicado alcanzar los objetivos marcados en 2019.**

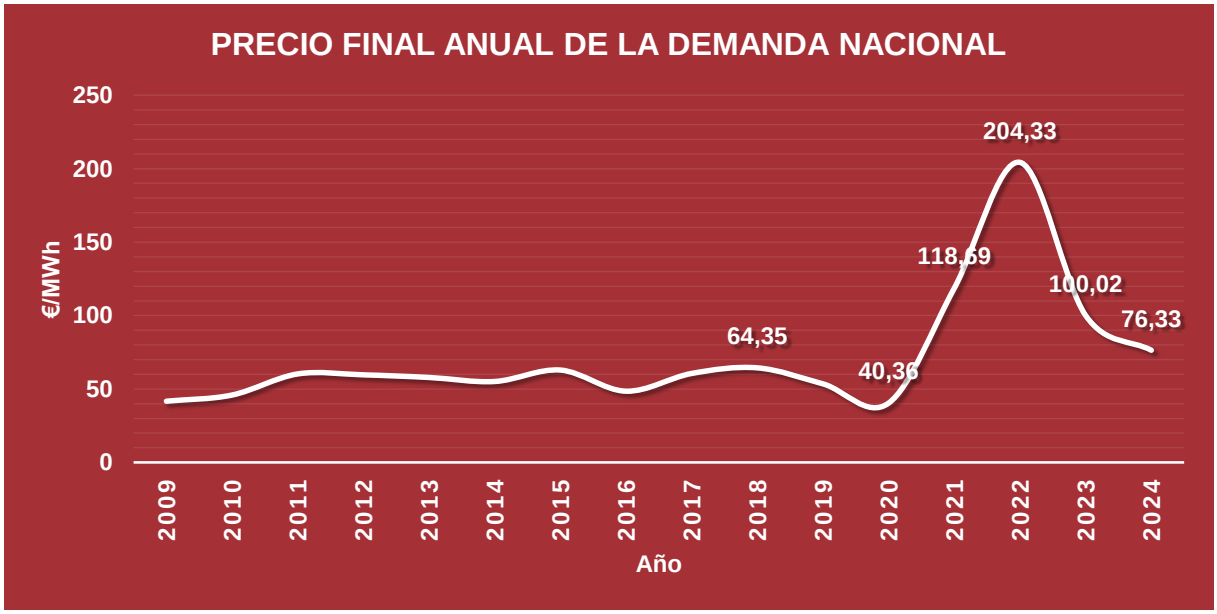


Fig. 1 – Gráfica del precio final anual de la demanda nacional de electricidad. Fuente elaboración propia a partir de los datos del operador de mercado eléctrico designado.

Reivindicamos por tanto una nueva Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética, que no sea solo ambiciosa, sino que también cuente con los recursos suficientes como para ponerla en marcha y con sistemas evaluación que midan su grado de implementación y efectividad.

Nos encontramos en un momento en que la normativa europea puede agravar todavía más la situación de pobreza energética de los hogares, por la enredada de la edificación en el mercado

europeo de emisiones en 2027 por lo que la nueva estrategia tiene que sumar esfuerzos al Plan social para el clima para minimizar estos impactos.

El Centro de Asesoramiento sobre Pobreza Energética de la UE (European Energy Poverty Advisory Hub) —que desde 2021 sustituye al Observatorio de la Pobreza Energética de la UE— introdujo en su informe *Indicadores nacionales de pobreza energética: Descubriendo nuevas posibilidades para ampliar conocimientos* de octubre de 2023, nuevos indicadores respecto a los planteados inicialmente por el Observatorio de la Pobreza Energética. Algunos de estos nuevos indicadores son los días del año en los que es necesaria la calefacción o la refrigeración, en función de la temperatura exterior o la incapacidad de mantener la vivienda a una temperatura adecuada en verano, reconociendo que la pobreza energética se da también en verano, hecho especialmente acuciante en España con las daca vez más frecuentes y persistentes olas de calor

A nivel europeo, la Directiva (UE) 2023/1791 relativa a la eficiencia energética da una definición de la pobreza energética por primera vez a nivel europeo:

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

Esta definición es también aplicada dentro de la Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios.

Aún queda mucho trabajo por hacer para ampliar el foco desde el que se estudia la pobreza energética, pero es muy necesario que todos estos avances europeos sean recogidos en la nueva Estrategia Nacional. Un amplio diagnóstico, adaptando el mismo a los distintos contextos estatales, es indispensable para poder abordar la pobreza energética de forma eficiente y definitiva.

Objetivos de la estrategia

La *Estrategia nacional contra la pobreza energética* nació con dos objetivos en relación a los indicadores principales[1] del Observatorio de la Pobreza Energética de la UE (EPOV)[2], uno considerado como **objetivo mínimo** y otro objetivo más ambicioso, considerado como el **objetivo buscado** por la Estrategia:

OBJETIVO MÍNIMO

Alcanzar en 2025 una reducción de los indicadores principales del Observatorio de la Pobreza Energética de la UE **de un 25% respecto a sus valores de 2017.**

OBJETIVO BUSCADO

Alcanzar en 2025 una reducción de los indicadores principales del Observatorio de la Pobreza Energética de la UE **de un 50% respecto a sus valores de 2017.**

VALORES ACTUALES DE LOS INDICADORES DE POBREZA ENERGÉTICA

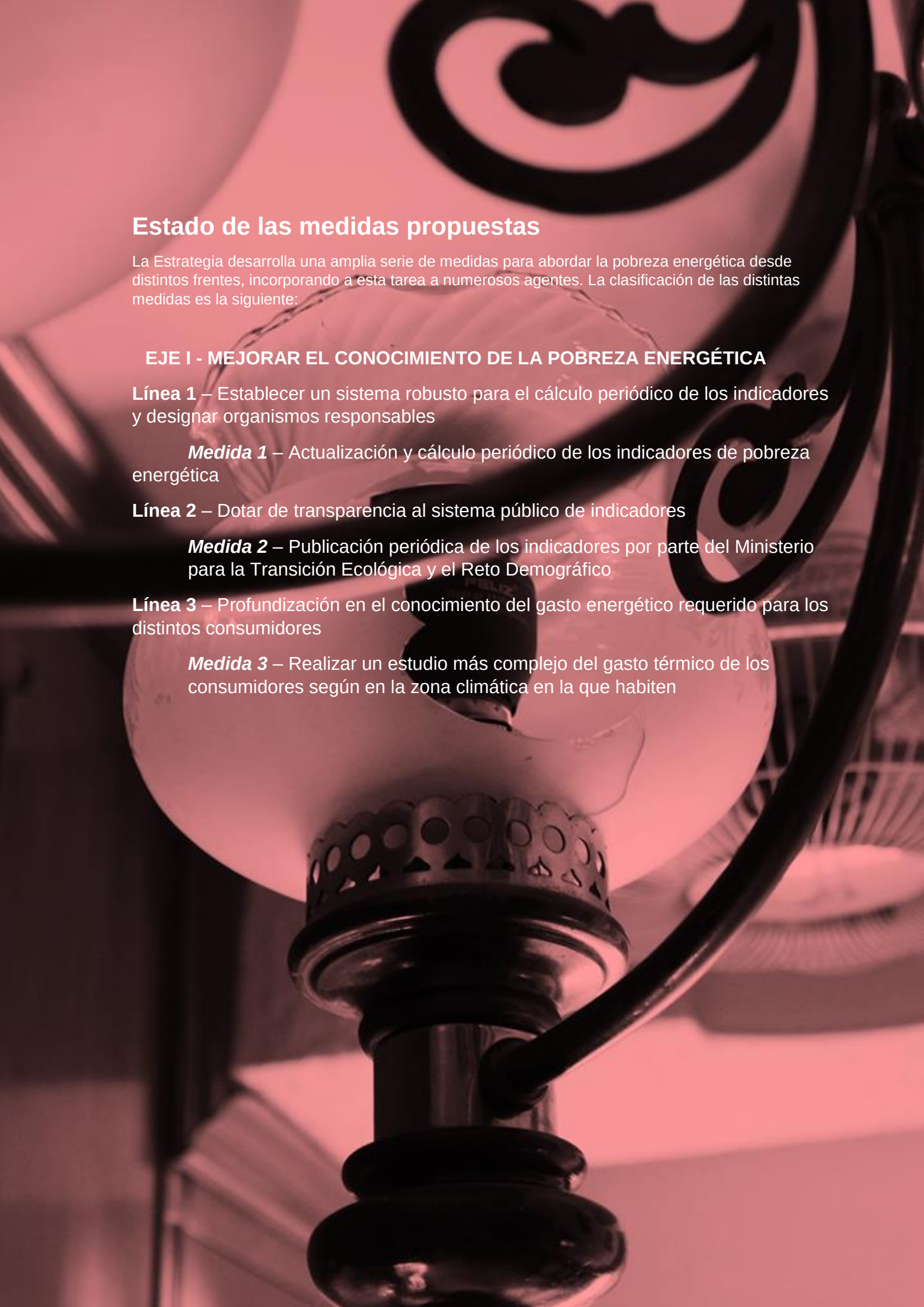
A continuación, reflejamos los valores de los indicadores principales de pobreza energética en España desde 2017 (punto de referencia de la Estrategia) hasta la actualidad, comparados con los dos objetivos para 2025 planteados en la Estrategia:

INDICADOR	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	objetivo mínimo	objetivo buscado
Gasto desproporcionado	17,3	16,9	16,7	16,8	16,4	-	-	12,9	8,6
Pobreza energética escondida	11,5	11,0	10,6	10,3	9,3	-	-	8,6	5,7
Incapacidad para mantener la vivienda a una temperatura adecuada (en invierno)	8,0	9,1	7,6	10,9	14,3	17,1[3]	20,7[3]	6,0	4,0
Retraso en pago de las facturas	7,4	7,2	6,6	9,6	9,5	9,2[3]	9,6[3]	5,5	3,7

Fig. 2 – Tabla de los indicadores principales de pobreza energética desde 2017 hasta 2023. Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y el Instituto Nacional de Estadística.

A pesar de la falta de información disponible respecto a algunos de indicadores principales de pobreza energética en los dos últimos años, **se ve claramente que con los datos disponibles aún existe una distancia clara entre los valores de los indicadores y los objetivos planteados que muestran que la estrategia no ha logrado reducir la pobreza energética como estaba previsto**. Por el contrario, **alguno de los indicadores han aumentado como es el caso de la incapacidad para mantener al vivienda a una temperatura adecuada en invierno, que se ha multiplicado por 2,5 o el de retraso en el pago de facturas** que ha aumentado un 1,3 veces. Tan solo se observa una ligera reducción en los indicadores relacionados con el gasto desproporcionado y la pobreza energética escondida. **Es destacable también la ausencia de indicadores cada vez más relevantes, como la incapacidad de mantener la vivienda a una temperatura adecuada en verano.**

[1] **Gasto desproporcionado (2M):** hogares cuyo gasto energético en relación a sus ingresos supera el doble de la mediana nacional.
Pobreza energética escondida (HEP): hogares cuyo gasto energético absoluto es inferior a la mitad de la mediana nacional.
Incapacidad para mantener la vivienda a una temperatura adecuada: población que no puede mantener su vivienda a una temperatura adecuada en invierno.
Retraso en el pago de las facturas: población con retrasos en el pago de facturas de suministros de la vivienda.
[2] Desde noviembre de 2021, el EPOV pasó a denominarse Centro de Asesoramiento sobre Pobreza Energética de la UE (EPAH), añadiéndosele tareas adicionales a las realizadas por el Observatorio.
[3] El Ministerio de Transición Ecológica y el Reto Demográfico no ha publicado aún la actualización de los indicadores de pobreza energética correspondiente a los datos del año 2022 o 2023, pero sí se ha publicado la Encuesta de Condiciones de Vida del Instituto Nacional de Estadística que recoge estos datos.



Estado de las medidas propuestas

La Estrategia desarrolla una amplia serie de medidas para abordar la pobreza energética desde distintos frentes, incorporando a esta tarea a numerosos agentes. La clasificación de las distintas medidas es la siguiente:

EJE I - MEJORAR EL CONOCIMIENTO DE LA POBREZA ENERGÉTICA

Línea 1 – Establecer un sistema robusto para el cálculo periódico de los indicadores y designar organismos responsables

Medida 1 – Actualización y cálculo periódico de los indicadores de pobreza energética

Línea 2 – Dotar de transparencia al sistema público de indicadores

Medida 2 – Publicación periódica de los indicadores por parte del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico

Línea 3 – Profundización en el conocimiento del gasto energético requerido para los distintos consumidores

Medida 3 – Realizar un estudio más complejo del gasto térmico de los consumidores según en la zona climática en la que habiten

LÍNEA 1 – ESTABLECER UN SISTEMA ROBUSTO PARA EL CÁLCULO PERIÓDICO DE INDICADORES Y DESIGNAR ORGANISMOS RESPONSABLES

Medida 1 – Actualización y cálculo periódico de los indicadores de pobreza energética

Objetivos planteados:

Recepción de la información anual necesaria para el cálculo de los cuatro indicadores establecidos en la Estrategia nacional contra la pobreza energética, contenidos en la Encuesta de condiciones de vida (ECV) y la Encuesta de Presupuestos familiares (EPF) del Instituto Nacional de Estadística. Esta deberá realizarse a más tardar el 1 de octubre de cada año.

Progreso de los mismos:

Los resultados de la ECV y la EPF necesarias para el cálculo de los indicadores, se han publicado desde al menos 2019 siempre con anterioridad al 1 de octubre [4].

Se encuentra en un desarrollo completo.

Fecha de inicio estimada: 1 de octubre de 2019.

Duración: Indefinida

Agentes implicados:

- Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITERD)
- Instituto Nacional de Estadística (INE)

Instrumentos regulatorios desarrollados:

No ha sido necesaria la tramitación de instrumentos normativos.

Observaciones:

En las distintas actualizaciones anuales **no se han publicado los indicadores de pobreza energética disgregados por género**, como indicaba el texto de la Estrategia:

> *Se considera necesario disponer de datos estadísticos que permitan conocer el fenómeno de la pobreza energética con perspectiva de género. La desagregación por sexos permite avanzar en el estudio y tener acceso a datos que permitan analizar las desigualdades intrahogar. (p. 81)*

Considerando que los datos que satisfacen los indicadores de la Estrategia provienen de las encuestas ECV y EPF, **podrían cruzarse los cuatro indicadores principales con más datos**. Por ejemplo, en la ECV se recoge el dato de presencia de goteras o humedades y la EPF recoge el año de construcción de la vivienda de los hogares encuestados.

[4] 2020 – 21 de julio (ECV) y 28 de julio (EPF) 2021 – 15 de julio (ECV) y 15 de noviembre (EPF) 2022 – 29 de junio (ECV) y 28 de junio (EPF) 2023 – 16 de junio (ECV) y 28 de junio (EPF)

LÍNEA 2 – DOTAR DE TRANSPARENCIA AL SISTEMA PÚBLICO DE INDICADORES

Medida 2 – Publicación periódica de los indicadores por parte del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico

Objetivos planteados:

Publicación de la evolución de los indicadores cada 15 de octubre, incluyendo la evolución desde 2014, la comparación con el resto de estados miembros de la Unión Europea, la comparación con los objetivos de disminución de la pobreza energética y la interpretación de los resultados y evolución reciente.

Progreso de los mismos:

Las actualizaciones de los indicadores fueron publicadas anualmente hasta el año 2022, con los indicadores correspondientes al 2021, sin embargo, **en 2023 no se publicaron los indicadores correspondientes al año 2022 ni en 2024 aquellos correspondientes a 2023.** A su vez, en ningún caso se han publicado en el plazo planteado, habiéndose llegado a publicar a final de año, como sucedió en 2022.

Se encuentra en un desarrollo medio.

Fecha de inicio estimada:

15 de octubre de 2019.

Duración:

Indefinida

Agentes implicados:

- Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITERD)
- Instituto para la Diversificación y el Ahorro Energético (IDAE)

Instrumentos regulatorios desarrollados:

No ha sido necesaria la tramitación de instrumentos normativos.

Observaciones:

Pese a que la descripción de la medida en el documento original de la Estrategia proponía reflejar la evolución de los indicadores desde 2014, las actualizaciones que se han publicado solo reflejan la evolución en relación a los cuatro años anteriores.

La comparación de los valores de los indicadores con el resto de países miembros de la Unión Europea no se incluye en la documentación publicada en la actualización de los indicadores, aunque puede ser consultadas a través de portales de datos europeos como Eurostat o el comparador de indicadores nacionales de pobreza energética del Centro de Asesoramiento sobre Pobreza Energética de la UE, considerando que no todos los datos están presentes para el conjunto de los Estados miembro de la UE.

Es de agradecer la continuación de los cruces de datos de los indicadores principales con otros indicadores obtenidos a partir de la ECV y la EPF. A su vez, se incorporan matices interesantes como la disgregación de la población en régimen de alquiler, distinguiendo la población en régimen de alquiler a precio de mercado y la población en régimen de alquiler a precio reducido. **Como se mencionaba en el punto anterior, podrían realizarse otras disgregaciones interesantes considerando las encuestas de las que proceden los datos.**

LÍNEA 3 – PROFUNDIZACIÓN EN EL CONOCIMIENTO DEL GASTO ENERGÉTICO REQUERIDO PARA LOS DISTINTOS CONSUMIDORES

Medida 3 – Realizar un estudio más completo del gasto térmico de los consumidores según en la zona climática en la que habiten

Objetivos planteados:

Realizar un estudio detallado del gasto térmico que requieran los hogares, en función de la zona climática de España en la que habiten. El estudio analizará de forma permanente un panel de hogares vulnerables para comprobar:

- Si el consumo energético real se ajusta al gasto energético requerido calculado teóricamente conforme Documento Básico de Ahorro de Energía del Código Técnico de Edificación al DB-HE y al estimado en el estudio, teniendo en cuenta el nivel de confort térmico alcanzado en la vivienda.
- El éxito de las medidas prestacionales (bonos sociales), para lograr una temperatura de confort adecuada.
- El éxito de las medidas estructurales, para a reducir el consumo energético
- En el caso necesario se desarrollarán indicadores propios.

Progreso de los mismos:

El 28 de septiembre de 2021 el IDAE publica una licitación en la Plataforma de Contratación del Sector Público con el objeto de contratar el «servicio de reclutamiento, configuración y monitorización de un panel de hogares vulnerables para dar cumplimiento a lo dispuesto dentro del eje I "Mejorar el conocimiento sobre la pobreza energética"».

El 17 de junio de 2022 se publica la formalización de la adjudicación de dicho contrato a la UTE formada por: EAPN-ES, ACA, la Universidad Carlos III de Madrid y el Instituto Eduardo Torroja del Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

Puesto que la memoria de la licitación planteaba la realización de mediciones entre marzo de 2022 y marzo de 2025, no se prevé que el estudio se publique antes de marzo de 2025.

Se encuentra en un desarrollo medio.

Fecha de inicio estimada:

Se plantea el inicio en 2019-2020.

Duración:

Se plantea su ejecución en 2019-2020.

Agentes implicados:

- Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITERD)
- Instituto para la Diversificación y el Ahorro Energético (IDAE)

Instrumentos regulatorios desarrollados:

No ha sido necesaria la tramitación de instrumentos normativos.

Observaciones:

Los pliegos de la licitación publicada para la contratación del estudio contienen las comprobaciones contenidas en la medida, por lo que es de esperar que el estudio, una vez se realice, satisfaga por completo la medida.

EJE II - MEJORAR LA RESPUESTA FRENTE A LA SITUACIÓN ACTUAL DE POBREZA ENERGÉTICA

Línea 4 – Mejora de los mecanismos de subsidio frente a la pobreza energética

Medida 4 – Creación de un nuevo bono social energético

Medida 5 – Suministro mínimo vital

Línea 5 – Protección de los consumidores en situaciones meteorológicas extremas

Medida 6 – Protección de los consumidores en situaciones meteorológicas extremas

LÍNEA 4 – MEJORA DE LOS MECANISMOS DE SUBSIDIO FRENTE A LA POBREZA ENERGÉTICA

Medida 4 –Creación de un nuevo bono social energético

Objetivos planteados:

Creación de un nuevo bono social energético, otorgado con base en criterios de renta. Los umbrales de renta podrán verse relajados para determinadas categorías de consumidores especialmente vulnerables. Podrá contemplarse la concesión directa de la ayuda a aquellos colectivos perceptores de prestaciones cuyo otorgamiento se encuentre vinculado de antemano a niveles de renta bajos.

En la determinación de estas categorías se tendrá especialmente en cuenta a los hogares en los que haya menores. El mecanismo atenderá a tres principios:

- **Universalidad de fuentes de suministro:** la nueva ayuda será integral para el conjunto de los suministros energéticos, tanto eléctricos como térmicos.
- **Automatización:** se simplificará su otorgamiento mediante la comprobación directa de los requisitos por parte de una administración pública que recabe información de todos los organismos implicados, evitando que el consumidor tenga que tramitar la solicitud.
- **Gestión coordinada con otras Administraciones Públicas:** en la implementación de la ayuda intervendrán todas las administraciones de manera coordinada y respetando el reparto competencial establecido.

Progreso de los mismos:

Se han producido distintas modificaciones normativas en relación al bono social eléctrico y el bono social térmico:

- El Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, creó el programa del *bono social térmico*, cuya gestión y pago correspondía las Comunidades Autónomas y a las Ciudades con Estatuto de Autonomía, financiado a cargo de los Presupuestos Generales del Estado. **Se ampliaron así las fuentes de suministro cubiertas y se dio una mayor coordinación con otras Administraciones. Sin embargo, esto se produjo antes de aprobar la Estrategia y la cobertura de fuentes de suministro no se ha desarrollado desde entonces.**
- El Real Decreto 391/2021, de 1 de junio, mejoró la colaboración en la financiación de la tramitación de las ayudas derivadas del bono social térmico, **mejorando la coordinación entre Administraciones Públicas en la gestión de esta ayuda.**
- El Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, modificó la figura del consumidor vulnerable, aplicando una nueva baremación que amplía el umbral de renta por debajo del cual se considera que un hogar se encuentra en situación de vulnerabilidad en mayor medida por cada menor de la unidad de convivencia (0,5 veces el IPREM) en comparación con cada mayor de edad (0,3 veces el IPREM). **Se prioriza de este modo a hogares en los que haya menores, como planteaba la medida.**
- El Real Decreto-ley 18/2022, de 18 de octubre, amplió de forma temporal la cobertura del bono social eléctrico a los hogares con bajos ingresos afectados por la crisis energética (*bono social de justicia energética*), la cual **estuvo vigente hasta el 30 de junio de 2024.** También, para responder al COVID y la crisis energética se aumentó la cobertura del bono social eléctrico, pasando a ser del 65% para los consumidores vulnerables y del 80% para los consumidores vulnerables severos. Estas ampliaciones empezaron a reducirse en 2024 hasta fijarse en 35 % para consumidores vulnerables y 50 % para consumidores vulnerables severos a partir de abril de 2025 que suponen mayores porcentajes de descuento que los existentes, que eran 25 y 40 % respectivamente. **Esto no hace avanzar el bono social en las direcciones planteadas en esta medida de la Estrategia, sin embargo, parecía importante reflejar conjuntamente los distintos avances del mismo.**

Pese a estos avances, no se ha desarrollado un nuevo bono social atendiendo a los tres principios planteados en la medida: la coordinación entre administraciones publicas la

universalidad de las fuentes de suministro —puesto que el bono social eléctrico y el término funcionan de formas muy diferentes y ambos existían antes de la aprobación de la Estrategia— y, sobre todo, la automatización del otorgamiento del bono, que muchas organizaciones de la sociedad civil conciben como una medida esencial para ampliar la cobertura de los distintos bonos de apoyo y, por tanto, garantizar el acceso a la energía de la población más vulnerable y sacarla de situaciones de pobreza energética.

No se ha desarrollado

Fecha de inicio estimada:

Tras la aprobación de la Estrategia.

Duración:

Indefinida.

Agentes implicados:

- Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITERD)
- Organismos competentes de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales

Instrumentos regulatorios desarrollados:

- Real Decreto 391/2021, de 1 de junio
- Real Decreto-ley 16/2021, de 3 de agosto
- Real Decreto-ley 21/2021, de 26 de octubre
- Real Decreto-ley 2/2022, de 22 de febrero
- Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo
- Real Decreto-ley 11/2022, de 25 de junio
- Real Decreto-ley 18/2022, de 18 de octubre
- Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre
- Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre

Observaciones:

Desde su creación en 2009, el bono social eléctrico ha perdido un amplio número de beneficiarios, en particular desde 2017, cuando se produjo una importante reforma que modificó el acceso al mismo incorporando criterios de renta para orientarlo realmente a consumidores en situación de vulnerabilidad. Tras la reforma, el bono social ha ido aumentando beneficiarios superándose los 1.600.000 beneficiarios en 2024, pero son cifras muy pequeñas en comparación con los más de 3 millones de hogares en situación de pobreza energética según el indicadore de gasto desproporcionado en España que podrían ser potenciales preceptores, teniendo en cuanta además que en la cifra d beneficiarios también s encentran familias numerosas que no son vulnerables

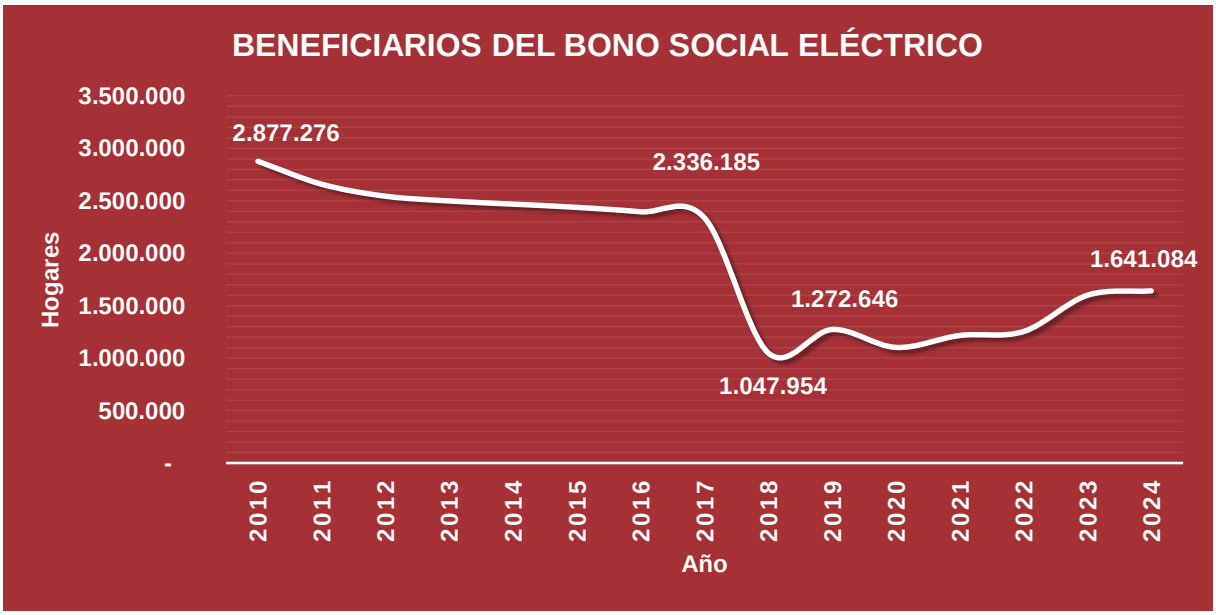


Fig. 3 Número de hogares beneficiados por el bono social eléctrico. Fuente: elaboración propia con datos de CNMC y MITERD.

Los datos de *Ni un hogar sin energía* muestran un 75 % de los hogares con derecho al bono social no lo están percibiendo, y 70% según el *Cruz Roja*. Cifras similares arroja el estudio de EsadeEcPol que indica que la tasa de cobertura del bono en 2022 fue del 24,5%. [5]

Desde ECODES se plantean distintas posibles causas para explicar este amplio número de hogares que se encuentran en esta situación:

- **El desconocimiento y la dificultad burocrática para la solicitud del bono social constituye una barrera para muchas familias.**

- Las familias que no son titulares del suministro eléctrico no pueden solicitar el bono social. El 78% de las familias atendidas durante el año 2023 residen en régimen de alquiler, con mayor dificultad para tener la titularidad del contrato de electricidad. **En los hogares atendidos a través del programa *Ni un hogar sin energía* en 2023, hay un 45% de familias que no son titulares del contrato de electricidad.** Estas familias, según la regulación actual, se quedan fuera de la ayuda que supone el bono social a pesar de cumplir con los requisitos de renta que se establecen.

La automatización en la concesión del bono social es una de las medidas prioritarias para aumentar el número de beneficiarios venciendo las barreras que supone el desconocimiento y la dificultad de tramitación. Quedaría pendiente medidas para cubrir a las personas inquilinas que pasan por sensibilización a los propietarios para que pongan los contratos de suministro a nombre de sus inquilinas

Medida 5 – Suministro mínimo vital

Objetivos planteados:

Aplicar el principio de precaución a los consumidores vulnerables identificados por los servicios sociales, que consistirá en la imposibilidad de que el suministro del hogar sea interrumpido durante un periodo de cuatro meses adicional al otorgado actualmente por la normativa.

Progreso de los mismos:

El Real Decreto-ley 17/2021, de 14 de septiembre, **introdujo el Suministro Mínimo Vital, aplicado a todo consumidor vulnerable perceptor del bono social tras cuatro meses de impago de las facturas energéticas.** Con la aplicación de este Suministro Mínimo Vital, la potencia del hogar será reducida a "una potencia límite que garantiza unas condiciones mínimas de confort", y se impedirá la interrupción de dicho suministro durante seis meses adicionales, ampliando el plazo inicialmente considerado en la Estrategia.

El Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, como consecuencia de la pandemia COVID-19, introdujo durante la vigencia del estado de alarma una garantía de suministro de energía eléctrica, productos derivados del petróleo, gas natural y agua para toda persona física en su vivienda habitual. El Real Decreto-ley 26/2020, de 7 de julio, estableció como fecha límite el 30 de septiembre de 2020.

El Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre, dio un periodo de garantía del suministro de agua y energía para los consumidores vulnerables durante el estado de alarma. Dicho periodo ha sido prolongado —hasta el 5 de julio de 2023, como continuación de la situación de crisis sanitaria y posteriormente fuera de ella por la crisis energética— mediante distintos decretos. **Según la normativa vigente, esta garantía de suministro finalizo el 31 de diciembre de 2024.**

[5] 2024 ¿Llega el bono social eléctrico a quien lo necesita? Análisis de las tasas de cobertura y las características del hogar. Natalia Collado Van-Baumberghen, Ángel Martínez Jorge

Puede considerarse que el desarrollo normativo que se ha dado desde la aprobación de la Estrategia ha permitido alcanzar los objetivos planteados para esta medida.

Sin embargo, es importante destacar que la prohibición de cortes de energía y agua a los consumidores vulnerables se ha ido o prorrogando de forma coyuntural y en ningún momento se ha consolidado como una medida estructural que garantice el derecho a la energía como un bien básico ya que pasado los 6 meses que recoge el suministro mínimo vital en estos momentos los consumidores en situación de vulnerabilidad pueden sufrir interrupción del suministro de energía y agua

Se encuentra en un desarrollo completo.

Fecha de inicio estimada:

Tras la aprobación de la Estrategia.

Duración:

Indefinida.

Agentes implicados:

- Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITERD)
- Organismos competentes de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales
- La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC)

Instrumentos regulatorios desarrollados:

- Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo
- Real Decreto-ley 26/2020, de 7 de julio
- Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre,
- Real Decreto-ley 16/2021, de 3 de agosto
- Real Decreto-ley 17/2021, de 14 de septiembre
- Real Decreto-ley 21/2021, de 26 de octubre
- Real Decreto-ley 2/2022, de 22 de febrero
- Real Decreto-ley 11/2022, de 25 de junio
- Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre
- Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre

Observaciones:

Pese a que lo que se refleja en la propuesta de esta medida se lleva cumpliendo desde la aprobación del Real Decreto-ley 17/2021, de 14 de septiembre, cabría preguntarse si conceder seis meses más antes de la desconexión de los suministros energéticos es realmente un “Suministro Mínimo Vital”.

A su vez, se menciona en la medida la aplicación del “principio de precaución”, que igualmente podría ser discutida. El Suministro Mínimo Vital se aplica únicamente a los hogares que ya son considerados oficialmente como consumidores vulnerables según lo recogido en el Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre. Frente a este modelo, medidas como las recogidas en la Ley 24/2015, de 29 de julio, de la Generalitat de Cataluña, contemplan que los servicios sociales deben ser comunicados y deben intervenir previamente a realizar la desconexión de un hogar, para determinar si el hogar se encuentra en situación de vulnerabilidad, constituyendo un principio de precaución mayor.

Por último, la actual limitación de potencia que conlleva el Suministro Mínimo Vital, puede dejar fuera de unas condiciones mínimas de confort a hogares con equipos de calefacción eléctrica. La limitación de potencia del bono social eléctrico ya produjo en invierno de 2022 importantes sobrecostes en hogares considerados consumidores vulnerables, lo que dio lugar a movimientos como la campaña #FacturasImposibles.

LÍNEA 5 – PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES EN SITUACIONES METEOROLÓGICAS EXTREMAS

Medida 6 – Protección de los consumidores en situaciones meteorológicas extremas

Objetivos planteados:

Prohibir la interrupción del suministro energético en situaciones meteorológicas extremas a través de las siguientes fases:

1. Desarrollar el instrumento legal para la prohibición
   - Valorar las fuentes de energía cuya interrupción de suministro se debe prohibir.
   - Identificar sujetos obligados.
   - Identificar normativa a modificar, adicionalmente a la Ley 24/2013 y el Real Decreto 1434/2002.
2. Plantear la definición de situación meteorológica extrema
   - Identificar variables.
   - Definir niveles de aviso para la activación de la interrupción.
3. Establecer los canales de información entre AEMET y los sujetos obligados
4. Monitorizar la obligación

Progreso de los mismos:

A fecha de la publicación del informe, no se han modificado los documentos normativos mencionado en la medida (la Ley 24/2013 y el Real Decreto 1434/2002), introduciendo elementos vinculados al aseguramiento del suministro durante situaciones meteorológicas extremas.

El actual *Plan Nacional de Predicción y Vigilancia de Fenómenos Meteorológicos Adversos*, publicado el 26 de mayo de 2022, no define «situación meteorológica extrema», ni referencia los suministros energéticos durante fenómenos meteorológicos adversos.

El 11 de noviembre se aprobó el **Real Decreto-ley 7/2024** que introdujo en su artículo 6 la garantía de los suministros de energía eléctrica, productos derivados del petróleo, gas natural y agua para las viviendas situadas en los municipios afectados por la DANA de octubre de 2024, pero **no establece los parámetros que puedan aplicarse en futuras situaciones extremas , sin necesidad de hacer un real decreto específico en el momento.**

No se ha comenzado su desarrollo.

Fecha de inicio estimada:

Durante el año 2019 o 2020

Duración:

Indefinida

Agentes implicados:

- Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITERD)
- Agencia Estatal de Meteorología (AEMET)

Instrumentos regulatorios desarrollados:

No parecen haberse tramitado instrumentos normativos en línea con la medida hasta la publicación del informe.

Observaciones:

Considerando los impactos que el cambio climático está teniendo sobre la naturaleza y la población, aumentando las situaciones meteorológicas extremas, como muestra la DANA de Noviembre de 2024, el desarrollo de esta medida es urgente. Sorprende la aparente inacción hasta el momento de publicación del informe en la acertada dirección marcada por la medida.

EJE III - CREAR UN CAMBIO ESTRUCTURAL PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA ENERGÉTICA

Línea 6 – Reducción del número de personas en situación de pobreza energética

Medida 7 – Rehabilitación exprés de viviendas

Medida 8 – Fomento del parque de vivienda pública en alquiler social con subvención para los gastos de suministro energético para colectivos especialmente vulnerables

Medida 9 – Sustitución de equipos por otros más eficientes energéticamente

Medida 10 – Rehabilitación integral de edificios

Medida 11 – Otras medidas derivadas del análisis en la "Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España (ERESEE)"

LÍNEA 6 – REDUCCIÓN DEL NÚMERO DE PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA ENERGÉTICA

Medida 7 – Rehabilitación exprés de viviendas

Objetivos planteados:

Ofrecer **subvenciones para consumidores vulnerables, vulnerables severos o en riesgo de exclusión que puedan llegar al 100%** del coste de actuaciones que puedan reducir el consumo energético garantizando la temperatura interior de confort durante todas las estaciones del año. En particular se citan actuaciones del tipo:

- **Cambio de equipos térmicos**
- **Modificación de determinados elementos de la envolvente de la vivienda.**

El orden deseable para la ejecución de estas actuaciones sería, primero actuar sobre la envolvente y, posteriormente, una vez reducida la demanda energética, proceder a la sustitución de los equipos térmicos de la misma. En ningún caso estas actuaciones sobre la envolvente deben comprometer una futura rehabilitación más integral.

Progreso de los mismos:

Desde la aprobación de la Estrategia, se han desarrollado algunos programas de rehabilitación que cubrían este tipo de intervenciones:

- El Real Decreto 737/2020, de 4 de agosto, establecía las bases para el *Programa de ayudas para actuaciones de rehabilitación energética en edificios existentes (PREE)*. Este programa estaba destinado principalmente a las rehabilitaciones de edificios en su conjunto (opción a), aunque sí permitía que las Comunidades Autónomas, al realizar sus respectivas publicaciones, habilitaran la adjudicación de ayudas a la rehabilitación en viviendas individuales (opción b), opción a la que no se acogieron todas las Comunidades Autónomas. La principal condición para que unas actuaciones fueran subvencionables era que se alcanzara una reducción del consumo de energía final de al menos el 10%, algo fácilmente alcanzable con las intervenciones planteadas en los objetivos (cambio de ventanas, inyección de aislamiento en cámara de aire, cambio de equipos de calefacción, etc.). Sin embargo, las ayudas de esta convocatoria solo aportaban un 15% de ayuda adicional para los hogares en situación de vulnerabilidad, pudiéndose alcanzar un máximo de 75% de cobertura a través de las ayudas si se cumplen todos los criterios para la obtención de ayudas adicionales (Criterios sociales, Eficiencia energética y Actuación integrada).
- El Real Decreto 691/2021, de 3 de agosto, establecía las bases del *Programa de rehabilitación energética para edificios existentes en municipios de reto demográfico (PREE 5000)*. Este programa también permitía la cobertura de rehabilitaciones a nivel de vivienda (opción b), aunque tampoco fue aplicada por el conjunto de las Comunidades Autónomas. A su vez, este programa estaba destinado únicamente a viviendas que se encontraran en municipios de hasta 5.000 habitantes y los municipios no urbanos de hasta 20.000 habitantes en los que todas sus entidades singulares de población sean de hasta 5.000 habitantes. En este caso, como ocurría en el PREE, las ayudas dirigidas dentro de la opción b no llegan a cubrir el 100% de los costes de la rehabilitación, pudiéndose alcanzar el 95% si se cumplen todos los criterios para la obtención de ayudas adicionales (Criterios sociales, Eficiencia energética y Actuación integrada).
- El Real Decreto 853/2021, de 5 de octubre, regulaba los programas de ayuda en materia de rehabilitación residencial y vivienda social del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Entre ellos, se planteaba el *Programa de ayuda a las actuaciones de mejora de la eficiencia energética en viviendas*, que cubría muchas de las intervenciones planteadas en

esta medida a nivel de viviendas individuales. Sin embargo, no se aportaban ayudas adicionales a los hogares en situación de vulnerabilidad dentro de este programa, llegándose a un máximo del 40% o 3.000 euros de apoyo.

- El Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, que regulaba el *Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025* presenta el *Programa de ayuda a la erradicación de zonas degradadas, del chabolismo y la infravivienda*, en el que se financia con hasta 15.000 euros o el 80% de los costes de la rehabilitación las operaciones de rehabilitación realizadas dentro de ámbitos delimitado territorialmente por acuerdo de las comunidades autónomas, por los ayuntamientos o por otra administración competente.
- El Real Decreto 36/2023, de 24 de enero, estableció un sistema de *Certificados de Ahorro Energético*. Este sistema podrá apoyar a financiar intervenciones como las planteadas en esta medida, y la Dirección General de Planificación y Coordinación Energética resolvió el 3 de julio de 2024 la incorporación de medidas relativas a la pobreza energética al catálogo de medidas estandarizadas.

Dentro de los diferentes programas de rehabilitación de viviendas coordinados a nivel estatal que podrían cubrir medidas de *Rehabilitación exprés*, no hay ninguno que cumpla la totalidad de los objetivos planteados para la medida, puesto que ninguno de ellos llega a cubrir el 100% de los costes de la rehabilitación de estas medidas exprés. Ninguno de los programas ha sido diseñado específicamente para la rehabilitación energética de las viviendas de hogares en situación de pobreza energética.

Se encuentra en un desarrollo muy incipiente.

Fecha de inicio estimada:

En los años 2019 o 2020.

Duración:

Indefinida.

Agentes implicados:

- Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITERD)
- Instituto para la Diversificación y el Ahorro Energético (IDAE)
- Organismos competentes de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales

Instrumentos regulatorios desarrollados:

- Real Decreto 737/2020, de 4 de agosto
- Real Decreto 691/2021, de 3 de agosto
- Real Decreto 853/2021, de 5 de octubre
- Real Decreto 42/2022, de 18 de enero

Observaciones:

No se cubren como programas que supongan un progreso de esta medida aquellos programas que únicamente conceden ayudas a la rehabilitación de edificios de viviendas en su conjunto, puesto que hay medidas que se cubren a continuación con las que encajan en mayor grado.

Resulta comprensible que para las medidas planteadas en las líneas anteriores no se establecieran objetivos cuantitativos puesto que se basaban en la ejecución de estudios y la aprobación de paquetes y modificaciones normativas, pero consideramos que medidas como esta deberían haberse planteado objetivos cuantitativos respecto al número de rehabilitaciones exprés a realizar.

Medida 8 – Fomento del parque de vivienda pública en alquiler social con subvención para los gastos de suministros energéticos para colectivos especialmente vulnerables

Objetivos planteados:

La medida plantea asegurar el disfrute de una vivienda por los colectivos especialmente vulnerables a través de:

- Incorporar viviendas rigurosamente eficientes en términos energéticos al parque público.
- Ofrecer ayudas a las unidades de convivencia especialmente vulnerables que ocupen estas viviendas ayudas al alquiler y para los gastos de mantenimiento comunidad y suministros.

Progreso de los mismos:

Tras la aprobación de la Estrategia se han puesto en marcha planes y programas que siguen la línea marcada por la medida:

- El Real Decreto 853/2021, de 5 de octubre, introduce el ***Programa de ayuda a la construcción de viviendas en alquiler social en edificios energéticamente eficientes***, al que se dedican 1.000 millones de euros y que siguiendo lo planteado en el anexo a la Decisión de Ejecución del Consejo, de 16 de junio de 2021, debe llevar a cabo la construcción de 20.000 nuevas viviendas para alquiler social o a precios asequibles cuyo consumo de energía primaria no renovable sea un 20 % menor con respecto a lo establecido en la sección HE0 del Documento Básico DB HE de Ahorro de energía del CTE. **Estas viviendas podrán ser arrendadas a personas con unos ingresos por debajo de un umbral definido por la comisión bilateral de seguimiento, a propuesta de la Comunidad Autónoma, para cada edificio o vivienda de la actuación.** Este umbral recogerá condiciones menos restrictivas para las diferentes categorías de familia numerosa y los distintos tipos de personas con discapacidad.
- El Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, regula el *Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025*, que introduce los siguientes programas:
    - ***Programa de ayuda al alquiler de vivienda*** - cubren hasta el 50 % de la renta o precio mensual que deban satisfacer por el alquiler o cesión en uso de su vivienda o habitación habitual y permanente. Se aplican unos límites de renta bastante superiores a los planteados para el bono social eléctrico, computando dentro del cálculo factores como ser familia numerosa o la presencia de personas con discapacidad o víctimas de terrorismo.
    - ***Programa de ayuda a las víctimas de violencia de género, personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, personas sin hogar y otras personas especialmente vulnerables*** – cubren el 100% de la renta o precio mensual que deban satisfacer por el alquiler o cesión en uso de su vivienda o habitación habitual y permanente y hasta 200 euros al mes para atender los gastos de mantenimiento, seguros, comunidad, y suministros básicos de la vivienda o solución habitacional, incluidos los gastos de acceso a Internet, con el límite del 100 % de dichos gastos de personas víctimas de violencia de género, víctimas de trata con fines de explotación sexual, víctimas de violencia sexual, las personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, las personas sin hogar y otras personas especialmente vulnerables
    - ***Programa de ayuda a las personas arrendatarias en situación de vulnerabilidad sobrevenida*** – cubren el 100% de la renta o precio mensual que deban satisfacer por el alquiler o cesión en uso de su vivienda o habitación habitual y permanente para personas arrendatarias que haya devenido vulnerable por haber sido reducidos, dentro de los dos años anteriores a la solicitud de la ayuda, los ingresos netos del conjunto de la unidad de convivencia de forma sustancial, en un 20 % como mínimo.

- ***Programa de ayuda a las personas jóvenes y para contribuir al reto demográfico*** - cubren el 60% de la renta o precio mensual que deban satisfacer por el alquiler o cesión en uso de su vivienda o habitación habitual y permanente para personas arrendatarias menores de 35 años en municipios o núcleos de población con una población residente igual o inferior a los 10.000 habitantes.
- ***Programa de incremento del parque público de vivienda*** – cubren el 60% del coste de adquisición de viviendas por las administraciones públicas, de forma individualizada o en bloque, para el incremento del parque público.
- ***Programa de fomento de viviendas para personas mayores o personas con discapacidad*** – cubren el 50 % de la construcción, rehabilitación con un límite máximo de 50.000 euros por alojamiento o vivienda destinada a población mayor de 65 años o con discapacidad, debiendo tener la vivienda una calificación energética mínima A, tanto en emisiones de CO_2 como en consumo de energía primaria no renovable.
- ***Programa de puesta a disposición de viviendas de la SAREB y de entidades públicas para su alquiler como vivienda social*** – apoya con entre 150 y 175 euros la cesión de viviendas pertenecientes a la SAREB para su puesta a disposición de entidades públicas para su arrendamiento como vivienda social. A su vez se cubren con hasta el 75% de los costes de adecuación de las viviendas.

Se puede afirmar que existen diversos programas que van en línea con lo planteado en la medida, algunos de ellos dirigidos específicamente a los objetivos de la misma, como son el *Programa de ayuda a la construcción de viviendas en alquiler social en edificios energéticamente eficientes* o el *Programa de ayuda a las víctimas de violencia de género, personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, personas sin hogar y otras personas especialmente vulnerables*, mientras que otros cubrirían los objetivos planteados tangencialmente.

Se encuentra en un desarrollo completo.

Fecha de inicio estimada:

De 2020 en adelante.

Duración:

Indefinida.

Agentes implicados:

- Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITERD)
- Instituto para la Diversificación y el Ahorro Energético (IDAE)
- Organismos competentes de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales

Instrumentos regulatorios desarrollados:

- Real Decreto 853/2021, de 5 de octubre
- Real Decreto 42/2022, de 18 de enero

Observaciones:

De nuevo, mientras que unos objetivos no cuantificables son comprensibles en todas las medidas de la Estrategia referidas a avances normativos, creemos que **en medidas en las que se plantean objetivos como la ampliación del parque de vivienda pública en alquiler social o el ofrecimiento de ayudas concretas, es necesario plantear objetivos cuantitativos que permitan a posteriori evaluar si los recursos movilizados han permitido alcanzar esos objetivos o si es necesario destinar más recursos a la medida.** También es importante incorporar al Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana como uno de los agentes implicados.

Medida 9 – Sustitución de equipos por otros más eficientes energéticamente

Objetivos planteados:

Dentro de esta medida se busca gestionar programas de ayudas dirigidos a la sustitución de equipos por otros más eficientes energéticamente, cubriendo costes de adquisición de equipos dentro de las mejores calificaciones energéticas como:

- Frigorífico/Congelador
- Equipos térmicos
- Lavadora
- Horno eléctrico/ Placa de cocina.
- Caldera

Modalidad de la ayuda: Subvención. Para consumidores vulnerables, vulnerables severos o en riesgo de exclusión el porcentaje de ayuda pública podrá llegar al 100% del coste total en función de la intensidad de pobreza energética en la que se encuentren los beneficiarios de tales medidas.

Progreso de los mismos:

Desde la publicación de la Estrategia, el progreso de las Comunidades Autónomas en cuanto a planes que sigan lo planteado en esta medida ha sido muy desigual:

COMUNIDAD O CIUDAD AUTÓNOMA	CALDERAS	AYUDAS ADICIONALES	ELECTRO-DOMÉSTICOS	AYUDAS ADICIONALES
Andalucía				
Aragón	X		X	
Asturias	X			
Baleares				
Canarias				
Cantabria				
Castilla y León	X			
Castilla – La Mancha	X			
Cataluña				
Comunidad Valenciana	X			
Extremadura				
Galicia			X	X
Madrid	X		X	
Murcia	X*			
Navarra				
País Vasco			X	
La Rioja			X	
Ceuta				
Melilla				

* En el caso de la Región de Murcia, las ayudas se dan a la sustitución de equipos de aire acondicionado.

Fig. 4 - Tabla de los programas para la sustitución de calderas o electrodomésticos puestos en marcha por las Comunidades Autónomas desde 2019 hasta 2024. Fuente: elaboración propia a partir del Catálogo de Ayudas publicadas en materia energética en el ámbito Estatal, Autonómico y Local (para capitales de provincia mayores de 200.000 habitantes) del IDAE.

Solo 7 comunidades autónomas tienen ayudas a la sustitución de calderas o equipos de climatización y 5 a la sustitución de electrodomésticos. De todas ellas, según la información disponible en la base de datos del IDAE **solo Galicia dispone de un programa de sustitución de electrodomésticos que ofrezca ayudas adicionales a hogares en situación de vulnerabilidad en general y a consumidores vulnerables o vulnerables severos en particular.**

ELECTRODOMÉSTICOS SUBVENCIONABLES	AYUDA MÁXIMA (€/ELECTRODOMÉSTICO)		
	Consumidor general	Consumidor vulnerable	Consumidor vulnerable severo
Frigorífico y frigorífico-congelador con clasificación energética A, B, C o D	150	300	450
Lavadora A o B	100	200	300
Placa de inducción total (solamente tecnología de inducción)	100	200	300

Fig. 5 - Tabla de las cuantías máximas de las ayudas de la convocatoria del Plan Renove de electrodomésticos de la Xunta de Galicia. Fuente: elaboración propia a partir de la resolución de 20 de diciembre de 2023.

Se encuentra en un desarrollo muy incipiente.

Fecha de inicio estimada:

2020

Duración:

Indefinida

Agentes implicados:

- Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITERD)
- Instituto para la Diversificación y el Ahorro Energético (IDAE)
- Organismos competentes de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales

Instrumentos regulatorios desarrollados:

- Resolución de 14 de junio de 2024, del Director General de Comercio, Ferias y Artesanía del Gobierno de Aragón.
- Resolución de 10 de septiembre de 2020, de la Consejería de Industria, Empleo y Promoción Económica del Principado de Asturias.
- Resolución de 16/04/2019, de la Dirección General de Industria, Energía y Minería de la Junta de Castilla – La Mancha.
- Orden IEM/1244/2023, de 24 de octubre, de la Consejería de Industria, Comercio y Empleo de la Junta de Castilla y León.
- Resolución de 1 de junio de 2020, del presidente del Instituto Valenciano de Competitividad Empresarial.
- Resolución de 20 de diciembre de 2023, de la Agencia instituto Energético de Galicia.
- Orden 986/2023, de 30 de marzo, de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura de la Comunidad de Madrid.
- Orden de 4 de octubre de 2020, de la Consejería de Economía, Empleo y Competitividad de la Comunidad de Madrid.
- Orden de 13 de marzo de 2019 de la Consejería de Fomento e Infraestructuras de la Región de Murcia.
- Orden STE/74/2021, de 17 de noviembre, de la Consejería de Sostenibilidad, Transición Ecológica y Portavocía del Gobierno de la Rioja.
- Resolución de 17 de junio de 2020, del Director General del Ente Vasco de la Energía.

Observaciones:

En casi ningún caso parece alcanzarse la cobertura del 100% de los costes, en particular si se consideran los electrodomésticos más eficientes.

Destaca que entre los elementos de climatización no se incluyeran equipos de refrigeración, obviando de nuevo las problemáticas vinculadas a la pobreza energética en verano.

Medida 10 – Rehabilitación integral de edificios

Objetivos planteados:

La medida desea **impulsar medidas dirigidas a edificios en áreas de regeneración y renovación urbanas o en zonas rurales en los que residan habitantes vulnerables, aunque existan en el edificio hogares constituidos por habitantes no vulnerables.** Para lograr el mayor impacto de la medida, deberá actuarse sobre todo el edificio.

La rehabilitación será llevada a cabo por cualquier agente que se responsabilice de la misma con subvenciones otorgadas al efecto por la Administración General del Estado u otras Administraciones públicas.

Para la gestión de estas políticas de rehabilitación y construcción de edificios se tendrán en cuenta la inclusión de criterios medioambientales o sociales, tales como tales como la perspectiva de género, la utilización de materiales sostenibles o la accesibilidad, en la gestión de tales actuaciones.

Estas acciones se pueden articular a través de Planes Estatales o en forma de convenios con la administración central, autonómica o local.

La medida también podrá ejecutarse por parte de empresas de servicios energéticos que accedan por licitación u otro medio de concurrencia competitiva a la gestión de la implementación.

Progreso de los mismos:

Se han desarrollado distintos programas desde la aprobación de la Estrategia que van en línea con lo planteado en esta medida. Si consideramos únicamente aquellos programas o planes de rehabilitación que aportan ayudas adicionales a colectivos en situación de vulnerabilidad, serían los siguientes:

- El Real Decreto 691/2021, de 3 de agosto, regula el ***Programa de rehabilitación energética para edificios existentes en municipios de reto demográfico (Programa PREE 5000)***, al que se dedican 50 millones de euros. Este programa debe implementarse en municipios en reto demográfico[6] para desarrollar las siguientes actuaciones:
    - Mejora de la eficiencia energética de la envolvente térmica.
    - Mejora de la eficiencia energética y uso de energías renovables en las instalaciones térmicas de calefacción, climatización, refrigeración, ventilación y agua caliente sanitaria.
    - Mejora de la eficiencia energética de las instalaciones de iluminación.

  Estas actuaciones pueden realizarse a nivel de edificio o de vivienda y ofrecen ayudas adicionales por criterio social a las que pueden acogerse aquellos hogares que tienen concedido el bono social. De esta forma, en casos ideales[7] **pueden alcanzarse coberturas del 100% de los costes para la mejora de la eficiencia energética de la envolvente térmica en edificios, o del 95% en el caso de viviendas, y de hasta el 80% en la mejora de le eficiencia energética de las instalaciones térmicas en edificios.**
- El Real Decreto 853/2021, de 5 de octubre, regula los **programas de ayuda en materia de rehabilitación residencial y vivienda social del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia**, introduciendo:
    - ***Programa de ayuda a las actuaciones de rehabilitación a nivel de barrio,*** dirigido a la rehabilitación de edificios dentro de entornos delimitados por los ayuntamientos y propuestos por las comunidades autónomas.

[6] Se entiende por municipios de reto demográfico los municipios de hasta 5.000 habitantes y los municipios no urbanos de hasta 20.000 habitantes en los que todas sus entidades singulares de población sean de hasta 5.000 habitantes.
[7] Incluyendo una mejora de la eficiencia energética que alcance una calificación energética de clase A y que se realicen simultáneamente la combinación de dos o más tipologías de actuación.

Estas actuaciones cubren la totalidad de los costes vinculados a la rehabilitación de los hogares en situación de vulnerabilidad, cubriendo también los gastos relativos a la redacción de proyectos técnicos —a través del *Programa de ayuda a la elaboración del libro del edificio existente para la rehabilitación y la redacción de proyectos de rehabilitación*—, **ofrecen anticipos**, **aportan recursos para oficinas de apoyo a la rehabilitación de proximidad en los entornos delimitados** y **a la urbanización, reurbanización o mejora del entorno hasta en un 15% del presupuesto total dedicado a la rehabilitación de viviendas.**

  - ***Programa de ayuda a las actuaciones de rehabilitación a nivel de edificio,*** dirigido a la rehabilitación de edificios de forma integral.
    Estas actuaciones también cubren la totalidad de los costes vinculados a la rehabilitación de los hogares en situación de vulnerabilidad, así como los gastos relativos a la redacción de proyectos técnicos, **ofreciendo anticipos para ambos.**

- El Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, regula el *Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025*, que introduce el ***Programa de ayuda a la erradicación de zonas degradadas, del chabolismo y la infravivienda*****,** que fomenta actuaciones de rehabilitación de viviendas y nueva edificación de viviendas, de urbanización o reurbanización, de realojos y de gastos profesionales y de gestión inherentes a la erradicación de áreas abandonadas, obsoletas o en declive y, en todo caso, en aquellas en que exista chabolismo y/o infravivienda.
  El programa cubre el 80% de los costes de redacción de documentos técnicos, hasta 5.000 euros por vivienda que se adecúe y 15.000 por cada vivienda que se rehabilite. Considerando que las personas o entidades beneficiarias del programa son quienes asuman la responsabilidad de la ejecución integral en el área delimitada, idealmente serían estas beneficiarias quienes aportarían los recursos restantes para asegurar la cobertura total, o casi total, de las actuaciones para los hogares en situación de vulnerabilidad.
- La Ley 10/2022, de 14 de junio, introdujo **mejoras esenciales** de cara a los programas de ayudas financiados con los fondos Next Generation, 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.

Se encuentra en un desarrollo avanzado.

Fecha de inicio estimada:

2020

Duración:

Indefinida

Agentes implicados:

- Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITERD)
- Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana (MIVAU)
- Instituto para la Diversificación y el Ahorro Energético (IDAE)
- Organismos competentes de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales

Instrumentos regulatorios desarrollados:

- Real Decreto 691/2021.
- Real Decreto 853/2021.
- Real Decreto 42/2022, de 18 de enero.
- Ley 10/2022, de 14 de junio.

Observaciones:

Pese a los importantes avances que, desde la perspectiva de los hogares en situación de vulnerabilidad, ofrecen estos programas de ayudas para la rehabilitación respecto a programas anteriores, como la no inclusión de las ayudas en la base imponible del IRPF, la cobertura total o la aportación de anticipos, **los datos a los que hemos tenido acceso, a través de consultas a los gobiernos autonómicos, arrojan datos de solicitudes de hogares en situación de vulnerabilidad muy bajos, normalmente menores al 1% de las solicitudes o las concesiones.**

Medida 11 – otras medidas derivadas del análisis en la "Estrategia a Largo Plazo para la Rehabilitación Energética en el Sector de la Edificación en España (ERESEE)"

Objetivos planteados:

Proponer medidas o líneas de actuación específicas para la población en situación de vulnerabilidad y pobreza energética, las cuales perseguirán un aumento en el número de horas de confort adaptativo en la vivienda, principalmente, con la implementación de medidas pasivas.

Estas medidas o líneas se extraerán del cruce de los indicadores de pobreza energética con el análisis detallado del parque edificado realizado durante el proceso de elaboración de la ERESEE.

Una vez publicada la ERESEE, estas medidas se materializaron en:

- Involucrar en el desarrollo de las medidas a todos los actores principales a través de promover elementos innovadores de financiación y actuación.
- Realizar un diagnóstico previo a nivel regional y local de las acciones necesarias para luchas contra la pobreza energética.
- Fomentar la creación de una ventanilla única o canal de información cercano al colectivo al que va dirigido esta Estrategia.
- Facilitar la gestión administrativa de todas aquellas actuaciones que se tomen en materia de pobreza energética con el fin de consolidar mecanismos de apoyo a aquellas entidades locales de menor tamaño que se enfrenten a mayores dificultades de gestión.

Progreso de los mismos:

Dentro del punto 6 del capítulo 7 de la ERESEE, titulado "enfoques para la intervención en los hogares con pobreza energética" se describen distintas opciones de intervención eficientes para las viviendas de población en situación de vulnerabilidad, algunas de ellas pasivas, como son la aplicación de sistemas SATE en la envolvente del edificio, la mejora de las carpinterías, la incorporación de aislamiento EPS en el interior de la vivienda, y otras activas, como el cambio de las instalaciones de la vivienda.

Sin embargo, la ERESEE no introduce medidas concretas más allá de las que ya están presentes dentro de la ENPE, quizás aportando un mayor grado de detalle a las mismas, por lo que resulta difícil medir el grado de ejecución de esta medida en concreto.

No parece haber comenzado su desarrollo.

Fecha de inicio estimada:	**Duración:**
2020	Indefinida

Agentes implicados:

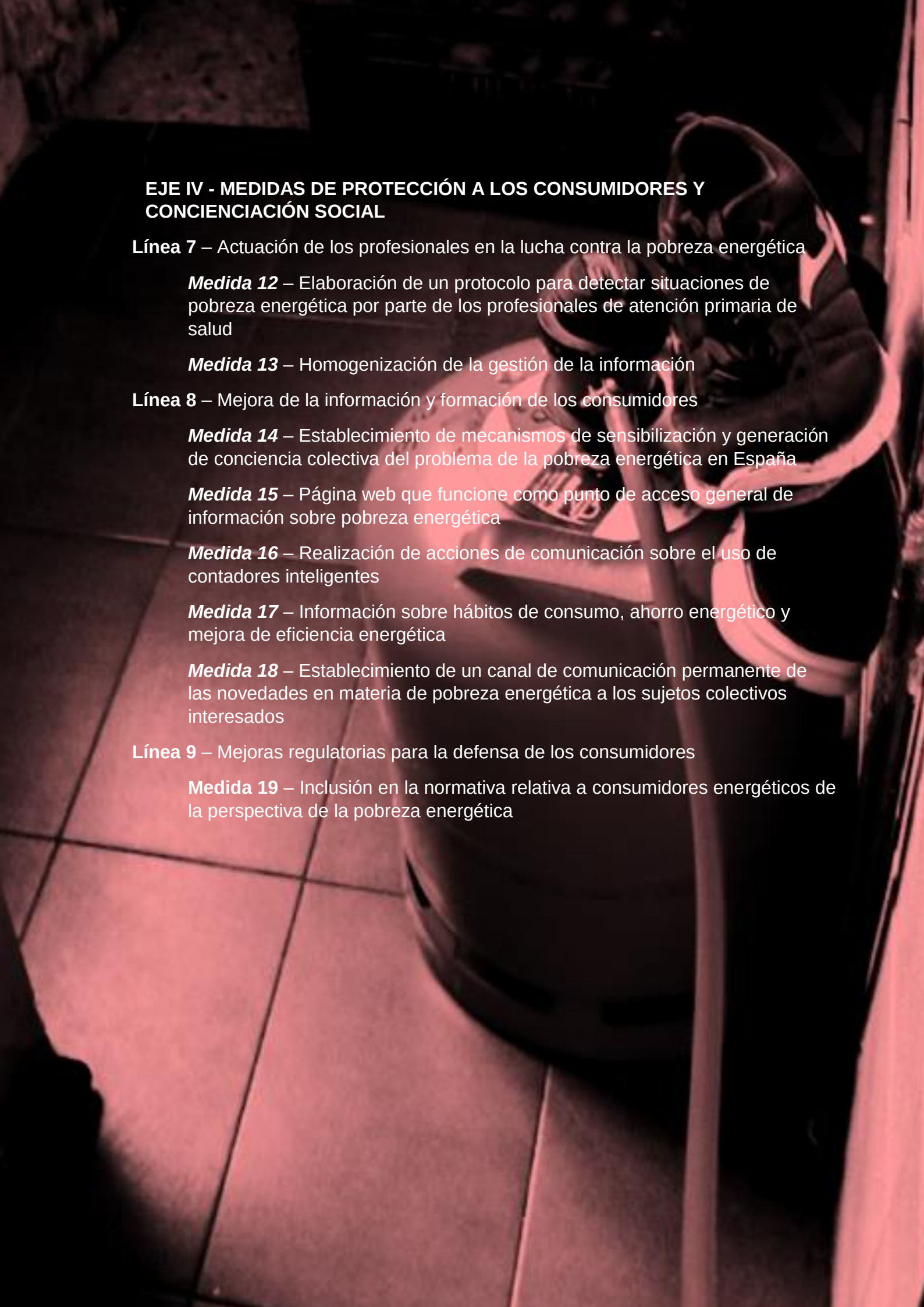
- Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITERD)
- Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana (MIVAU)
- Instituto para la Diversificación y el Ahorro Energético (IDAE)
- Organismos competentes de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales

Instrumentos regulatorios desarrollados:

No parecen haberse tramitado instrumentos normativos en línea con la medida hasta la publicación del informe.

Observaciones:

La ERESEE sí aporta un análisis profundo de la distribución de la pobreza energética en relación a las tipologías edificatorias y al año de construcción de las viviendas, pero no aporta nuevas medidas para luchar contra dicha situación.



EJE IV - MEDIDAS DE PROTECCIÓN A LOS CONSUMIDORES Y CONCIENCIACIÓN SOCIAL

Línea 7 – Actuación de los profesionales en la lucha contra la pobreza energética

Medida 12 – Elaboración de un protocolo para detectar situaciones de pobreza energética por parte de los profesionales de atención primaria de salud

Medida 13 – Homogenización de la gestión de la información

Línea 8 – Mejora de la información y formación de los consumidores

Medida 14 – Establecimiento de mecanismos de sensibilización y generación de conciencia colectiva del problema de la pobreza energética en España

Medida 15 – Página web que funcione como punto de acceso general de información sobre pobreza energética

Medida 16 – Realización de acciones de comunicación sobre el uso de contadores inteligentes

Medida 17 – Información sobre hábitos de consumo, ahorro energético y mejora de eficiencia energética

Medida 18 – Establecimiento de un canal de comunicación permanente de las novedades en materia de pobreza energética a los sujetos colectivos interesados

Línea 9 – Mejoras regulatorias para la defensa de los consumidores

Medida 19 – Inclusión en la normativa relativa a consumidores energéticos de la perspectiva de la pobreza energética

LÍNEA 7 – ACTUACIÓN DE LOS PROFESIONALES EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA ENERGÉTICA

Medida 12 – Elaboración de protocolo para detectar situaciones de pobreza energética por parte de los profesionales de atención primaria de salud

Objetivos planteados:

A través de esta medida se elaborará un protocolo sencillo para que los profesionales de atención primaria (medicina de familia y comunitaria, pediatría, enfermería, trabajo social, etc.) puedan colaborar en la detección de situaciones de pobreza energética.

En este protocolo:

- Se facilitará la identificación de cuáles son los problemas de salud relacionados con la pobreza energética, los grupos de población más vulnerables y las circunstancias sociales de riesgo.
- Se contemplarán propuestas para el cribado de la pobreza en atención primaria de salud.
- Cuando se haya detectado una situación de pobreza energética, los profesionales sanitarios implicados informarán a la persona de que existen medidas para mejorar su situación y la derivarán a los trabajadores sociales de los equipos de Atención Primaria de Salud para valoración, información de recursos disponibles y derivación, si procede.

Este protocolo se realizará en colaboración con los servicios de salud de las Comunidades Autónomas y se debe aprobar en el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud.

Progreso de los mismos:

No nos consta que desde ninguno de los dos ministerios implicados en la medida se hayan desarrollado protocolos concretos en línea con lo planteado en esta medida.

Tampoco hay apenas ejemplos similares a los propuestos en las distintas comunidades autónomas, siendo el *Protocol d'abordatge de la dependència energètica relacionada amb la salut*, del Servei Català de la Salut, uno de los pocos existentes, el cual fue redactado con anterioridad a la publicación de la Estrategia.

No parece haber comenzado su desarrollo.

Fecha de inicio estimada:

En los años 2019 o 2020.

Duración:

Indefinida.

Agentes implicados:

- Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITERD)
- Ministerio de Sanidad

Instrumentos regulatorios desarrollados:

No parecen haberse tramitado instrumentos normativos en línea con la medida hasta la publicación del informe.

Observaciones:

En mayo de 2024 se publicó el Plan Nacional de Actuaciones Preventivas de los Efectos del Exceso de Temperaturas sobre la Salud, aprobado por la Comisión Interministerial. Consideramos acertada la iniciativa, y que la aproximación a problemáticas producidas por el cambio climática sobre la salud debería dar lugar a una mayor transversalidad de temáticas como la pobreza energética.

Medida 13 – *Homogenización de la gestión de la información*

Objetivos planteados:

Se estudiará el impulso de la **creación de una base de datos que homogeneice la información derivada de la gestión de las distintas prestaciones económicas públicas derivadas de la implementación de esta Estrategia.**

Se **promoverá que las medidas propuestas en la Estrategia se ejecuten teniendo en cuenta los parámetros establecidos en la Tarjeta Social Universal (TSU).** Por este motivo, las prestaciones que pudieran derivar de las medidas adoptadas por esta Estrategia, ya sean de carácter prestacional o de carácter estructural, tenderán a incorporarse en la base de datos que derive de la plataforma de Tarjeta Social Universal.

Estas actuaciones buscarán que los ciudadanos cuenten con una información más transparente y accesible de cara a gestionar las prestaciones económicas a las que tengan derecho y que las administraciones públicas cuenten con mecanismos más eficaces para la gestión y automatización de la información.

Progreso de los mismos:

No parecen haberse homogenizado los datos relativos a las distintas prestaciones sociales vinculadas a la Estrategia. De hecho, la plataforma de la Tarjeta Social Universal (actualmente Tarjeta Social Digital), en torno a la que debería estarse produciendo esta homogenización aún informa de que:

> *Esta información no estará completa hasta que se haya producido la integración en TSD de todos los organismos públicos competentes (que gestionan las prestaciones y situaciones subjetivas que contiene TSD).*

Y que:

> *Si la información que mostramos en Tarjeta Social Digital no es correcta, o no se encuentra actualizada, por favor diríjase, a la entidad que ha gestionado su prestación, el pago, o la situación cuya revisión considere necesaria.*

No parece haber comenzado su desarrollo.

Fecha de inicio estimada:	**Duración:**
Desde el momento en que se cuente con la infraestructura de apoyo	Indefinida

Agentes implicados:

- Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico
- Ministerio de Trabajo y Economía Social

Instrumentos regulatorios desarrollados:

No parecen haberse tramitado instrumentos normativos en línea con la medida hasta la publicación del informe.

Observaciones:

La comunicación entre organismos públicos que plantea como fundamental esta medida es, efectivamente, muy relevante para una mayor eficiencia en el despliegue de las medidas de apoyo social, como sería la automatización del bono social eléctrico, o la prohibición de cortes de suministros para los hogares en situación de pobreza energética o que hayan sufrido situaciones meteorológicas extremas.

LÍNEA 8 – MEJORA DE LA INFORMACIÓN Y FORMACIÓN DE LOS CONSUMIDORES

Medida 14 – Establecimiento de mecanismos de sensibilización y generación de conciencia colectiva del problema de la pobreza energética en España

Objetivos planteados:

Se establecerán mecanismos y actuaciones para fomentar la sensibilización de la sociedad y la concienciación colectiva sobre el problema de la pobreza energética en España.

Esta concienciación podrá articularse por diversos medios, entre otros:

- Campañas de publicidad o de sensibilización de colectiva.
- Desarrollo de jornadas, eventos o declaraciones.
- Medidas de difusión de todo tipo del fenómeno.
- Colaboración con otras administraciones públicas o colaboración público privada para establecer actuaciones comunes que refuercen la sensibilización de este fenómeno.

Progreso de los mismos:

Se han realizado una amplísima cantidad de campañas, jornadas e informes en torno a la pobreza energética desde la publicación de la Estrategia, pero tras un barrido de muchas de las que han tenido lugar desde abril de 2019 hasta la publicación de este informe, da la sensación de que la grandísima mayoría de ellas han sido realizadas por entidades de la sociedad civil o incluso desde algunas entidades privadas.

Desde el lanzamiento de la Estrategia se ha producido campañas desde el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, pero sin cubrir los objetivos de esta medida, por ejemplo:

- #ConsejosIDAE
- El Ciudadano en el centro
- Derrochólicos
- Querida energía

El gobierno a lo largo de estos años ha hecho numerosas declaraciones sobre la necesidad de hacer frente a la pobreza energética y ha tenido una especial sensibilidad hacia la problemática recogiendo su relevancia en una gran cantidad de políticas y otorgando puntos adicionales en convocatorias de proyectos que aborden la problemática

Se encuentra en un desarrollo muy incipiente.

Fecha de inicio estimada:	**Duración:**
Desde el inicio de la ejecución de la Estrategia (5 de abril de 2019)	Indefinida

Agentes implicados:

- Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico
- Entidades públicas o privadas con las que podrán realizarse colaboraciones

Instrumentos regulatorios desarrollados:

No ha sido necesaria la tramitación de instrumentos normativos.

Observaciones:

La nueva Estrategia nacional contra la pobreza energética podría ser un buen momento para lanzar campañas y jornadas centradas en esta problemática, lideradas desde la administración pública.

Medida 15 – Página web que funcione como punto de acceso general de información sobre pobreza energética

Objetivos planteados:

Se creará una página web descentralizada.

La web contendrá apartados específicos para los ciudadanos, la Administración y los profesionales y contendrá la siguiente información:

1. Sección de diagnóstico sobre la pobreza energética
2. Sección de ejecución de la Estrategia
3. Sección de información administrativa al consumidor.
4. Sección de información de hábitos de consumo y salud.
5. Sección de información de otras Administraciones Públicas.
6. Repositorio de normativa, documentación y publicaciones referidas a la pobreza energética

Progreso de los mismos:

No se ha encontrado ninguna página web que cumpla con lo marcado en la medida.

No parece haber comenzado su desarrollo.

Fecha de inicio estimada:

Durante el año 2020.

Duración:

indefinida

Agentes implicados:

- Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico

Instrumentos regulatorios desarrollados:

No ha sido necesaria la tramitación de instrumentos normativos.

Observaciones:

De nuevo, el lanzamiento de la nueva Estrategia nacional contra la pobreza energética, junto con el estudio de monitorización de la pobreza energética que coordina el IDAE y está realizando la UTE formada por EAPN ESPAÑA, ACA, CSIC y UC3M, sería un buen momento para la creación de esta página web que podría compilar contenidos ahora mismo desperdigado por distintos espacios y ser un impulso para la generación de nuevos materiales desde la administración pública.

Medida 16 – Realización de acciones de comunicación sobre el uso de contadores inteligentes

Objetivos planteados:

El Gobierno fomentará el conocimiento ciudadano sobre el uso y posibilidades de los contadores inteligentes. Se pondrá especial atención en la transmisión de información a los consumidores vulnerables y en el uso de los contadores inteligentes para actuar contra las situaciones de pobreza energética.

Para ello, se diseñarán, en su caso, campañas de comunicación e información en medios de comunicación, páginas web públicas y el resto de mecanismos o se contemplará este aspecto en las actuaciones de difusión y comunicación que se realicen, de manera más general, en relación con la pobreza energética.

La web centralizada incluida en la Medida 13 de la presente Estrategia incorporará una sección sobre el uso de este tipo de contadores.

Asimismo, se fomentará la difusión de esta información entre los profesionales implicados, tales como el personal de los servicios sociales municipales y autonómicos, el personal y voluntarios del tercer sector y cualesquiera otros sujetos dedicados a la lucha contra la pobreza energética.

Progreso de los mismos:

Se ha progresado en el acceso a la información proporcionada por los contadores inteligentes, como fue el lanzamiento de la plataforma Datadis, o los diversos portales web de distintas empresas energéticas explicando las virtudes de los contadores inteligente. **Sin embargo, ninguna de estas medidas parece haberse liderado desde la administración pública o haberse centrado en su utilidad para combatir la pobreza energética, como plantea la medida.**

No parece haber comenzado su desarrollo.

Fecha de inicio estimada:	**Duración:**
"En cuanto sea necesario"	indefinida

Agentes implicados:

- Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico

Instrumentos regulatorios desarrollados:

No ha sido necesaria la tramitación de instrumentos normativos.

Observaciones:

No parecen haberse dado avances comunicativos en cuanto a los contadores inteligentes de electricidad se refiere −aquellos a los que se refiere la Estrategia−, sin embargo, **sí se han producido numerosos avances en cuanto al fomento de la instalación de contadores inteligentes de gas, de forma destacada a través del Plan + seguridad para tu energía (+SE).**

En cualquier caso, los avances realizados no parecen centrarse o ser de especial utilidad para la población en situación de pobreza energética.

Medida 17 – Información sobre hábitos de consumo, ahorro energético y mejora de la eficiencia energética

Objetivos planteados:

El Gobierno promoverá la comunicación e información permanente a los ciudadanos para potenciar la mejora de hábitos de consumo responsables que permitan ayudarles a reducir su gasto energético.

La web centralizada incorporará una Sección de información de hábitos de consumo y salud, con información sobre esta materia.

La información dirigida al consumidor final se podrá realizar a través de los profesionales de Consumo que trabajan en las Comunidades Autónomas, asociaciones de consumidores y, especialmente, a través de las Oficinas Municipales de Información al Consumidor (OMIC).

Se valorará la distribución tanto por medios electrónicos como mediante envíos postales o puesta a disposición de folletos o trípticos.

Progreso de los mismos:

Desde la aprobación de la Estrategia se han generado numerosos materiales sobre las temáticas contempladas en esta medida, entre ellas vídeos, portales web y espacios formativos, además de algunas de las campañas mencionadas anteriormente, como sería el caso de Derrochólicos. A su vez, muchos de los espacios generados son plataformas permanentes, como plantea la medida.

Se encuentra en un desarrollo avanzado.

Fecha de inicio estimada:	**Duración:**
En la fase inicial de ejecución de la Estrategia	Indefinida

Agentes implicados:

- Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico

Instrumentos regulatorios desarrollados:

No ha sido necesaria la tramitación de instrumentos normativos.

Observaciones:

Quedaría pendiente un mayor énfasis en la comunicación física, a través de envíos postales de folletos o trípticos, como plantea la medida, y que es de gran utilidad para alcanzar a población en situación de pobreza energética que no consulta con asiduidad este tipo de portales, así como la coordinación con las oficinas municipales de información al consumidor

Medida 18 – Establecimiento de un canal de comunicación permanente de las novedades en materia de pobreza energética a los sujetos y colectivos interesados

Objetivos planteados:

El Ministerio para la Transición Ecológica establecerá un canal de comunicación permanente para transmitir las novedades en materia de pobreza energética a los ciudadanos.

Este canal incluirá los siguientes mecanismos:

- Establecimiento de una Newsletter periódica con información y novedades.
- Remisión del sistema de alertas ante condiciones meteorológicas extremas creado en esta Estrategia.
- Establecimiento de un buzón de quejas, sugerencias y aportaciones en materia de pobreza energética

Este medio se articulará en coherencia con el resto de mecanismos de colaboración y coordinación con actores públicos y privados establecido en la Estrategia.

Progreso de los mismos:

Si ha mejorado la comunicación bidireccional entre el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfica y las organizaciones de la sociedad civil que trabajan la problemática de la pobreza energética, no se han establecido los canales planteados en la medida, más allá del formulario de quejas y sugerencias y el buzón de consultas que compete al conjunto del Ministerio.

No ha comenzado su desarrollo.

Fecha de inicio estimada:	**Duración:**
En la fase inicial de ejecución de la Estrategia	Indefinida

Agentes implicados:

- Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico

Instrumentos regulatorios desarrollados:

No ha sido necesaria la tramitación de instrumentos normativos.

Observaciones:

Como sucede con el resto de medidas de esta línea, no haber desarrollado la página web contemplada en la medida 15 lastra enormemente la consecución de esta medida.

LÍNEA 9 – MEJORAS REGULATORIAS PARA LA DEFENSA DE LOS CONSUMIDORES

Medida 19 – Inclusión, en la normativa relativa a consumidores energéticos de la perspectiva de la pobreza energética

Objetivos planteados:

Las modificaciones normativas que se realicen que afecten a consumidores energéticos deberán ser coherentes con las estipulaciones establecidas en la Estrategia.

Se incluirá, donde sea necesario, un tratamiento jurídico específico para los consumidores vulnerables y las situaciones de pobreza energética.

Progreso de los mismos:

El Real Decreto-ley 1/2021, de 19 de enero, introduce en el marco legislativo una definición de consumidor vulnerable, en línea con lo planteado en la Estrategia, que fue tácitamente sustituido por la Ley 4/2022, de 25 de febrero, manteniendo la misma definición.

Se encuentra en un desarrollo completo.

Fecha de inicio estimada:

Al realizarse las modificaciones normativas correspondientes

Duración:

Indefinida

Agentes implicados:

- Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico

Instrumentos regulatorios desarrollados:

- Real Decreto-ley 1/2021
- Ley 4/2022

Observaciones:

Nos encontramos con un contexto en el que la problemática de la pobreza energética se plantea de una manera bastante transversal, permeando en una buena cantidad de la normativa tramitada en relación a temas energéticos en la que hay una coherencia con lo planteado en la Estrategia, posiblemente por una influencia de las tendencias en la Comisión Europea, pero parece que hay una carencia de foco en la problemática y de fondos dedicados a solventarla.

Ejecución de la estrategia

Este punto de la Estrategia plantea que:

> *La Estrategia se configura como un marco programático de actuación. Por tanto, debe ejecutarse y desarrollarse utilizando los mecanismos disponibles tanto regulatorios como no regulatorios.*
>
> ***Por esta razón, y con el fin de desplegar la Estrategia, aprobarán planes operativos dirigidos por el Ministerio para la Transición Ecológica.** Se elaborará como mínimo un plan en el periodo de vigencia de la Estrategia, pudiendo establecerse cuantos sean necesarios para la correcta ejecución de la misma.*

Tras alcanzar el fin del periodo de vigencia de la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética no se ha puesto en marcha ninguno de los planes mencionados en este punto. El 5 de febrero de 2021 se realizó una pregunta en el Congreso de los Diputados respecto a las medidas previstas en la Estrategia respecto a la rehabilitación. En la respuesta a dicha pregunta, se hacía constar que el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico estaba trabajando en este Plan Operativo. **Sin embargo, no consta la existencia, o al menos la publicación, del mismo.**

Actores participantes

La ENPE plantea la creación de **cuatro órganos de asesoramiento** para sumar esfuerzos en la lucha contra la pobreza energética:

- Un **grupo de trabajo interministerial** en materia de pobreza energética.
- Una **mesa social de pobreza energética**, que reunirá a representantes del MITECO y a organizaciones sociales que actúen en materia de pobreza energética.
- Unos **órganos de cooperación con las Comunidades Autónomas.**
- Un **órgano de cooperación y coordinación con las entidades locales.**

No se han puesto en marcha ninguno de los cuatro órganos mencionados. Sí se han dado colaboraciones puntuales con las Comunidades Autónomas para la financiación de instrumentos como el bono social térmico y se ha mejorado la comunicación con las organizaciones de la sociedad civil, pero no se han establecido mecanismos para una comunicación continua centrados en la temática de la pobreza energética.

Seguimiento y evaluación de la estrategia

La ENPE plantea un seguimiento y evaluación de la ejecución de la misma y de los planes operativos elaborados a partir de ella. En particular, se plantea la evaluación de:

- El **seguimiento de la ejecución** de las medidas establecidas en los planes operativos.
- El **alineamiento de las medidas establecidas en los planes operativos con los objetivos generales de la Estrategia.**
- El **impacto de la Estrategia nacional contra la pobreza energética.**

Puesto que no se han puesto en marcha planes operativos dirigidos por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, la evaluación de los dos primeros puntos es imposible. Sí se ha evaluado someramente el impacto de la Estrategia en las actualizaciones de los indicadores que han ido siendo publicadas. Sin embargo, como se mencionaba en la evaluación de la medida 2 de la Estrategia, estos indicadores dejaron de publicarse a partir de diciembre de 2022.

Cuadro resumen grado de ejecución de la estrategia

	LÍNEA	MEDIDA	GRADO DE EJECUCIÓN			
EJE I	**Línea 1** – Establecer un sistema robusto para el cálculo periódico de indicadores y designar organismos responsables	**Medida 1** – Actualización y cálculo periódico de los indicadores de pobreza energética	X	X	X	X
	Línea 2 – Dotar de transparencia al sistema público de indicadores	**Medida 2** – Publicación periódica de los indicadores por parte del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico	X	X		
	Línea 3 – Profundización en el conocimiento del gasto energético requerido para los distintos consumidores	**Medida 3** – Realizar un estudio más complejo del gasto térmico de los consumidores según en la zona climática en la que habiten	X	X		
EJE II	**Línea 4** – Mejora de los mecanismos de subsidio frente a la pobreza energética	**Medida 4** – Creación de un nuevo bono social energético				
		Medida 5 – Suministro mínimo vital	X	X	X	X
	Línea 5 – Protección de consumidores en situaciones meteorológicas extremas	**Medida 6** – Protección de los consumidores en situaciones meteorológicas extremas				
EJE III	**Línea 6** – Reducción del número de personas en situación de pobreza energética	**Medida 7** – Rehabilitación exprés de viviendas	X			
		Medida 8 – Fomento del parque de vivienda pública en alquiler social con subvención para los gastos de suministro energético para colectivos especialmente vulnerables	X	X	X	X
		Medida 9 – Sustitución de equipos por otros más eficientes energéticamente	X			
		Medida 10 – Rehabilitación integral de edificios	X	X	X	
		Medida 11 – Otras medidas derivadas del análisis en la “Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España (ERESEE)”				
EJE IV	**Línea 7** – Actuación de los profesionales en la lucha contra la pobreza energética	**Medida 12** – Elaboración de un protocolo para detectar situaciones de pobreza energética por parte de los profesionales de atención primaria de salud				
		Medida 13 – Homogenización de la gestión de la información				
	Línea 8 – Mejora de la información y formación de los consumidores	**Medida 14** – Establecimiento de mecanismos de sensibilización y generación de conciencia colectiva del problema de la pobreza energética en España	X			
		Medida 15 – Página web que funcione como punto de acceso general de información sobre pobreza energética				
		Medida 16 – Realización de acciones de comunicación sobre el uso de contadores inteligentes				
		Medida 17 – Información sobre hábitos de consumo, ahorro energético y mejora de eficiencia energética	X	X		
		Medida 18 – Establecimiento de un canal de comunicación permanente de las novedades en materia de pobreza energética a los sujetos colectivos interesados				
	Línea 9 – Mejoras regulatorias para la defensa de los consumidores	**Medida 19** – Inclusión en la normativa relativa a consumidores energéticos de la perspectiva de la pobreza energética	X	X	X	X

Conclusiones

Sin duda, **los cinco años y medio que han transcurrido desde la aprobación de la Estrategia han sido convulsos,** afectando de forma importante al ámbito energético y social del Estado español: **la pandemia de la COVID-19** con su impacto sobre todas y en particular la población en situación de vulnerabilidad, **la guerra en Ucrania** y la consecuente subida de los precios de la electricidad, **la gran subida de la inflación** que también afectó a los precios en general y a los energéticos en particular, o las **sucesivas elecciones a distintos niveles** con las tensiones y cambios que producen en el poder legislativo y la dificultad que eso puede suponer a la hora de tramitar nueva legislación y regulaciones.

Sin embargo, **vemos también como muchos de los avances que se han ido produciendo en torno a la pobreza energética se han dado debido a muchos de estos acontecimientos, en particular a través del "escudo social" que se puso en marcha durante la pandemia. De hecho, vemos ahora como muchas de esas necesarias medidas se están prorrogando año a año —en lugar de materializarse de forma permanente— o incluso se están revirtiendo parcialmente, como la ampliación del descuento del bono social eléctrico o totalmente, como la prohibición de los cortes de suministros.**

Es imposible saber cómo se hubieran desarrollado las medidas propuestas si nos hubiéramos encontrado con un contexto más estable durante los últimos años, pero creemos que **los objetivos y las medidas de documentos como estos deben ser específicos, medibles, alcanzables, realistas y con una duración determinada** —lo que suele conocerse como indicadores SMART—, y esto es algo que echamos en falta en algunas de las medidas de la Estrategia. **Lo que nos encontramos en el escenario actual es con 7 de las 19 medidas que parecen ni siquiera haber arrancado y con solo 4 que parecen haberse desarrollado tal y como planteaba la Estrategia.**

A su vez, como mencionábamos al inicio del informe, vemos como los indicadores de pobreza energética se han mantenido estables en el mejor de los casos, y en el caso del número de hogares que no pueden mantener su vivienda a una temperatura adecuada, el indicador ha aumentado sustancialmente.

La Estrategia contiene un conjunto de muy buenas medidas: algunas sumamente importantes, pero de difícil implementación, como la automatización del bono social y el fomento de la rehabilitación integral de las viviendas de los hogares en situación de pobreza energética; y otras que pueden ponerse en marcha con menos esfuerzo, pero que son también relevantes, como la generación de un protocolo de detección de la pobreza energética desde distintos perfiles profesionales o la ampliación de las campañas de concienciación sobre la pobreza energética y de información a los propios hogares en situación de pobreza energética. **Todas estas medidas son necesarias, y posiblemente no sean suficientes para poder alcanzar los objetivos de reducción de la pobreza energética planteados, pero consideramos que no deben desecharse de cara a la siguiente Estrategia nacional contra la pobreza energética, siendo ya conscientes de la dificultad de su ejecución y dotándolas de presupuesto y personal suficiente como para ello.**

Confiamos en que la nueva Estrategia nacional contra la pobreza energética supere la baja ejecución de la anterior.

ecodes
tiempo de actuar

Plaza San Bruno, 9
50001 - Zaragoza (España)

Telf.: +34 976 29 82 82
ecodes@ecodes.org

www.ecodes.org