



ENERGY POVERTY NEXUS

SUPPORTING MEMBER STATES TO COMBAT ENERGY POVERTY

EL MARCO DE LA UE SOBRE LA POBREZA ENERGÉTICA

COMPRENDER LAS DISPOSICIONES
Y CÓMO LOS ESTADOS MIEMBROS
PUEDEN IMPLEMENTARLAS DE FORMA

DICIEMBRE 2025



Co-funded by
the European Union



Autor

Lorenzo Sapochetti, Proyecto de Asistencia Regulatoria (RAP)

Colaboradores

Andriana Stavrakaki, INZEB

Alice Corovessi, INZEB

Dimitra Drakaki, Climate Alliance

Este informe de política fue elaborado dentro del marco del proyecto Energy Poverty Nexus, bajo **el Paquete de Trabajo 4: Apoyar a las autoridades nacionales para empoderar y proteger a los hogares con escasez energética**. Dicho informe constituye el **Entregable oficial D4.1, Informe de Política sobre los requisitos de EED y EPBD relacionados con la pobreza energética**.

Este informe de política ha sido traducido del inglés al español por:

Sofía Recio, Associació Ecoserveis

La versión en inglés del informe de política está disponible [AQUÍ](#).

Aviso legal: La responsabilidad exclusiva sobre el contenido de esta publicación recae en los autores. No refleja necesariamente la opinión de la Unión Europea. Ni CINEA ni la Comisión Europea son responsables de ningún uso que pueda hacerse de la información contenida en ellos.

Publicado en **diciembre de 2025** por Energy Poverty Nexus.

©Energy Poverty Nexus 2025. La reproducción está autorizada siempre que se reconozca la fuente.

Agradecimientos: Energy Poverty Nexus está cofinanciado por el Programa de Medio Ambiente y Acción Climática (LIFE) de la Unión Europea bajo el Acuerdo de Subvención N° 101215621.

1 Introducción

La pobreza energética sigue siendo un desafío generalizado en toda la UE, donde muchos hogares luchan por calentar, enfriar o suministrar energía a sus hogares a un coste asequible. La pobreza energética está marcada por múltiples factores, incluyendo la ineficiencia de los edificios, bajos ingresos, precios de la energía volátiles, acceso limitado a tecnologías limpias y protecciones desiguales al consumidor.

La legislación reciente de la UE exige que los Estados miembros aborden la pobreza energética no como una preocupación social de nicho, sino como un componente estructural de la transición energética. Estas obligaciones abarcan desde la renovación de edificios, la eficiencia energética, la compensación por fijación de precios del carbono, hasta los derechos del consumidor, haciendo que la coordinación sea esencial para una implementación nacional eficaz.

Este informe proporciona a los responsables políticos nacionales y a las autoridades ejecutoras una guía concisa sobre las disposiciones de la UE sobre pobreza energética y cómo estos requisitos interactúan en la legislación. Destaca lo que las Directivas esperan en la práctica y detalla cómo los Estados miembros pueden implementar estas obligaciones de manera coherente y coordinada.

El informe se centra únicamente en las disposiciones relevantes para la pobreza energética dentro de cuatro instrumentos legislativos clave:

- la Directiva de Eficiencia Energética reformulada [Directiva UE/2023/1791],
- la nueva Directiva sobre el Rendimiento Energético de los Edificios [Directiva UE/2024/1275],
- el reglamento del Fondo Social para el Clima [Reglamento UE/2023/955], y
- la reforma del Diseño del Mercado Eléctrico [Directiva UE/2024/1711].¹

Este documento se desarrolla en el marco del proyecto Energy Poverty Nexus, cofinanciado por el programa LIFE de la UE, que tiene como objetivo empoderar a los Estados miembros para abordar el urgente problema de la pobreza energética. El proyecto trabaja activamente para aliviar la pobreza energética mediante el fortalecimiento de las capacidades nacionales, facilitando la alineación de las políticas con la legislación de la UE y creando un marco sostenible para su supervisión y mitigación.

¹ Aunque este informe se centra en los cuatro instrumentos que más directamente influyen en el enfoque de la UE respecto a la pobreza energética, otras medidas de Fit for 55 también desempeñan un papel de apoyo. La [nueva Directiva sobre Gas](#) [Directiva (UE) 2024/1788] introduce disposiciones de protección al consumidor relevantes para la eliminación progresiva del gas fósil en los edificios, y la ampliación del [Sistema de Comercio de Emisiones \[ETS2\]](#) genera los ingresos que financian el Fondo Social para el Clima, vinculando la fijación de precios del carbono con mecanismos de compensación social.



2 Cómo la pobreza energética se volvió más central en las reformas de Fit for 55

Aunque la UE no definió expresamente la "pobreza energética" hasta hace poco, la formalización de la vulnerabilidad en la legislación energética comenzó con el Tercer Paquete Energético (2009). Como parte del paquete, la [Directiva sobre la Electricidad](#) (Directiva UE/2009/72) y la [Directiva sobre el Gas](#) (Directiva UE/2009/73) introdujeron, por primera vez, el concepto legal de "clientes vulnerables", estableciendo requisitos de protección al consumidor y las bases para futuras obligaciones relacionadas con la pobreza energética. Estas primeras disposiciones introdujeron requisitos vinculantes para la protección de los clientes vulnerables, pero otorgaron a los Estados miembros amplia flexibilidad para determinar las medidas de protección concretas a aplicar. Así, la pobreza energética se abordó de forma indirecta, mediante protecciones basadas en vulnerabilidades, en lugar de estar explícita o estructuralmente integrada en los instrumentos políticos.

Una década después, el [Reglamento de Gobernanza \(UE\) 2018/1999](#) exigió a los Estados miembros evaluar y informar sobre el número de hogares en situación de pobreza energética y que definieran las políticas relevantes en sus Planes Nacionales de Energía y Clima (PNEC). Estas disposiciones representaron un paso importante hacia el reconocimiento y el seguimiento de la pobreza energética a nivel de la UE. Sin embargo, aunque la obligación de evaluar e informar era vinculante, el marco no establecía objetivos, estándares mínimos, ni requisitos específicos para la escala o el diseño de las respuestas políticas. Como resultado, la pobreza energética siguió abordándose de forma desigual entre los Estados miembros, con la implementación dependiendo en gran medida de prioridades políticas nacionales más que de expectativas exigibles a nivel de la UE.

Tres desarrollos durante el ciclo Fit for 55 trasladaron la pobreza energética de una preocupación periférica a una prioridad estructural:

- La crisis de precios de la energía de 2021–2022 puso de manifiesto profundas desigualdades en la resiliencia energética de los hogares, creando brechas visibles en la protección del consumidor, el apoyo a la renovación y el acceso a calefacción limpia.
- La decisión de ampliar la fijación de precios del carbono a los edificios y al transporte requiere medidas explícitas para mitigar los impactos de distribución, lo que ha llevado a la creación del Fondo Social para el Clima, el primer instrumento a nivel de la UE dedicado a la pobreza energética y de transporte.
- El énfasis del Pacto Verde Europeo en una transición justa e inclusiva impulsó a los legisladores a incorporar salvaguardas sociales y normas de segmentación de forma más sistemática en la legislación energética.

El paquete final Fit for 55 introdujo el marco más sólido de la UE hasta la fecha sobre pobreza energética. En los nuevos instrumentos legislativos, la UE ahora:

- exige **priorizar** a las personas afectadas por la pobreza energética y los hogares de bajos ingresos;
- introduce **salvaguardas sociales** para prevenir desplazamientos o dificultades relacionadas con la renovación;
- impone **protecciones más estrictas al consumidor**, incluyendo prohibiciones de desconexión;
- vincula **los ingresos por carbono** y las fuentes de financiación de la UE con un apoyo específico.

En conjunto, estas reformas señalan un cambio estructural: abordar **la pobreza energética es ahora fundamental para alcanzar los objetivos climáticos y energéticos de la UE**, y no es una reflexión social secundaria.

3 Cómo encaja en el nuevo marco de la UE

Las reformas Fit for 55 introdujeron un conjunto de disposiciones mutuamente reforzantes en cuatro grandes instrumentos legislativos: la [Directiva de Eficiencia Energética \(EED\) reformulada](#), la [Nueva Directiva sobre el Rendimiento Energético de los Edificios \(EPBD\)](#), el [Reglamento del Fondo Social para el Clima \(SCF\)](#) y la [reforma del Diseño del Mercado Eléctrico \(EMD\)](#). Aunque cada acto legislativo cumple un propósito diferente, comparten una lógica común: identificar hogares en riesgo, priorizarlos en eficiencia y renovación, protegerlos en los mercados y apoyarlos económicamente durante toda la transición.

Esta sección describe primero las **cuatro dimensiones transversales** que ahora definen el enfoque de la UE frente a la pobreza energética y luego resume cómo cada directiva contribuye a la reducción de la pobreza energética, mostrando cómo funciona el marco en su conjunto.²

² En el Anexo I se incluye una visión detallada basada en artículos de cada directiva



3.1 Mapeo de las dimensiones de las disposiciones



Cómo la legislación Fit for 55 de la UE Aborda la Pobreza Energética

	Definición y Prioridad Política	Protecciones	Participación	Financiación y Apoyo
Directiva sobre el Diseño del Mercado Eléctrico	- Reconocimiento de los clientes afectados por la pobreza energética. - Obligación de identificar a los clientes vulnerables con el fin de aplicar medidas de protección.	- Prohibiciones de desconexión para clientes vulnerables y en situación de pobreza energética. - Medidas de intervención temprana y prevención del endeudamiento. - Garantías de proveedor de último recurso.	Cooperación entre proveedores de energía, reguladores y autoridades de bienestar social.	Posibilidad de tarifas reguladas o medidas de crisis en circunstancias excepcionales del mercado.
Directiva de Eficiencia Energética	- Definición narrativa de la pobreza energética. - Priorización vinculante de las personas afectadas por la pobreza energética y de los hogares de bajos ingresos en todas las medidas de eficiencia.	- Medidas de información y empoderamiento del consumidor. - Información accesible, en facturación y procedimientos de reclamación.	- Requisito de establecer redes de expertos en pobreza energética. - Apoyo a organizaciones de la sociedad civil e intermediarios locales.	- Financiación en eficiencia energética dirigida a hogares de bajos ingresos. - Ventanillas únicas (OSS) que proporcionan asistencia técnica, administrativa y financiera.
Directiva sobre la Eficiencia Energética de los Edificios	- Requisito de que los Planes Nacionales de Renovación de Edificios (NBRP) aborden la pobreza energética. - Priorización de los edificios con peor rendimiento y de los hogares vulnerables.	- Protección contra el desalojo y los aumentos desproporcionados del alquiler tras la renovación. - Principio de neutralidad de los costes de la vivienda.	- Consulta pública en la preparación de los Planes de Renovación de Edificios (BRP). - Participación de grupos vulnerables y de la sociedad civil.	- Apoyo financiero, técnico y administrativo prioritario para hogares de bajos ingresos. - Servicios de asistencia técnica/ventanillas únicas inclusivas para asesoramiento en renovaciones.
Fondo Social para el Clima	- Identificación de hogares en situación de pobreza energética y vulnerabilidad, así como de usuarios del transporte, en los Planes Sociales para el Clima. - Alineación con los Planes Nacionales de Energía y Clima (PNIEC/NECP) y las estrategias de renovación.	Apoyo temporal a los ingresos para mitigar impactos a corto plazo.	Consulta con los interlocutores sociales, autoridades locales y regionales y la sociedad civil en la preparación de los Planes Sociales para el Clima.	- Financiación específica de la UE para combatir la pobreza energética y la pobreza en el transporte. - Financiación para renovación, calefacción limpia, movilidad y medidas habilitadoras.

Las nuevas disposiciones pueden organizarse en torno a cuatro dimensiones centrales que determinan cómo los Estados Miembros deben abordar la pobreza energética.

(1) Definición y prioridad de política

Los Estados miembros deben **identificar los hogares afectados por la pobreza energética**, definir conceptos nacionales, evaluar la escala y priorizar estos grupos en los ciclos nacionales de planificación. Esto incluye los Planes Nacionales de Energía y Clima (NECP), los Planes Nacionales de Renovación de Edificios (NBRP) y los Planes Sociales de Clima. El principio es sencillo: la pobreza energética debe reconocerse de antemano e integrarse sistemáticamente entre los instrumentos políticos.

(2) Protección

El nuevo marco de la UE refuerza **las protecciones para consumidores, inquilinos y servicios básicos**. Esto incluye salvaguardas contra desconexiones, aumentos de alquiler tras la reforma y desahucios involuntarios, así como requisitos de contratos transparentes y procedimientos accesibles para reclamaciones. La protección ahora se extiende tanto a los mercados de viviendas como a los energéticos.

[3] Participación

La legislación revisada refuerza el papel de **las redes de consulta y expertos**, asegurando la participación estructurada de la sociedad civil, actores sociales, organizaciones de consumidores y autoridades locales. La participación ya no es opcional, sino una condición fundamental de gobernanza para diseñar, ejecutar y supervisar medidas.

[4] Financiación y apoyo

El nuevo marco introduce **mecanismos financieros específicos** y exige a los Estados miembros que garanticen un apoyo accesible y socialmente dirigido. Esto incluye priorizar a los hogares de bajos ingresos en la financiación de la eficiencia y la renovación, movilizar fondos de la UE y proporcionar asistencia técnica a través de ventanillas únicas (OSS) y intermediarios locales.

Estas cuatro dimensiones funcionan juntas: la priorización identifica los grupos objetivo; la protección garantiza que no estén en riesgo; la participación garantiza que las intervenciones reflejen realidades vividas; y la financiación hace posible su implementación.³

3.2 Cómo interactúan las directivas en la práctica

En lugar de operar en compartimentos aislados, las cuatro directivas están diseñadas para reforzarse mutuamente a lo largo del ciclo de políticas. Es importante señalar que, aunque las cuatro directivas comparten un objetivo común de fortalecer la dimensión social de la transición energética, abordan la pobreza energética mediante lógicas políticas y puntos de intervención distintos. Algunos instrumentos abordan explícitamente la pobreza energética, mientras que otros llegan indirectamente a hogares con escasez energética a través de categorías proxy operativas utilizadas para la segmentación. Por ejemplo, además de dirigirse a los hogares con pocas energías, las medidas bajo el EPBD y el EED priorizan a los hogares vulnerables, los hogares de bajos ingresos o los ocupantes de edificios con peor rendimiento – grupos que estadísticamente tienen más probabilidades de sufrir pobreza energética. Este enfoque permite que las políticas actúen sobre los factores subyacentes (como la mala calidad de la vivienda o los ingresos limitados) mientras siguen capturando en la práctica a los hogares con escasez energética. Otros instrumentos, como el EMD, se centran en el estatus del consumidor (por ejemplo, clientes afectados por la pobreza energética o clientes vulnerables) para activar protecciones relacionadas con la asequibilidad y la continuidad del suministro.

³ La categorización utilizada aquí se basa en [el trabajo analítico](#) desarrollado por el Regulatory Assistance Project (RAP)



Comprender las diferencias es esencial para las autoridades nacionales que buscan implementar el marco de forma coherente y evitar enfoques fragmentados o duplicados.

(1) Definición y prioridad de política

Aunque la pobreza energética es una cuestión transversal, cada directiva la aborda desde un ángulo diferente. En todo el marco, la legislación de la UE no utiliza una única definición operativa: algunos instrumentos definen la pobreza energética de forma explícita, mientras que otros de forma más amplia, a través de conceptos relacionados como la vulnerabilidad, dejando a los Estados miembros como responsables de establecer criterios concretos de elegibilidad.

El EED proporciona el marco conceptual más explícito. Introduce una definición narrativa de pobreza energética centrada en la falta de acceso a servicios energéticos esenciales debido a una combinación de bajos ingresos, alto gasto energético y mala eficiencia en la vivienda.

De forma crucial, la EED reformulada va más allá de la definición al elevar la pobreza energética a una prioridad política vinculante. Exige que los Estados miembros prioricen a las personas afectadas por la pobreza energética, los clientes vulnerables y los hogares de bajos ingresos en el diseño e implementación de medidas de eficiencia energética, incluidas a través de esquemas de obligaciones de ahorro energético y medidas políticas alternativas. Este requisito de priorización limita efectivamente una parte de los esfuerzos de eficiencia para quienes más lo necesitan, posicionando la pobreza energética como un desafío estructural de eficiencia a abordar mediante acciones políticas específicas y preferenciales. En particular, bajo la obligación de ahorro energético, los Estados miembros son responsables de lograr una parte de sus ahorros energéticos entre los clientes vulnerables y aquellos afectados por la pobreza energética.

El EPBD no introduce una definición independiente de pobreza energética, sino que hace referencia explícita a la definición establecida en el EED. Funciona principalmente a través del concepto de hogares vulnerables, que incluye a los hogares afectados por la pobreza energética, así como a aquellos particularmente expuestos a altos costes energéticos y con capacidad limitada para mejorar el rendimiento energético de sus viviendas. El EPBD aborda las dimensiones relacionadas con la vivienda en la pobreza energética exigiendo apoyo prioritario para los hogares vulnerables y para los edificios con peor desempeño. Al hacerlo, presenta la pobreza energética como un desafío estrechamente ligado a la calidad de la vivienda, la asequibilidad de las renovaciones y los riesgos relacionados con la tenencia, reconociendo al mismo tiempo que estos factores interactúan con – pero no determinan únicamente – la pobreza energética.

El SCF define la pobreza energética, la pobreza en el transporte y las categorías de hogares vulnerables, microempresas vulnerables y usuarios vulnerables del transporte

a nivel de la UE. Aborda la pobreza energética desde una perspectiva distributiva y compensatoria, reconociéndola como un riesgo derivado de la ampliación de la fijación de precios del carbono a los edificios y al transporte. El reglamento exige que los Estados miembros identifiquen hogares y grupos vulnerables en situación de pobreza energética y expuestos a los impactos en la fijación de precios del carbono y diseñen medidas en consecuencia. En este marco, la pobreza energética se presenta como un riesgo de transición energética – uno que debe mitigarse mediante una combinación de apoyo temporal a los ingresos e inversión estructural a largo plazo.

La EMD considera la pobreza energética dentro de la protección del consumidor y la regulación del mercado. En lugar de definirlo de nuevo, se refiere a "clientes domésticos vulnerables y con escasez energética" e introduce protecciones para el cliente como prohibiciones de desconexión, acuerdos de proveedores de último recurso y medidas de crisis. Esto enmarca la pobreza energética como un riesgo de exclusión de los servicios esenciales, especialmente durante choques de precios.

Puntos de entrada complementarios de la política de la UE para abordar la pobreza energética



[2] Protecciones

Aunque los cuatro instrumentos buscan proteger a los hogares afectados por la pobreza energética, lo hacen mediante lógicas de protección diferentes, operando en distintos momentos de riesgo – antes, durante y después de la intervención política.

El EPBD introduce protección en el punto de renovación. Sus salvaguardas están diseñadas para prevenir daños derivados de las reformas, especialmente aumentos de alquiler y desahucios que podrían afectar de forma desproporcionada a inquilinos de bajos ingresos. Esto supone un cambio de tratar la renovación como una intervención puramente técnica a reconocerla como un proceso socialmente sensible que puede generar nuevas vulnerabilidades si no se gestiona con cuidado.



El EMD se centra en la protección relacionada con el mercado, garantizando la continuidad del suministro eléctrico para clientes vulnerables y clientes afectados por la pobreza energética. Las prohibiciones de desconexión, los mecanismos de intervención temprana y las disposiciones de último recurso buscan evitar la pérdida de acceso a servicios energéticos esenciales, especialmente durante periodos de volatilidad o crisis de precios. La protección aquí es preventiva y reactiva, abordando los choques de asequibilidad y las dificultades de pago antes de que conduzcan a la exclusión.

El SCF introduce protección mediante amortiguamiento financiero, permitiendo a los Estados miembros proporcionar apoyo temporal directo a los ingresos e inversiones a los hogares afectados por el Sistema de Comercio de Emisiones de la UE para edificios y transporte por carretera [ETS2]. A diferencia del EPBD o EMD, que integran salvaguardas en la regulación sectorial, el SCF actúa como un estabilizador macroeconómico, mitigando los impactos sociales a corto plazo mientras las inversiones estructurales entran en vigor.

El EED contribuye indirectamente a la protección al fortalecer los derechos de los consumidores con información, asesoramiento y servicios de apoyo accesibles. Las ventanillas únicas y los mecanismos de asistencia al consumidor ayudan a los hogares a navegar por las medidas de eficiencia, las opciones de financiación y los procesos administrativos, reduciendo el riesgo de exclusión de la transición energética y sus oportunidades. La protección aquí es procedimental, asegurando que los hogares vulnerables no queden atrás debido a limitaciones de capacidad.

Protecciones escalonadas de la UE para los hogares en riesgo de pobreza energética



Para las autoridades nacionales, el reto es garantizar que estas protecciones estén coordinadas y no aisladas, con vías claras de derivación entre la política de vivienda, los servicios sociales y los reguladores energéticos.

[3] Participación

En todo el marco Fit for 55, la participación surge como un requisito de gobernanza y no como un complemento opcional. La legislación amplía progresivamente quién debe participar en el diseño, implementación y seguimiento de políticas, reconociendo que una acción eficaz contra la pobreza energética depende de la coordinación entre actores energéticos, de vivienda y sociales, así como de la inclusión de los afectados directamente.

Cómo la Legislación de la UE Integra la Participación a lo largo del Ciclo de las políticas



El EED introduce la participación mediante una gobernanza basada en expertos. Exige que los Estados miembros apoyen el establecimiento de una red de expertos responsables para mejorar la comprensión de la pobreza energética, desarrollar indicadores, asesorar en el diseño de políticas y apoyar la evaluación de políticas. Aunque la Directiva no establece una composición específica de los interesados, este requisito crea un punto de entrada formal para que los actores sociales, investigadores y la sociedad civil moldeen cómo se define, supervisa y aborda la pobreza energética a lo largo del tiempo.

El EPBD integra la participación en los procesos de planificación y toma de decisiones. Los Estados miembros deben involucrar a las partes interesadas —incluidos representantes de grupos vulnerables— en la elaboración de los Planes Nacionales de Renovación de Edificios. La participación aquí está vinculada a la gobernanza territorial y de la vivienda, asegurando que las estrategias de renovación reflejen las condiciones



de vida, los riesgos sociales y las limitaciones locales de implementación, en lugar de estar impulsadas únicamente por métricas técnicas de desempeño.

El SCF establece la participación como condición para el acceso a la financiación. Los Estados miembros están obligados a consultar a las autoridades locales y regionales, a los agentes sociales y a las organizaciones de la sociedad civil al redactar los Planes de Clima Social. Esta obligación de consulta pretende mejorar la segmentación, la legitimidad y la coherencia, especialmente cuando las medidas se cruzan con los sistemas de protección social, la política de vivienda y los servicios de transporte.

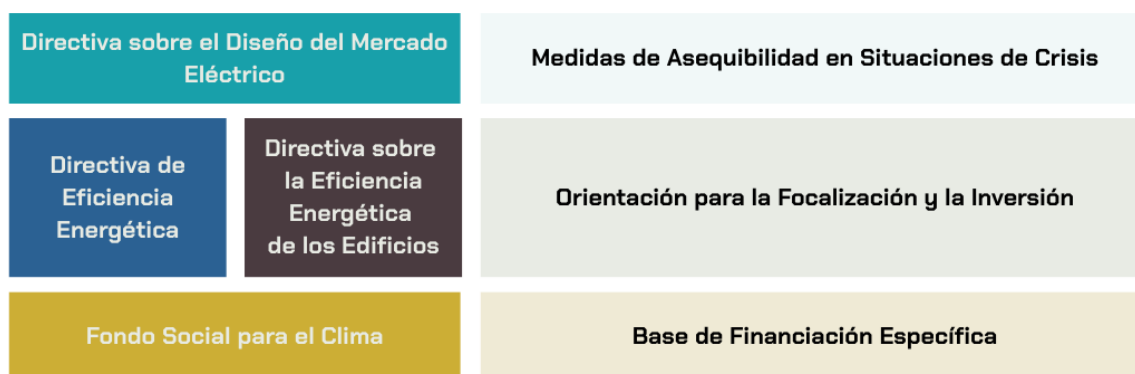
El EMD promueve la participación mediante la cooperación institucional en lugar de la consulta formal. Fomenta la colaboración estructurada entre proveedores de energía, reguladores y organismos de bienestar social para identificar hogares en riesgo e intervenir pronto. La participación aquí es operativa y orientada al servicio, con el objetivo de mejorar la coordinación en el funcionamiento diario del mercado y la protección del consumidor.

Esto crea las bases para modelos de gobernanza intersectorial en los que la pobreza energética se aborda conjuntamente por las autoridades energéticas, de vivienda y sociales, apoyadas por la sociedad civil y la participación de expertos. Para los responsables políticos nacionales, la tarea clave es asegurar que estos requisitos participativos estén alineados e institucionalizados, en lugar de tratarse como ejercicios aislados de cumplimiento.

(4) Financiación y apoyo

El marco Fit for 55 refuerza significativamente la capacidad de la UE para apoyar a los hogares afectados por la pobreza energética combinando financiación dedicada, normas de inversión específicas y medidas de asequibilidad basadas en el mercado. En lugar de depender de un solo instrumento, el marco distribuye las responsabilidades financieras entre múltiples instrumentos, cada uno abordando una capa diferente de la transición.

Instrumentos de la UE que Contribuyen a la Financiación y el Apoyo a las Medidas contra la Pobreza Energética



El SCF proporciona la columna vertebral financiera de la respuesta social de la UE a la transición energética. Es el primer fondo a nivel de la UE diseñado explícitamente para mitigar la pobreza energética y de transporte, financiado a través de los ingresos de ETS2. Los Estados miembros pueden utilizar el SCF tanto para apoyo temporal a la renta como para inversiones estructurales, especialmente en renovaciones de edificios y calefacción limpia para hogares vulnerables. De forma crucial, los SCP deben estar alineados con los NECP y NBRP, posicionando al SCF como un instrumento coordinador en lugar de una fuente de financiación independiente.

El EPBD establece reglas claras de segmentación social para la financiación de las renovaciones. Los Estados miembros deben priorizar los hogares vulnerables, las personas afectadas por la pobreza energética y la vivienda social al asignar el apoyo financiero público, y deben dirigir niveles más altos de apoyo a los edificios con peor desempeño. Al restringir la financiación pública para tecnologías de combustibles fósiles y vincular el apoyo a mejoras medibles en el rendimiento, el EPBD garantiza que la inversión social contribuya a la asequibilidad a largo plazo y a la descarbonización.

La EED complementa este marco exigiendo que las medidas de eficiencia energética – incluidas aquellas financiadas a través de esquemas de obligaciones de ahorro energético o medidas políticas alternativas – prioricen a las personas afectadas por la pobreza energética y los hogares de bajos ingresos. También prevé medidas habilitadoras, como la ventanilla única y la asistencia técnica, que son esenciales para traducir el apoyo financiero en una adopción real entre los grupos vulnerables.

El EMD aborda la asequibilidad a través de herramientas de mercado y regulatorias, en lugar de financiación de inversión. Permite a los Estados miembros emplear intervenciones específicas de precios, aranceles sociales o medidas de crisis en circunstancias excepcionales, manteniendo garantías contra la distorsión del mercado. Estas disposiciones son especialmente relevantes en periodos de volatilidad de precios, complementando las inversiones estructurales financiadas a través del SCF, EED y EPBD.

En la práctica, esto significa que los Estados miembros deben ir más allá de los esquemas fragmentados y avanzar hacia vías de financiación integradas, donde el apoyo a la inversión, la asistencia técnica y las medidas de asequibilidad se refuerzan mutuamente a lo largo del ciclo político.

4 Recomendaciones de política para las autoridades nacionales

La implementación efectiva de las nuevas disposiciones de la UE requiere que los Estados miembros alineen las medidas de gobernanza, datos, financiación y protección en un enfoque nacional coherente. Las recomendaciones siguientes se centran en los pasos más prácticos que las autoridades nacionales pueden tomar para asegurar que el marco funcione en la práctica.



[1] Construir estructuras nacionales coordinadas

Establecer una estructura nacional única de coordinación para la implementación de la pobreza energética

Las nuevas disposiciones abarcan desde la eficiencia energética, la renovación, la protección del consumidor hasta el apoyo social. Un mecanismo central de coordinación –por ejemplo, un grupo de trabajo interministerial o un coordinador nacional designado– puede garantizar la alineación entre los ministerios (energía, asuntos sociales, vivienda), reguladores, agencias nacionales, así como autoridades regionales y locales.

En la práctica, esta estructura puede:

- garantizar que los esquemas nacionales, programas de financiación y otras medidas estén alineados con el EED, EPBD y SCF;
- garantizar que las medidas de protección bajo el EPBD y el EMD estén vinculadas con los servicios de bienestar social;
- armonizar la comunicación con los organismos locales de entrega, OSS y servicios sociales.

EJEMPLO DE UNA GOBERNANZA NACIONAL COORDINADA: COMITE DE POBREZA ENERGÉTICA DEL REINO UNIDO

El Comité del Reino Unido sobre Pobreza Energética es un órgano consultivo independiente y de carácter estatutario que apoya la política de pobreza energética en Inglaterra, dentro de un marco de gobernanza descentralizado.

Asesora al gobierno sobre la estrategia contra la pobreza energética, supervisa los avances respecto a los objetivos legales, y formula recomendaciones basadas en evidencia sobre cómo deben interactuar la eficiencia energética, la política de vivienda y las medidas de apoyo social. Asimismo, actúa como punto central de coordinación, conectando datos, diseño de políticas y supervisión de la implementación entre distintos sectores.

Aunque su mandato se limita a Inglaterra, el Comité ilustra cómo una estructura nacional única de coordinación puede:

- proporcionar supervisión estratégica entre distintos ámbitos de política pública;
- mejorar la coherencia entre la eficiencia energética, la vivienda y la protección social;
- traducir los objetivos legales en metas medibles; y
- reforzar la rendición de cuentas más allá de programas individuales o ciclos de financiación.

Fuente: [Página oficial](#) del Gobierno del Reino Unido – Comité sobre la Pobreza Energética

Alinear los PNEC, los NBRP y los Planes de Clima Social

Estos ciclos de planificación contienen cada vez más requisitos que se solapan. Los Estados miembros deberían utilizar un conjunto único de indicadores y definiciones consistentes de hogares de bajos ingresos, vulnerables y con escasez energética en todos los planes. Los espacios de trabajo conjuntos de redacción y los equipos analíticos compartidos son formas prácticas de mejorar la coherencia.

[2] Construir sistemas interoperables y a largo plazo

Crear o reforzar un observatorio nacional permanente o una red de expertos

La EDE exige a los Estados miembros establecer una red de expertos para asesorar sobre definiciones, indicadores y supervisión. Aunque no es obligatorio, desarrollar esto en un observatorio permanente ofrece un valor añadido claro. En particular, asegura:

- continuidad más allá de los ciclos electorales;
- la disponibilidad de conjuntos de datos centralizados y de alta calidad;
- capacidad analítica a largo plazo;
- un punto de referencia único para ministerios, reguladores, servicios sociales e institutos de investigación que permite la toma de decisiones basada en la evidencia.

Mientras que las estructuras nacionales de coordinación se centran en alinear el diseño e implementación de políticas entre instituciones, los observatorios o redes de expertos desempeñan un papel complementario al proporcionar datos, indicadores y capacidad analítica a largo plazo para informar dichas decisiones. Juntos, forman la columna vertebral de la gobernanza y la evidencia para una política eficaz de pobreza energética.

EJEMPLO DE OBSERVATORIO NACIONAL: EL OBSERVATORIO NACIONAL DE LA POBREZA ENERGÉTICA DE FRANCIA (ONPE)

El Observatorio Nacional de la Pobreza Energética de Francia (ONPE) es una estructura nacional permanente, establecida por ley nacional en 2011, para supervisar y analizar la pobreza energética en Francia. Está alojado y presidido por ADEME y financiado por un consorcio de socios públicos y privados, que incluye ministerios, agencias públicas y empresas energéticas.

El ONPE funciona como una plataforma multiactor, que reúne a autoridades nacionales, investigadores, académicos, proveedores de energía, organizaciones sociales y organismos estadísticos. Recopila, armoniza y analiza datos procedentes de múltiples fuentes en todo el país, incluidas estadísticas nacionales, bases de datos administrativas y actores sectoriales, desarrolla indicadores de pobreza energética y realiza el seguimiento de las tendencias a lo largo del tiempo.

Al proporcionar una base de evidencia fiable, el ONPE apoya el diseño, la focalización y la evaluación de las políticas públicas, ayudando a las autoridades a comprender quiénes están afectados, dónde y por qué, y permitiendo un aprendizaje continuo y la adaptación de las políticas.

Fuente: ONPE [página web](#)

Desarrollar conjuntos de datos interoperables que vinculen indicadores sociales, de edificios y energéticos

La implementación de las nuevas disposiciones depende de identificar y priorizar con precisión a los hogares. Los Estados miembros deberían permitir el intercambio responsable de datos —por ejemplo, entre registros de edificios, proveedores de energía, bases de datos de bienestar social y sistemas de apoyo a la renta— bajo una



gobernanza clara y garantías de privacidad. Esto permite una intervención temprana antes de que se materialicen los atrasos o los riesgos de desconexión.

[3] Apoya el objetivo de forma eficaz y facilita el acceso

Alinear el Fondo Social para el Clima con los programas existentes de renovación y eficiencia

Los Estados miembros deben garantizar que las inversiones del SCF complementen, y no dupliquen, las medidas bajo el EPBD y el EED. Esto significa usar SCF estratégicamente para:

- cubrir lagunas en los esquemas existentes (por ejemplo, subvenciones no reembolsables para hogares de bajos ingresos);
- medidas habilitadoras de fondos (por ejemplo, OSS e intermediarios locales de confianza);
- apuntar a los edificios con peor rendimiento en línea con las prioridades de NBRP.

Simplificar el acceso para los hogares de bajos ingresos y garantizar la continuidad en la prestación local

Los procesos de solicitud complejos siguen siendo una barrera clave para los hogares de bajos ingresos. Los Estados miembros deberían agilizar las comprobaciones de elegibilidad, permitir la delegación de solicitudes a través de servicios sociales o OSS, y reducir los requisitos de documentación siempre que sea posible.

ASESORAMIENTO ENERGÉTICO PRESTADO DESDE EL ÁMBITO SOCIAL Y ACCESO SIMPLIFICADO A LAS AYUDAS: EJEMPLOS DE ALEMANIA Y AUSTRIA

En Alemania, el programa Stromspar-Check ofrece asesoramiento personalizado de ahorro energético a hogares de bajos ingresos mediante visitas domiciliarias realizadas por asesores formados de organizaciones sociales, en cooperación con municipios e instituciones federales. El programa ayuda a los hogares a reducir sus facturas energéticas a través de recomendaciones de comportamiento, pequeñas medidas de eficiencia y un acceso facilitado a los regímenes de apoyo público. Las comprobaciones de elegibilidad y los procesos de solicitud suelen gestionarse con el apoyo de los servicios sociales, lo que reduce significativamente las barreras administrativas para los hogares vulnerables.

Austria aplica modelos funcionalmente similares, en particular a través de Caritas Austria y de servicios regionales de asesoramiento energético. Estos esquemas se centran en una orientación personalizada prestada por intermediarios de confianza que trabajan estrechamente con los servicios de bienestar social, ayudando a los hogares a navegar por las medidas de eficiencia, los procesos de rehabilitación y las ayudas financieras disponibles.

Fuente: página web [Stromspar-Check](#)

Apoyar mandatos plurianuales para los centros de ventanilla única (OSS) y los intermediarios locales

La financiación a corto plazo o basada en proyectos de la OSS genera fragmentación y socava la confianza. Proporcionar mandatos plurianuales (por ejemplo, de 3 a 5 años) permite a los OSS y a los intermediarios locales:

- funcionar como puntos de entrada estables para los hogares a través de múltiples programas de financiación;
- mantener personal formado y experiencia especializada para apoyar mejor a los grupos vulnerables;
- apoyar a los hogares de forma continua y a lo largo de todo el proceso de renovación o eficiencia, en lugar de intervenir de forma aislada.

Fomentar herramientas financieras complementarias e instrumentos financieros alternativos

Se deben fomentar herramientas financieras complementarias e instrumentos financieros alternativos (como esquemas fiscales, mecanismos de pago en facturas o fondos rotativos). Los Estados miembros deben garantizar las salvaguardas adecuadas —incluidas garantías públicas o componentes de subvenciones— para que estos instrumentos sigan siendo accesibles para los hogares de bajos ingresos, vulnerables y con pobreza energética.

Cuando se utilicen los esquemas de obligación de eficiencia energética (EEOS), los Estados miembros deberían reconocer que el control directo sobre la entrega de servicios es limitado. Por eso es especialmente importante que los Estados miembros introduzcan salvaguardas, por ejemplo mediante garantías públicas o componentes de subvenciones, para garantizar que los hogares de bajos ingresos, vulnerables y con pobreza energética puedan beneficiarse de estos programas.

EJEMPLO DE UN PROGRAMA DE EFICIENCIA ENERGÉTICA: EL PROGRAMA AIRE LIMPIO DE POLONIA (REVISADO EN 2024)

El Programa Aire Limpio de Polonia, especialmente en su versión revisada introducida en marzo de 2024, constituye un sólido ejemplo nacional de apoyo focalizado a los hogares en situación de pobreza energética dentro del ámbito de las políticas de calefacción y calidad del aire. El programa combina umbrales de elegibilidad basados en ingresos con el rendimiento de los sistemas de calefacción, reconociendo el vínculo entre calefacción ineficiente, altos costes energéticos y malas condiciones de vida.

El esquema ofrece prefinanciación para hogares de bajos ingresos y permite una financiación de hasta el 100 % de los costes elegibles para los beneficiarios más vulnerables, principalmente para la sustitución de sistemas de calefacción ineficientes y de altas emisiones y para mejoras térmicas asociadas, como el aislamiento de tuberías, la sustitución de ventanas y puertas y mejoras básicas de la envolvente del edificio directamente vinculadas a la eficiencia de la calefacción.

Una innovación clave del programa revisado es el nombramiento de operadores municipales, financiados por el fondo nacional de medio ambiente (NFOŚiGW) y remunerados por etapa de ejecución, lo que garantiza un apoyo práctico desde el primer contacto hasta la finalización del proyecto, guiando a los beneficiarios paso a paso a lo largo del proceso de solicitud e implementación.

Fuente: Página web oficial del Programa de Aire Limpio para operadores municipales [en polaco](#)



[4] Asegurarse de que los hogares estén protegidos durante toda la transición

Hacer cumplir las salvaguardas sociales de la EPBD

Los Estados miembros deben establecer directrices operativas claras para:

- límites de alquiler y neutralidad en el coste de la vivienda tras la renovación;
- normas y control anti-renovación;
- apoyo a los propietarios que alojan a inquilinos vulnerables.

Implementar reglas de desconexión EMD con protocolos de intervención temprana

Los Estados miembros deberían adoptar procedimientos nacionales uniformes que requieran a los proveedores y servicios de bienestar social intervenir antes de que se acumulen los atrasos, incluyendo:

- intentos de contacto obligatorios;
- derivación a servicios sociales;
- Opciones de planes de pago y fondos de emergencia.

Esto asegura que la desconexión se convierta en una medida de último recurso.

EJEMPLO DE INTERVENCIÓN TEMPRANA Y PROTECCIÓN PREVENTIVA DEL CONSUMIDOR: ESPAÇO ENERGIA (PORTUGAL)

Espaço Energia es una red nacional de centros locales de asesoramiento energético lanzada por el gobierno portugués para apoyar a los hogares que afrontan pobreza energética a lo largo de la transición energética. La red se coordina a nivel nacional y se presta localmente mediante alianzas con municipios, organizaciones de consumidores y actores de la sociedad civil. Los centros cuentan con financiación pública y están integrados en las estructuras locales de apoyo existentes, lo que garantiza la accesibilidad para los hogares vulnerables.

Los centros Espaço Energia ofrecen atención gratuita y presencial sobre facturas energéticas, tarifas y gestión de deudas; acceso a tarifas sociales de energía y medidas de protección del consumidor; y orientación sobre mejoras de eficiencia energética y programas públicos de apoyo disponibles. Actuando como primer punto de contacto, los centros combinan asesoramiento energético con apoyo social y derivación a las autoridades competentes cuando es necesario.

Fuente: sitio web [de la Red Espaço Energia](#)

5 Conclusión

Las reformas Fit for 55 han creado el marco más sólido de la UE hasta la fecha para abordar la pobreza energética. Por primera vez, las obligaciones sobre la segmentación, protección, participación y financiación están integradas en múltiples leyes, proporcionando a los Estados miembros un conjunto coherente de herramientas para identificar hogares vulnerables, protegerlos en el mercado y apoyar la renovación y la mejora de la eficiencia.

El reto central ahora es la implementación. La eficacia de las nuevas disposiciones no dependerá de legislación adicional, sino de qué tan bien las autoridades nacionales

alineen las estructuras de gobernanza, los sistemas de datos, las fuentes de financiación y las medidas de protección. Las responsabilidades fragmentadas, la interoperabilidad limitada de conjuntos de datos y los ciclos de programas a corto plazo siguen siendo barreras clave que pueden diluir el impacto incluso de obligaciones bien diseñadas a nivel de la UE.

En este contexto, los observatorios nacionales o redes de expertos se están convirtiendo en la columna vertebral de una implementación efectiva. Ofrecen una estructura permanente para definir y actualizar indicadores, analizar datos, diseñar acciones, monitorizar el progreso y apoyar la coordinación entre ministerios, reguladores, servicios sociales y actores locales. Fortalecer estos organismos —ya sea mediante observatorios formales o una red ampliada de expertos como se prevé en el EDE— será esencial para garantizar la continuidad, desarrollar la capacidad analítica y mejorar la rendición de cuentas con el tiempo.

Al utilizar las nuevas disposiciones de la UE de manera coordinada y estratégica, los Estados miembros pueden ir más allá de tratar la pobreza energética como un problema social residual y, en su lugar, integrarla en el núcleo de su planificación energética, de vivienda y de políticas sociales. Un enfoque nacional coherente, respaldado por instituciones estables y una toma de decisiones basada en la evidencia, será fundamental para garantizar que la transición hacia la energía limpia sea rápida y justa.



Anexo: Visión general de las principales disposiciones de la UE relevantes para la pobreza energética

Este anexo ofrece un análisis ampliado de las disposiciones del paquete legislativo Fit for 55 que son más relevantes para la pobreza energética. Está destinada como una herramienta de referencia para las autoridades nacionales, implementadores y analistas que requieren una visión clara de las obligaciones legales derivadas de las directivas y reglamentos recientes de la UE.

Directiva de Eficiencia Energética (Directiva UE/2023/1791)

La nueva Directiva de Eficiencia Energética (EED) establece obligaciones más claras y explícitas para que los Estados miembros aborden la pobreza energética como parte de sus políticas de eficiencia energética.⁴ Mientras que legislaciones anteriores de la UE —en particular el Reglamento de Gobernanza— ya exigían a los Estados miembros evaluar e informar sobre la pobreza energética, la EED reformulada refuerza el marco al vincular las acciones de eficiencia energética con las necesidades de las personas afectadas por la pobreza energética y los clientes vulnerables. Replantea la eficiencia energética no solo como una herramienta de descarbonización, sino también como una equidad social, exigiendo a los Estados miembros que garanticen que las medidas de eficiencia lleguen eficazmente a los hogares más necesitados.⁵

Priorización y segmentación social

La EED introduce una definición narrativa de pobreza energética, describiéndola como "la falta de acceso a servicios energéticos esenciales de un hogar, donde dichos servicios proporcionan niveles básicos y niveles decentes de vida y salud, incluyendo calefacción adecuada, agua caliente, refrigeración, iluminación y energía para alimentar electrodomésticos, en el contexto nacional relevante, la política social nacional existente y otras políticas nacionales relevantes, causada por una combinación de factores, incluyendo al menos la inaccesibilidad, la renta disponible insuficiente, el alto gasto energético y la baja eficiencia energética de los hogares".⁶ Esta definición guía las disposiciones de la Directiva pero no sustituye la responsabilidad de los Estados Miembros de establecer sus propias definiciones operativas.

La Directiva establece que los Estados miembros deberán implementar medidas de mejora de la eficiencia energética y acciones relacionadas de información o protección al consumidor como prioridad para las personas afectadas por la pobreza energética,

⁴ Directiva (UE) 2023/1791 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de septiembre de 2023 sobre eficiencia energética y modificación del Reglamento (UE) 2023/955 [\[reformulado\]](#).

⁵ EED Artículos 8, 21-24

⁶ Artículo 2[52] de la EED

los clientes vulnerables, las personas en hogares de bajos ingresos y, cuando corresponda, las personas que viven en viviendas sociales.⁷ Este requisito se aplica tanto a los esquemas de obligaciones de ahorro⁸ energético como a las medidas políticas alternativas, reforzando las obligaciones de segmentación social en comparación con la anterior EED, que requería a los Estados miembros cuantificar el número de hogares afectados y, cuando corresponda, establecer objetivos indicativos en sus Planes Nacionales de Energía y Clima (PNEC).⁹ La EED reformulada se basa aún más en este marco exigiendo a los Estados miembros que informen, como parte de sus ciclos integrados de presentación de informe, de cómo sus medidas de eficiencia energética contribuyen a reducir la pobreza energética. La Comisión Europea ha publicado recientemente una guía que interpreta las disposiciones relacionadas con el consumidor del ED reelaborado, incluidos los artículos 21–24. La guía anima a los Estados miembros a alinear la priorización con medidas de inversión prospectivas y a hacer un uso coherente de las fuentes de financiación de la UE y nacionales (como el SCF, el ERDF y el RRF) para mitigar los impactos distributivos.¹⁰

Empoderamiento del consumidor y acceso a los servicios

La EED refuerza los derechos de los consumidores al exigir a los Estados miembros que aseguren información de facturación, condiciones contractuales y procedimientos de reclamaciones accesibles, transparentes y comprensibles.¹¹

También establece que los Estados miembros deberán garantizar el establecimiento de ventanillas únicas (OSS) o mecanismos similares para proporcionar asesoramiento técnico, administrativo y financiero para mejorar la eficiencia, con servicios dedicados a personas afectadas por la pobreza energética, clientes vulnerables y hogares de bajos ingresos.¹²

En la práctica, los OSS están pensados para funcionar como puntos de servicio únicos, ayudando a los hogares a navegar por el apoyo financiero, acceder a asesoramiento técnico y auditorías energéticas, y obtener información en formatos accesibles.

Gobernanza y coordinación

La EED establece que los Estados miembros apoyarán el establecimiento o designación de una red de expertos responsables de recopilar datos, desarrollar indicadores y mejorar la comprensión de la pobreza energética.¹³ Esta red de expertos puede asesorar sobre la definición de indicadores, el desarrollo de protocolos de intercambio

⁷ Artículo 24[2] de la EDA; véase también Artículo 8[3]

⁸ Artículos 8 y 9 de la EED

⁹ Reglamento de Gobernanza (UE) 2018/1999, Art. 3, 17 y 24

¹⁰ Comisión Europea (2024). [Orientación sobre disposiciones relacionadas con el consumidor \[artículos 20–24\] de la Directiva de Eficiencia Energética \[Directiva \(UE\) 2023/1791\]](#)

¹¹ Artículos 21 y 22 de la EED

¹² Artículos 22[3]–[6] de la EED

¹³ Artículo 24[4] de la EED



de datos y la mejora de la coordinación entre las autoridades energéticas, de vivienda y sociales.¹⁴

También se anima a los Estados miembros a proporcionar asistencia técnica a organizaciones de la sociedad civil e intermediarios locales para promover la participación de grupos vulnerables en actividades de eficiencia energética.¹⁵

Directiva sobre el Rendimiento Energético de los Edificios [Directiva UE/2024/1275]

La reformulación de la Directiva sobre el Rendimiento Energético de los Edificios (EPBD) refuerza el vínculo entre la agenda de renovación de la UE y la inclusión social.¹⁶ Exige que los Estados miembros integren la asequibilidad, la protección del consumidor y las necesidades de los grupos vulnerables en la política de renovación, asegurando que las mejoras en el parque de materiales apoyen tanto la descarbonización como el bienestar social.

Priorizar a los grupos vulnerables en el apoyo a la renovación

Los Estados miembros deberán garantizar que los incentivos financieros para la renovación de edificios tengan como prioridad a los hogares vulnerables, a las personas afectadas por la pobreza energética y a quienes viven en viviendas sociales.¹⁷

Los Estados miembros deberán promover renovaciones profundas y escalonadas ofreciendo mayores tasas de apoyo financiero, administrativo y técnico para los edificios con peor rendimiento.¹⁸ La Directiva destaca la importancia de priorizar los edificios con peor desempeño, ya que estos suelen ofrecer el mayor potencial de ahorro energético y mejores condiciones de vida.

El apoyo financiero público estará vinculado a mejoras medibles en el rendimiento energético y alineado con los objetivos nacionales de energía y clima, evitando al mismo tiempo el confinamiento de los combustibles fósiles. A partir del 1 de enero de 2025, los Estados miembros no concederán apoyo público para la instalación de calderas independientes de combustibles fósiles.¹⁹

Garantías frente a aumentos de alquiler y desahucios

El EPBD introduce protecciones sociales para evitar que los hogares sufran dificultades como resultado de la renovación. Los Estados miembros deberán abordar los desahucios de hogares vulnerables como resultado de aumentos desproporcionados

¹⁴ Artículo 24[4](a)-(d) de la EED

¹⁵ Artículo 24[3] de la EED

¹⁶ Directiva [UE] 2024/1275 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de abril de 2024 sobre el rendimiento energético de los edificios ([remodelada](#)).

¹⁷ Artículo 17[18] del EPBD

¹⁸ Artículo 17[16] del EPBD

¹⁹ Artículo 17[14]-(15) del EPBD

de alquiler tras la renovación y garantizar que los esquemas financieros beneficien tanto a propietarios como a inquilinos.²⁰

Los Estados miembros pueden complementar estas garantías con medidas como esquemas de apoyo al alquiler o topes a los aumentos de alquiler, y pueden promover mecanismos financieros que reduzcan los costes iniciales, como la financiación en factura, los esquemas de pago según el ahorro o la contratación de rendimiento energético.

Estas disposiciones promueven el principio de neutralidad en el coste de la vivienda, lo que significa que los costes totales de la vivienda –alquiler más facturas de energía– no deberían aumentar como resultado de la renovación energética.

Ventanillas únicas y asistencia técnica

Los Estados miembros garantizarán la disponibilidad de ventanillas únicas (OSS) para apoyar la renovación de edificios. Estos deberán proporcionar asistencia técnica inclusiva a propietarios, inquilinos, pymes e intermediarios financieros.²¹

Para garantizar la accesibilidad, los Estados miembros deberán garantizar que las OSS estén geográficamente disponibles, con al menos una OSS por cada 80.000 habitantes, o por región, o dentro de una distancia de viaje de 90 minutos.²²

Los Estados miembros podrán designar o ampliar las OSS existentes establecidas bajo la ED (Art. 22) para cumplir con estas funciones EPBD, apoyando la coordinación entre las políticas de eficiencia energética y renovación de edificios.

Datos y requisitos de planificación

Los Planes Nacionales de Renovación de Edificios (NBRP)²³ deberán incluir estrategias para combatir la pobreza energética, atender las necesidades de los hogares vulnerables y mejorar el estado de los edificios con peor desempeño.²⁴

Los Estados miembros deberán realizar una consulta pública sobre el proyecto del Plan Nacional de Renovación de Edificios antes de su presentación a la Comisión, involucrando, en particular, a autoridades locales y regionales, socios socioeconómicos, organizaciones de la sociedad civil y organismos que trabajan con hogares vulnerables.

Los Estados miembros anexarán al Plan Nacional de Renovación de Edificios un resumen de los resultados de la consulta pública.

²⁰ Artículo 17(17)-(19) de la EPBD

²¹ Artículo 18(1) de la EPBD

²² Artículo 18(1)(a)-(e)

²³ Bajo la Directiva reformulada, los Planes Nacionales de Renovación de Edificios (NBRP) se convierten en la principal herramienta estratégica para coordinar la política de renovación entre los Estados miembros. Estos planes sustituyen las estrategias de renovación a largo plazo anteriores y establecen vías nacionales para lograr un parque de viviendas de cero emisiones para 2050

²⁴ Artículo 3(1)(c) del EPBD; Anexo II



Esta integración de consideraciones sociales en la planificación de la reforma refuerza la relación entre la política de edificación, la eficiencia energética y la protección social, asegurando que las estrategias de renovación contribuyan a objetivos más amplios de inclusión y asequibilidad.

Fondo Social para el Clima (Reglamento UE/2023/955)

El Fondo Social para el Clima (SCF) establece el primer instrumento dedicado de la UE para abordar los impactos sociales de la fijación de precios del carbono en los sectores de la construcción y el transporte. Vincula la introducción del nuevo Sistema de Comercio de Emisiones de la UE (ETS2) con un mecanismo permanente de compensación social e inversión estructural, asegurando una parte de los ingresos de la ETS2 para financiar medidas para hogares vulnerables, microempresas vulnerables y usuarios vulnerables del transporte.²⁵

Objetivos y alcance

El objetivo general del SCF es contribuir a una transición socialmente justa hacia la neutralidad climática apoyando a quienes más se ven afectados por la inclusión de edificios y transporte por carretera en el ETS.²⁶

Sus objetivos específicos son:

- proporcionar apoyo directo temporal a los hogares y usuarios del transporte vulnerables para mitigar los efectos a corto plazo sobre los precios; y
- financiar medidas estructurales e inversiones que reduzcan el consumo de combustibles fósiles, como la renovación de edificios, la calefacción y refrigeración, y el acceso a movilidad de emisiones cero o bajas.²⁷

Al integrar estas medidas sociales en la arquitectura del ETS, el SCF pretende garantizar que los ingresos climáticos apoyen la inclusión y la resiliencia.

Planes climáticos sociales y coherencia de políticas

Cada Estado miembro preparará un Plan de Clima Social (PCS) que establezca medidas e inversiones para abordar los impactos de la fijación del precio del carbono en hogares vulnerables, microempresas vulnerables y usuarios vulnerables del transporte.²⁸

Un SCP deberá:

- ser coherentes con los NECP actualizados y las estrategias nacionales relevantes como los Planes de Renovación de Edificios y los Programas de Eficiencia Energética;

²⁵ Reglamento (UE) 2023/955 del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de mayo de 2023 que establece un [Fondo Social para el Clima y modifica el Reglamento \(UE\) 2021/1060](#).

²⁶ Artículo 3(1) del SCF

²⁷ Artículo 3(2) del SCF

²⁸ Artículo 4 del SCF

- identificar grupos objetivo, prioridades de financiación y resultados esperados; y
- ser sometida a la Comisión tras un proceso de consulta con autoridades locales y regionales, representantes de los socios económicos y sociales, organizaciones de la sociedad civil pertinentes, organizaciones juveniles y otros actores implicados, realizado de conformidad con el artículo 10 del Reglamento (UE) 2018/1999 y los marcos legales nacionales.²⁹

Los Estados miembros incluirán en su SCP un resumen del proceso de consulta y cómo se refleja la aportación de las partes interesadas en el Plan. La Comisión evaluará si el Plan ha sido desarrollado en consulta con las partes interesadas y podrá apoyar a los Estados miembros proporcionando ejemplos de buenas prácticas de consulta.³⁰

Financiación y asignación

El SCF se financia a través de los ingresos de ETS2. Estarán disponibles hasta 65.000 millones de euros para 2026–2032, aumentando a aproximadamente 86.700 millones si el ETS2 comienza en 2027.³¹

Como aclaró la Comisión en octubre de 2024, los Estados miembros podrían solicitar hasta el 13% de su asignación nacional de SCF como prefinanciación en 2026, lo que permitirá el despliegue temprano de medidas del Plan Social de Clima antes de los ingresos del ETS2 y garantizará una transición estable hacia el nuevo régimen de fijación de precios del carbono.³²

Las asignaciones nacionales se calculan según indicadores como los niveles de ingresos, las tasas de pobreza energética y de transporte, y la dependencia de los combustibles fósiles.³³ Los Estados miembros deberán proporcionar al menos un 25% de cofinanciación nacional, asegurando la responsabilidad compartida en la ejecución.³⁴

Los gastos elegibles incluyen:

- la renovación de edificios para hogares vulnerables y viviendas sociales;
- descarbonización de calefacción y refrigeración, incluyendo la integración de renovables;
- acceso a transporte sostenible y asequible;
- apoyo directo temporal a ingresos (limitado al 37,5 % de los costes del Plan); y
- asistencia técnica y desarrollo de capacidades (hasta un 2,5 %).³⁵

²⁹ Artículos 4(2), 5 y 6(3) del SCF

³⁰ Anexo V de la SCF

³¹ Recital SCF 18; Artículo 10

³² Comisión Europea [2024]. "[Garantizar un inicio estable del nuevo mercado europeo de carbono para edificios y transporte por carretera](#)." 21 de octubre de 2024.

³³ Anexo II de la SCF

³⁴ Artículo 11(1) del SCF

³⁵ Artículos 8 y 9 del SCF; Anexo I



Gobernanza y supervisión

Los Estados miembros informarán sobre la implementación de los SCP cada dos años a través de informes de progreso.³⁶

La monitorización se basa en indicadores comunes que capturan los resultados de pobreza energética y de transporte, incluyendo el número de hogares vulnerables que reciben apoyo o se benefician de renovaciones.³⁷ La Comisión revisa el progreso de los Estados miembros, puede solicitar enmiendas y puede reasignar fondos después de 2030 en casos de bajo rendimiento persistente.³⁸

Un diálogo estructurado sobre el clima social entre el Parlamento Europeo y la Comisión acompaña la implementación del Fondo, mejorando la transparencia y la participación de las partes interesadas.³⁹

Diseño del mercado eléctrico (Directiva UE/2024/1711)

La reforma del Diseño del Mercado Eléctrico de la UE introduce cambios sustanciales para reforzar la asequibilidad, la protección del consumidor y los mecanismos de respuesta a crisis en el mercado interno de la electricidad. Mediante enmiendas a la Directiva sobre Electricidad [2019/944] y al Reglamento de Electricidad [2019/943] – adoptados respectivamente en la Directiva (UE) 2024/1711 y el Reglamento (UE) 2024/1747 – el nuevo marco refuerza las salvaguardas para los clientes vulnerables y los clientes afectados por la pobreza energética, clarifica las condiciones para la intervención pública y promueve una participación más inclusiva en el reparto energético.⁴⁰

Protección al consumidor y garantías básicas de suministro

Los Estados miembros garantizarán que todos los consumidores finales, incluidos los más vulnerables y los afectados por la pobreza energética, tengan acceso al suministro básico de electricidad bajo condiciones transparentes, comparables y no discriminatorias.

El nuevo artículo 27a establece normas para un proveedor de último recurso, exigiendo a los Estados miembros que garanticen la continuidad del suministro cuando un proveedor abandona el mercado o cuando un hogar enfrenta dificultades temporales de pago.⁴¹ Estas disposiciones refuerzan el marco de servicio universal, garantizando un acceso ininterrumpido a la electricidad para los hogares en riesgo.

³⁶ Artículo 24 del SCF

³⁷ Anexo IV de la SCF

³⁸ Artículos 22-24 de la SCF

³⁹ Artículo 26 del SCF

⁴⁰ Directiva (UE) 2024/1711 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de junio de 2024 que modifica [la Directiva \(UE\) 2018/2001 y la Directiva \(UE\) 2019/944 en relación con la mejora del diseño del mercado eléctrico de la Unión](#), OJ L 2024/1711, 16 de julio de 2024.

⁴¹ Artículo 27a y artículo 28 de la Directiva 2019/944, modificados por la Directiva 2024/1711

Prohibiciones de desconexión y medidas de prevención de deudas

El artículo 28a establece que los Estados miembros deberán garantizar que los clientes vulnerables y los afectados por la pobreza energética estén protegidos frente a desconexiones, especialmente durante fenómenos meteorológicos extremos u otras emergencias.⁴² Los Estados miembros también establecerán mecanismos de intervención temprana, como servicios de gestión de deuda, planes de pago y cooperación entre proveedores y servicios sociales, para abordar la dificultad de pago antes de que se produzca la desconexión.

Estas obligaciones refuerzan el cambio de la ayuda en crisis a corto plazo a la protección preventiva del consumidor.

Intervención pública y respuesta a crisis

La Directiva aclara las circunstancias en las que los Estados miembros pueden intervenir en los precios minoristas para proteger a los consumidores durante una crisis de precios de la electricidad.⁴³ Se pueden introducir tarifas reguladas temporales, subvenciones específicas o mecanismos equivalentes para hogares y pymes, siempre que dichas intervenciones sean proporcionadas, transparentes y con plazos limitados.

El nuevo artículo 66a aclara aún más los criterios para definir una crisis de precios de la electricidad, permitiendo a los Estados miembros desplegar medidas temporales de emergencia manteniendo el funcionamiento del mercado y las señales de inversión a largo plazo.

Compartir energía y participación activa del cliente

La Directiva revisada reconoce explícitamente el derecho de los clientes finales – incluidos los más vulnerables y los afectados por la pobreza energética– a participar en programas de reparto energético, como el autoconsumo colectivo o las comunidades de energías renovables.⁴⁴

Los Estados miembros eliminarán barreras injustificadas y garantizarán que dichos clientes puedan beneficiarse de estos programas en condiciones justas e igualitarias.

Para los esquemas de reparto energético propiedad de las autoridades públicas, el artículo 15a (8) exige a los Estados miembros que garanticen que la electricidad compartida sea accesible para clientes o ciudadanos vulnerables o con escasez energética. Los Estados miembros también "harán todo lo posible" para promover que, de media, al menos el 10% de la energía compartida beneficie a estos grupos. Esta disposición introduce un criterio concreto de inclusión social para los acuerdos públicos de reparto de energía.

⁴² Nuevo artículo 28a y artículo 29

⁴³ Artículos 5 y 66a de la EMD

⁴⁴ Artículo 15a de la EMD



Cooperación entre actores energéticos y sociales

La reforma fomenta la cooperación estructurada entre proveedores de energía, autoridades reguladoras nacionales y organismos de bienestar social. Los Estados miembros pueden establecer protocolos de intercambio de datos y mecanismos conjuntos de apoyo para identificar a los consumidores en riesgo de pobreza energética y proporcionar asistencia coordinada.⁴⁵

Esta coordinación complementa las medidas de protección preventiva introducidas en el EED y el EPBD, reforzando los vínculos entre la regulación energética y la política social.

⁴⁵ Artículo 26 de la EMD



[energy-poverty-nexus](https://energy-poverty-nexus.org)



[Energy Poverty Nexus](https://www.linkedin.com/company/energy-poverty-nexus)



[Contáctanos](#)