

# INSTRUMENTOS NORMATIVOS EN ESPAÑA PARA LA APLICACIÓN EFECTIVA DEL PLAN DE ACCIÓN PARA UNA ENERGÍA ASEQUIBLE DE LA UNIÓN EUROPEA.

Pilar Navarro Rodríguez.

Profesora de Derecho Administrativo, Universidad CEU Fernando III, *CEU Universities*.

ORCID ID: 0000/0002/3405/6294.

**RESUMEN:** En esta Ponencia al Grupo de Trabajo 5.8, sobre Políticas Públicas y Sostenibilidad en contextos de gobernanza multinivel, se partirá de un análisis pormenorizado del Plan de Acción para una Energía Asequible de la Unión Europea, documento estratégico multinivel presentado por la Comisión a principios de 2025 para tratar de seguir avanzando en la Unión de la Energía de forma “justa” (en el sentido de la justicia distributiva), para poder concluir si con las medidas concretas puestas en marcha o previstas en el Derecho Interno español para la lucha contra la pobreza energética (el Bono Social Eléctrico, el Bono Social Térmico, la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2026-2030 y las medidas incluidas en el denominado o conocido como “escudo social”) se puede considerar que se cumplen los objetivos previstos en el Plan de la UE o qué debería modificarse o incluirse en los mismos para que así sea.

**PALABRAS CLAVE:** **Gobernanza multinivel**, energía asequible; consumidores vulnerables; pobreza energética; soft law.

**ABSTRACT:** This Presentation to the Panel to Working Group 5.8 on Public Policy and Sustainability in Multi-level Governance Contexts, analyzes the Affordable Energy Action Plan, presented by the Commission in early 2025 to further advance the Energy Union in a «fair» way (in accordance with distributive justice in the energy field), in order to conclude whether the specific measures implemented or planned in Spanish domestic law to combat energy poverty (the Electricity Social Bonus, the Thermal Social Bonus and the National Strategy against Energy Poverty in Spain) can be considered to meet the objectives set out in the EU Plan, or what should be modified or included in them to achieve this.

**KEY WORDS:** ; *vulnerable households; social tariff; energy poverty. soft law.*

**SUMARIO:** 1. Antecedentes. La evolución de la regulación energética y su transición justa en la Unión Europea. 2. El Plan de Acción para una Energía Asequible de la Comisión Europea. A) Objetivos. B) Diagnóstico: las debilidades de la actual Unión de la Energía. C) Contenidos básicos del Plan: los 4 pilares. D) El Plan como instrumento de Gobernanza Multinivel de la Unión Europea. 3. Instrumentos para la traslación en el Derecho Interno español del Plan de Acción para una Energía Asequible de la Comisión Europea. A) Bono social eléctrico. B) Bono social térmico. C) La Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética en España (ENPE). 4. Bibliografía citada.

### **1. Antecedentes. La evolución de la regulación energética y su transición justa en la Unión Europea.**

Como es bien sabido, la Energía ha sido uno de los pilares sobre los que se ha edificado el proceso de integración europeo. De hecho, dos de las tres Comunidades constituyentes de la Unión Europea (UE) estaban directamente relacionadas con la Energía: el carbón, con la ya extinguida CECA, y la energía nuclear, a través de la todavía existente EURATOM. Y aunque el objetivo prioritario era la seguridad del abastecimiento energético, muy pronto se le añadieron aspectos ambientales, hasta configurarse los 3 objetivos de la política energética europea en el «trilema energético», o los tres principios rectores del Derecho de la energía: la seguridad del suministro, la competitividad o eficiencia económica y la sostenibilidad o protección medioambiental, ya recogidos en el Libro Blanco de la Comisión titulado «Una política Energética para la Unión Europea» de 1995<sup>1</sup>.

Pero sólo tras el Tratado de Lisboa se incorpora la Energía como política de la UE, claramente vinculada al medio ambiente, competencia compartida entre la UE y los Estados Miembros, incluyéndose en los últimos años la lucha contra el cambio climático y la transición energética justa.

Se trata de una rápida evolución en la que, como ha señalado el profesor GALÁN VIOQUE, «*la Unión Europea, en su papel de líder mundial en la lucha contra el cambio climático, ha hecho una apuesta firme, y ya irreversible, en favor de las energías renovables (...)*»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Sobre todo ello, *vid., in extenso*, Revuelta Pérez, I (2020).

<sup>2</sup> Galán Vioque, R. (2022), p. 373.

En ese contexto, en 2015 la Comisión Europea presentó la Estrategia de la Unión de la Energía, para tratar de garantizar una **energía asequible, segura y sostenible** para Europa y sus ciudadanos, basada en cinco pilares: seguridad energética, un mercado interior de la energía integrado, eficiencia energética, descarbonización de la economía e investigación e innovación.

Y un año después, en 2016, la Comisión presentó un paquete de propuestas legislativas denominado «**Energía limpia para todos los europeos**», con tres objetivos: anteponer la eficiencia energética, lograr el liderazgo mundial en materia de energías renovables y ofrecer un trato justo a los consumidores<sup>3</sup>. Para mayo de 2019 se había completado la Unión de la Energía, al haberse adoptado todos los actos legislativos incluidos en el paquete: **(i)** mayo de 2019: Reglamento y Directiva sobre electricidad, Reglamento sobre la Preparación frente a los Riesgos y revisión de la Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía; **(ii)** diciembre de 2018: revisión de la Directiva sobre Eficiencia Energética, revisión de la Directiva sobre Fuentes de Energía Renovables, Reglamento sobre Gobernanza; y **(iii)** mayo de 2018: revisión de la Directiva sobre la Eficiencia Energética de los Edificios.

Pero aunque en el Paquete de Invierno de la UE ya se preveían medidas importantes (destacando el hecho de que, como parte del paquete, la UE también revisó los objetivos energéticos de la UE para 2030 quedando: al menos un 32,5 % más de eficiencia energética con la reducción del consumo de energía, y un mínimo del 32 % de renovables), las sucesivas crisis de profundo impacto económico y social que ha atravesado Europa en los últimos años (baste hacer referencia a la pandemia de COVID-19, la invasión rusa de Ucrania, las recientes tensiones geopolíticas mundiales y la crisis energética de los años 2021 y 2022) han evidenciado la necesidad de redoblar los esfuerzos por impulsar la transición energética justa<sup>4</sup>, que no es más que la aplicación al sector de la energía del principio general de la justicia distributiva<sup>5</sup>, lo que pasa por reforzar la Unión de la Energía, cuyas debilidades se hicieron patentes con crisis energética de los años 2021 y 2022.

Algo de esto ya se incluyó en la Directiva 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de junio de 2019 sobre normas comunes para el mercado interior de la

---

<sup>3</sup> Sobre este tema, *vid., in extenso*, Del Guayo Castiella, I, et al., (2022).

<sup>4</sup> Entre los que destacan: R. J. Heffron y D. McCauley (2018), y Del Guayo Castiella, I. (2020).

<sup>5</sup> Guayo Castiella, I. (2020), p. 339.

electricidad (en adelante, la “Directiva de Electricidad”), para garantizar unos precios y costes de la energía asequibles y transparentes (Art 1.2), encomendando a los Estados miembros las medidas para proteger a los consumidores domésticos vulnerables y en situación de pobreza energética (arts. 5.2 y 3 y 28.1 y 2).

Y como complemento, en 2021 la Comisión presentó un amplio paquete normativo en aplicación del Pacto Verde Europeo (COM/2021/550 final), conocido como «Objetivo 55» (Fit for 55), para tratar de garantizar el cumplimiento de los ambiciosos compromisos climáticos asumidos por la Unión en reducción de emisiones y transición energética (la Unión Europea se comprometió a reducir las emisiones netas en al menos un 55 % en el año 2030 respecto a las emisiones de 1990, y a la neutralidad climática en el año 2050), con la neutralidad climática y la reducción de la pobreza energética (pág. 5 COM/2021/550 final). En 2022 se aprueba el «Plan REPower EU» (COM/2022/230 final) con iniciativas para la superación de la dependencia energética de la Unión de las importaciones de gas ruso.

Pero la remisión a los Estados miembros para la definición de consumidor vulnerable ha generado una heterogeneidad regulatoria notable, con niveles de protección diferentes, lo que se solventó en parte con el Reglamento (UE) 2023/955, relativo al Fondo Social para el Clima, con definiciones normativas específicas de las categorías de sujetos destinatarios del mismo.

Avances que se han consolidado cuando el 26 de febrero de 2025, la Comisión Europea aprobó el «Plan de Acción para una Energía Asequible» (COM (2025) 79 final) en el que se identifican los elevados costes de la electricidad como un desafío estructural de la Unión de la Energía que afectan especialmente a los grupos sociales más vulnerables y que lastran la competitividad de la industria europea, apostando por la descarbonización y el impulso de la economía circular, con numerosas medidas dirigidas a conseguirlo, entre las que destaca el Plan de Acción para una Energía Asequible

## **2. El Plan de Acción para una Energía Asequible de la Comisión Europea.**

### **A) Objetivos.**

Persigue, como su propio nombre indica, garantizar una energía asequible, segura, competitiva y sostenible, contribuyendo a los objetivos del Pacto Verde Europeo (compromisos climáticos y medioambientales adoptados por la Unión), del Pacto por una

Industria Limpia (aprobado el 29 de enero de 2025, basándose en las debilidades de la economía europea identificadas en el Informe Letta y el Informe Draghi) y de la Brújula para la Competitividad de la UE. Está previsto dichas acciones se implementarían a lo largo de 2025 y en 2026, mientras que otras acciones para tratar de paliar las debilidades estructurales de la Unión de la Energía se implementarán de forma gradual en los años sucesivos.

## **B) Diagnóstico: las debilidades de la actual Unión de la Energía.**

Parte de un diagnóstico bastante certero y poco complaciente, que aflora las debilidades estructurales del sistema energético de la Unión, que son las siguientes:

1. La dependencia excesiva de los combustibles fósiles importados (en el caso del gas natural -pág. 3 de la COM (2025) 79 final- alcanza el 90 %), lo que convierte a la Unión en un actor vulnerable ante la volatilidad de los mercados internacionales y frente a riesgos geopolíticos.
2. La incompleta integración del mercado interior de la energía, con insuficiencias de capacidad de interconexión transfronteriza, la falta de flexibilidad del sistema y, la excesiva duración y complejidad de los procedimientos de autorización para nuevas instalaciones (págs. 3 y 4 de la COM (2025) 79 final).
3. El creciente peso de los costes de red y de los gravámenes no energéticos en la factura eléctrica (pág. 4 de la COM (2025) 79 final) lo que la eleva, siendo un lastre para la competitividad y los que sufren de pobreza energética.

## **C) Contenidos básicos del Plan: los 4 pilares.**

La Comisión estructura sus propuestas del Plan en cuatro pilares, que son los siguientes:

- 1) **Reducir los costes de la energía** mediante la reducción de la factura eléctrica, con acciones en los costes de red y el sistema, la fiscalidad y los costes del suministro (pág. 7 de la COM (2025) 79 final).
- 2) **Terminar la construcción de la Unión de la Energía**, garantizando un sistema eléctrico plenamente integrado, interconectado y resiliente, todo ello en la **Acción 5** (págs. 24 a 27 de la COM (2025) 79 final).

- 3) **Movilizar financiación y crear condiciones favorables para los contratos de suministro a largo plazo de electricidad renovable (PPAs)**, en la Acción 6 (págs. 27 a 29 de la COM (2025) 79 final).
- 4) **Reforzar la capacidad de la Unión para anticipar y gestionar crisis energéticas**, con la Acción 7 y la Acción 8 (págs. 29 a 31 de la COM (2025) 79 final).

#### **D) El Plan como instrumento de Gobernanza Multinivel de la Unión Europea.**

Según el Comité de las Regiones, el Plan funciona como un eje de **gobernanza multinivel** para reducir las facturas de luz y gas, asegurar el suministro y frenar la pobreza energética mediante la cooperación entre la Unión, los Estados, las regiones y los municipios.

#### **Pilares de la Gobernanza Multinivel del Plan:**

- **Nivel Europeo (Comisión y organismos):** Fija el marco estratégico general, impulsa la iniciativa de redes e infraestructuras transfronterizas («Autopistas Energéticas») y acelera la concesión de permisos.
- **Nivel Nacional (Estados miembros):** Les obliga a adaptar la normativa de protección a consumidores vulnerables, a transponer las directivas de eficiencia y rediseña los bonos sociales o ayudas fiscales.
- **Nivel Regional y Local (Ciudades y regiones):** Deben implementar las medidas de apoyo directo sobre el territorio, gestionando la renovación de edificios públicos y privados y acercando la transición energética limpia a ciudadanía.

En todo caso, de lo que no cabe duda es de que el Plan se puede incardinar en lo que desde el punto de vista jurídico se denomina como soft law, dado que al no ser un instrumento puramente normativo como puede ser un Reglamento o una Directiva, o incluso una Comunicación, sino un Plan, un halo de soft law envuelve la pretendida ordenación, restando fuerza ya no solo objetiva sino subjetivamente a las medidas incluidas, que parecen abocadas a ser instrumentos sin fuerza vinculante. Desde luego, las expresiones “dentro de lo posible”, “se procurará” y similares son impropias de una norma, generan

inseguridad jurídica y hacen intuir un que se deja en manos de los Estados Miembros la exigencia mayor o menor de lo mismos en sus territorios.

### **3. Instrumentos para la traslación en el Derecho Interno español del Plan de Acción para una Energía Asequible de la Comisión Europea**

#### **A) El Bono Social Eléctrico**

Se introdujo en España con el Real Decreto-ley 6/2009, como protección a consumidores vulnerables en la liberalización del suministro eléctrico (el proceso de liberalización de la comercialización eléctrica impulsado por la UE en la Directiva 2009/72/CE) y la creación de la Tarifa de Último Recurso (TUR), que fue la tarifa regulada que desde 2009 garantizaba el suministro eléctrico a los pequeños consumidores domésticos bajo condiciones de precio fijadas por el Gobierno, sirviendo de puente entre el régimen tarifado anterior y el mercado liberalizado. Es un descuento directo aplicado a la factura de electricidad de los consumidores que tienen contratada la tarifa regulada (PVPC o Precio Voluntario para el Pequeño Consumidor es el precio máximo al que las comercializadoras de referencia pueden ofrecer sus servicios de suministro eléctrico a aquellos consumidores que cumplan con los requisitos reglamentarios y que cumplen determinados requisitos de renta o circunstancias personales). En un principio, se limitó a personas físicas en su vivienda habitual que cumplieran determinadas condiciones sociales y de poder adquisitivo fijadas por orden ministerial (en el Real Decreto-Ley 6/2009 se recogen los colectivos que se beneficiaran del bono social configurándose desde su origen como una obligación de servicio público, conforme a la Directiva 2003/54/CE), y se materializaba como un descuento para cubrir la diferencia entre la TUR y una tarifa reducida fijada como referencia<sup>6</sup>.

En la actualidad se configura en el Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, como un descuento directo aplicado sobre el Precio Voluntario para el Pequeño Consumidor (PVPC), al que exclusivamente pueden acogerse los consumidores vulnerables.

---

<sup>6</sup> Sobre el régimen del bono social anterior a la Ley 24/2013 del Sector Eléctrico *vid.* Calvo Vérguez, (2017), Estoa Pérez, A. (2014), y Del Guayo Castiella, Í. (2017).

Estos porcentajes de descuento se actualizaron en el Real Decreto-Ley 4/2024, fijándose en un 25 % para vulnerables, 40 % para vulnerables severos y 100 % para los casos de riesgo de exclusión social.

Con posterioridad, como consecuencia de la crisis sanitaria de la COVID-19, de la guerra en Ucrania y de la crisis de precios de la energía, estos porcentajes se han incrementado hasta un 65 % y un 80 %, respectivamente, en el caso de vulnerables y vulnerables severos.

Tras todas esas circunstancias excepcionales que justificaron unos incrementos extraordinarios de los porcentajes de protección o bonificación, el Real Decreto-ley 1/2025 previó en su artículo 82 una reducción gradual de la intensidad protectora del bono social (señalando que, entre el 1 de julio y el 31 de diciembre de 2025, el descuento aplicable sería del 42,5 % para los consumidores vulnerables y del 57,5 % para los consumidores vulnerables severos).

Después, tanto el Real Decreto-ley 16/2025 como el Real Decreto-ley 2/2026 dispusieron el mantenimiento de los anteriores porcentajes durante todo el ejercicio 2026 (en concreto, se extendía su aplicación al período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2026, en el marco de un conjunto de medidas urgentes orientadas a afrontar situaciones de vulnerabilidad social, tanto en el ámbito tributario como en el relativo a los recursos de los sistemas de financiación territorial, conocido de forma coloquial como «el escudo social»).

Pero ninguno de esos dos Reales Decretos-leyes por el Congreso de los Diputados, lo que ha provocado durante varios meses una gran incertidumbre social e inseguridad jurídica, al quedar en el aire la continuidad o no de la protección reforzada prevista en el referido «escudo social».

Finalmente, las principales medidas previstas en el «escudo social» han sido incluidas en el Real Decreto-Ley 7/2026, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Plan Integral de Respuesta a la Crisis en Oriente Medio, norma que sí que ha sido convalidada en el Congreso de los Diputados.

## B) El bono social térmico

Se aprobó en el Real Decreto-Ley 15/2018, de 28 de enero, por el que se aprueban medidas urgentes en materia económica, de transporte, de Seguridad Social, y para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad, como una medida de protección adicional para los consumidores vulnerables que ya se beneficiaban del bono social eléctrico, y se traduce en una concesión directa de ayudas destinadas a paliar los efectos de la pobreza energética subvencionando los usos térmicos del hogar (art 5 del Real Decreto-Ley 15/2018). La gestión y el pago de las ayudas corresponde a las CCAA, Ceuta y Melilla (art 10 del Real Decreto-Ley 15/2018).

Su eficacia depende íntegramente de la eficacia del bono social eléctrico, al estar estrechamente vinculado a éste.

Un reciente estudio elaborado desde la perspectiva de la economía aplicada<sup>7</sup> ha destacado la utilidad del bono social eléctrico como instrumento dirigido a mitigar la pobreza energética, aunque los economistas advierten de que su efectividad resulta limitada, porque poco más del 30 % de los hogares con el percentil con menor nivel de ingresos perciben efectivamente el bono social<sup>8</sup>. Al ser una medida cuya solicitud es a iniciativa del propio beneficiario, aquellas familias con mayor acceso a la información se ven en mejor posición para acogerse a la ayuda, por lo que se propone mejorar la difusión de esta medida<sup>9</sup>, reforzando los deberes de información de los comercializadores de referencia y, con el impulso de campañas de difusión, junto con la simplificación de los trámites administrativos.

Además, reconocen que la eficacia del bono social eléctrico se ha visto atenuada desde el año 2022 por la crisis energética, por lo que proponen vincular automáticamente el porcentaje de descuento al precio de la energía, para que se ajuste a la volatilidad del mercado<sup>10</sup>. A lo que se añade que algunas de las condiciones exigidas para ser reconocido como consumidor vulnerable no responden estrictamente a criterios de renta, como en el caso de las familias numerosas.

---

<sup>7</sup> Llorca, M., & Rodríguez-Alvarez, A. (2025).

<sup>8</sup> Llorca & Rodríguez-Alvarez, 2025, p. 16.

<sup>9</sup> Llorca & Rodríguez-Alvarez, 2025, p. 22.

<sup>10</sup> Llorca & Rodríguez-Alvarez, 2025, p. 23.

Por todo ello, coincidimos con la mayoría de la doctrina que ha propuesto introducir criterios de renta también en la categoría de consumidor vulnerable correspondiente a las familias numerosas.

### C) La Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética en España (ENPE)

La primera Estrategia, la ENPE 2019-2024 (aprobada el 5 de abril de 2019, en cumplimiento del RD 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores) incluía un diagnóstico basado en indicadores armonizados con los del EPAH y adaptados a la zonificación climática española: entre 3,5 y 8,1 millones de personas estaban en situación de pobreza energética en España, según el indicador utilizado.

El 12 de septiembre de 2025 se publicó en la web del Ministerio (MITECO) el balance de evolución de la ejecución de la ENPE 2019-2024, donde destaca el hecho de que esta primera estrategia de pobreza energética ha coincidido con situaciones complejas y difícilmente previsibles, afectando a su implantación y obligando a abrir nuevas líneas de medidas. Así, en 2018 se amplió la cobertura a familias monoparentales y personas en situación de dependencia, y con motivo de la crisis derivada de la COVID-19 se extendió temporalmente a personas desempleadas, en ERTE o con ingresos reducidos por cuidados. El sistema presenta distorsiones, siendo especialmente criticada la previsión que permite reconocer la condición de consumidor vulnerable por la sola acreditación de familia numerosa, sin consideración de los ingresos.

La nueva ENPE 2026-2030 (aprobada mediante el Real Decreto 88/2026, de 11 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento general de suministro, comercialización y agregación de energía eléctrica) incluye como una de sus principales novedades, la ampliación y actualización del concepto de pobreza energética, al asumir la definición recogida en el art. 2.52 de la Directiva (UE) 2023/1791 relativa a la eficiencia energética.

Así, la pobreza energética se define en la ENPE 2026-2030 como *“toda situación en la que un hogar no puede acceder a los servicios energéticos esenciales cuando dichos servicios proporcionan unos niveles básicos y dignos de vida y salud, como calefacción, agua caliente, refrigeración e iluminación adecuadas, y la energía para hacer funcionar los aparatos, dados el contexto nacional pertinente, la política social nacional existente y otras políticas nacionales pertinentes, como consecuencia de varios factores, incluidos,*

*como mínimo, los siguientes: inasequibilidad, renta disponible insuficiente, gasto energético elevado y escasa eficiencia energética de los hogares”.*

Esta definición introduce grandes avances conceptuales como son los 3 siguientes:

- ✓ **Reconocimiento del acceso a la energía como un derecho ligado a la dignidad y la salud**, no solo como una cuestión de consumo o coste económico
- ✓ **Perspectiva multidimensional**, al vincular la pobreza energética con causas estructurales como la baja renta, la inasequibilidad de los precios, el alto gasto energético relativo y la baja eficiencia de las viviendas. De igual forma, se incluye la perspectiva de la temperatura inadecuada en verano muy relacionada con las circunstancias anteriormente mencionadas.
- ✓ **Adaptabilidad al contexto nacional**, permitiendo a los Estados miembros interpretar y aplicar esta definición en función de sus realidades sociales, climáticas y políticas.

Se trata de un importante **punto de inflexión** respecto a los enfoques tradicionales, que durante años se centraron casi exclusivamente en la capacidad de un hogar para mantener una temperatura adecuada en invierno, incluyendo ahora otras necesidades básicas, como la refrigeración, la iluminación o el funcionamiento de aparatos eléctricos esenciales, especialmente relevantes en contextos climáticos diversos o situaciones de vulnerabilidad sanitaria.

Además, se reconocen nuevas dimensiones estructurales, como la baja eficiencia energética de las viviendas, la dependencia de equipos eléctricos por motivos de salud o la exposición continuada a condiciones energéticas precarias.

Esta evolución conceptual no es baladí, ya que permite una comprensión más amplia y realista del fenómeno, facilitando la identificación de colectivos afectados y el diseño de intervenciones más eficaces, sostenibles y ajustadas a la realidad territorial y social del país. Como ha destacado Castro López, *“Esta nueva definición, más precisa y completa que la establecida en la ENPE 2019-2024, permite abordar la pobreza energética desde una perspectiva más integral y adaptada a la realidad actual, reforzando el enfoque de derechos y mejorando la capacidad de respuesta de las políticas públicas”*<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Castro López, P. (2025).

Y como complemento de ello, la nueva ENPE también incluye un apartado específico dedicado al concepto de **Consumidor Vulnerable** (y hogar vulnerable) y su relación con la pobreza energética.

Otro de los avances más relevantes de la nueva ENPE 2026-2030 es la atención específica a la **pobreza energética estival**, que hasta ahora había recibido menor atención, pero que está cobrando cada vez más importancia ante el aumento de las olas de calor causadas por el cambio climático, reconociéndose las dificultades para mantener viviendas frescas durante periodos de calor extremo.

Como recapitulación, podemos afirmar que, a pesar del mandato europeo, en España se sigue dependiendo principalmente de medidas de carácter prestacional y social (sobre todo, el bono social), aunque ahora, tras la reciente aprobación de la nueva ENPE 2026-2030 parece más factible la implementación de medidas estructurales como la eficiencia energética y la rehabilitación de la vivienda en la lucha contra la pobreza energética<sup>12</sup>.

Por ello, sería muy conveniente que se pongan en marcha cuanto antes las medidas estructurales previstas en la ENPE 2025-2030 y que el bono social se mejore, para que se cumplan totalmente las previsiones del Plan de Acción para una Energía Asequible de la UE, y surtan efectos consistentes en nuestro país.

#### 4. Bibliografía.

Alenza García, J., F., y Mellado Ruiz, L. (2022). *Estudios sobre cambio climático y transición energética: Estudios conmemorativos del XXV aniversario del acceso a la cátedra del profesor Íñigo del Guayo Castiella*. Marcial Pons.

Calvo Vérguez, J. (2017). Pasado, presente y futuro del llamado «bono social» aplicable en el sector eléctrico español. En *IX Coloquio Ibérico Internacional de Cooperativismo y Economía Social: Economía social y globalización: nuevos desafíos, nuevas oportunidades*. CIRIEC. <https://ciriec.es/wp-content/uploads/2018/01/COMUN-007-T4-CALVO-VERGEZ.pdf>

---

<sup>12</sup> Tal y como ha señalado buena parte de la Doctrina, entre los que destacan, *ex multis*, González Ríos, I. (2020); López de Castro García-Morato, L. (2024) y Presicce, L., (2025).

- Castro López, P. (2025), “Comentario al borrador de la nueva Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2026-2030”, *Revista General de Derecho de los Sectores Regulados*, nº 16.
- Del Guayo Castiella, Í. (2017). Consumidores vulnerables en el sector eléctrico, lucha contra la pobreza energética y el bono social. *Revista de Administración Pública*, 203, 343-381. <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.203.12>
- Del Guayo Castiella, Í. (2020). Concepto, contenidos y principios del derecho de la energía. *Revista de Administración Pública*, 212, 309-346. <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.212.12>
- Estoa Pérez, A. (2014). Novedades en la protección de los consumidores de electricidad. *Revista de Administración Pública*, 193, 375-406.
- Galán Vioque, R. (2022). El reto de las energías renovables en Andalucía: ¿Es posible un marco jurídico propio? En E. Guichot Reina (dir.), *Retos jurídicos actuales de la Administración andaluza: I Jornadas del Instituto Clavero Arévalo en homenaje al profesor Manuel Clavero Arévalo* (pp. 353–377). Instituto Andaluz de Administración Pública. <https://doi.org/10.46735/iaap-pub.6.53>
- González Ríos, I. (2020). *La tutela jurídico-administrativa de la vulnerabilidad energética: medidas paliativas estructurales*. *Revista Catalana de Dret Públic*, 61, 170-190. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i61.2020.3434>
- Heffron, R. J. y McCauley, D. (2018). What is the ‘Just Transition’? *Geoforum*, 88, 74-77. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2017.11.016>
- Llorca, M., y Rodriguez-Alvarez, A. (2025). *Is Spain’s energy voucher lighting the way for the poor? A microeconomic evaluation of the Bono Social Eléctrico* (EPRG Working Paper 2516; CWPE 2542). Energy Policy Research Group, University of Cambridge. <https://doi.org/10.17863/CAM.119656>
- López de Castro García-Morato, L. (2024). Vivienda y eficiencia energética: Neutralidad climática y acceso a la energía. En J. A. Chinchilla Peinado y L. López de Castro García-Morato (coords.), *Estudios sobre el derecho a la vivienda* (pp. 291–350). RDU Ediciones.

Presicce, L. (2025). Comunidades energéticas, autoconsumo y derecho al consumo de energía compartida: Medidas estructurales para reducir y prevenir la pobreza energética. En E. Cocciolo y S. Galera Rodrigo (dirs.), *El nuevo modelo energético descentralizado y de proximidad. Las comunidades energéticas* (pp. 595–628). Tirant lo Blanch.

Revuelta Pérez, I. (2020). Regulando la transición energética: Hacia un derecho europeo de la energía limpia. En M. J. Alonso Mas y I. Revuelta Pérez (dirs.), *La regulación de la energía limpia ante la emergencia climática* (pp. 21–56). Thomson Reuters Aranzadi.

Sovacool, B. K. y Dworkin M. H. (2014). *Global Energy Justice. Problems, Principles, and Practices*, Cambridge University Press.  
<https://doi.org/10.1017/CBO9781107323605>