



Apuntes

# El bono social en energía: análisis y propuestas

DIEGO RODRÍGUEZ

Apuntes 2026/07  
**Marzo de 2026**

**fedea**

*Las opiniones recogidas en este documento son las de sus autores  
y no coinciden necesariamente con las de Fedea.*

# **El bono social en energía: análisis y propuestas\***

Diego Rodríguez (UCM y Fedea)

## **1. Introducción**

## **2. Un análisis de los beneficiarios del bono**

- 2.1 Condiciones y gestión de las solicitudes
- 2.2 Los beneficiarios actuales del bono eléctrico por categorías, tipología y provincias
- 2.3 La evolución del número de hogares con bono eléctrico (2021-2025)
- 2.4 La distribución del bono por hogares: renta y familias numerosas
- 2.5 El bono térmico
- 2.6 Las otras pobrezas energéticas

## **3. Coste y financiación del bono**

## **4. El mecanismo de apoyo en otros países**

## **5. Conclusiones y propuestas**

### **1. Introducción**

Aunque el bono social aplicado a la factura de electricidad nace en España en 2009 (Real Decreto-ley 6/2009), es el RD 897/2017 el que crea la estructura básica del bono que, con algunas modificaciones, se sigue aplicando en la actualidad. Esas modificaciones se han introducido en diez normas posteriores<sup>1</sup>, muy concentradas en los RDL que se aprobaron en relación con la pandemia y la crisis de precios de la energía tras la invasión rusa de Ucrania. Los cambios principales han afectado a los criterios de definición del consumidor vulnerable, los porcentajes de descuento aplicados en las facturas eléctricas y el mecanismo de financiación del bono social y su método de cálculo. Si bien el mecanismo de financiación no es relevante para el consumidor que se beneficia del descuento en su factura, sí lo es desde el punto de vista regulatorio y dio lugar en su momento a distintos conflictos resueltos por el Tribunal Supremo que, como se ha señalado, también motivaron algunas de las modificaciones normativas.

La existencia de un problema de asequibilidad en relación con el consumo energético por parte de un conjunto de hogares no es discutida. Como el consumo energético es un input esencial para asegurar condiciones de confort térmico y, en general, de un funcionamiento mínimo razonable de los equipamientos de los hogares, ese problema de asequibilidad se traduce en un deterioro de las condiciones de bienestar para algunos hogares. En ese sentido, resulta pertinente disponer de un

---

\* Este trabajo forma parte de un proyecto que ha sido financiado en parte por la Fundación Ramón Areces.

<sup>1</sup> Real Decreto-Ley 15/2018, Real Decreto-ley 17/2021, Real Decreto-ley 23/2021, Real Decreto-ley 29/2021, Real Decreto-ley 6/2022, Real Decreto-ley 10/2022, Real Decreto-ley 11/2022, Real Decreto-ley 18/2022, Real Decreto-ley 4/2024 y Ley 3/2024, de 30 de octubre.

mecanismo que permita transferir rentas a esos hogares en situación de vulnerabilidad. Ese mecanismo de transferencia de rentas se acompaña de otras medidas vinculadas a garantizar el acceso al suministro bajo determinadas condiciones, evitando desconexiones y configurando lo que se denomina en España como suministro mínimo vital<sup>2</sup>. De hecho, baste referir que la Directiva (UE) 2023/1791 obliga a los Estados miembros “a definir el concepto de cliente vulnerable, que podrá referirse a la pobreza energética y, entre otras cosas, a la prohibición de desconexión de la electricidad a dichos clientes en momentos críticos.” En este contexto, los Estados miembros están obligados a definir una *Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética* (ENPE). En España, una vez finalizada la ENPE 2019-2024, se ha publicado la ENPE 2026-2030 tras Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de febrero de 2026.

La literatura académica sobre la pobreza energética es muy abundante. Una parte importante de esa literatura se ha centrado en la discusión sobre la definición y el uso de variables para la medición de la pobreza energética. Estos estudios analizan las ventajas e inconvenientes de distintos indicadores que se pueden construir a partir de las fuentes de datos públicos existentes. El lector interesado puede acudir a Palma *et al.* (2024) para una comparativa entre los enfoques de medición en España y Portugal, y a Primc *et al.* (2021) y Brabo-Catala *et al.* (2024) para revisiones de la literatura en este ámbito. Otros estudios comparan las estrategias adoptadas en distintos países en relación con este asunto. Por ejemplo, Kyprianou *et al.* (2019) comparan el enfoque en cinco países europeos (incluido España) y Heller *et al.* (2025) realizan una revisión más reciente y amplia, al incluir a más países europeos y, también, a Estados Unidos. Por último, una parte de los trabajos se centra en analizar cómo ha evolucionado la pobreza energética en un determinado país, no solo desde sus factores determinantes, sino también atendiendo a su dinámica o persistencia. Ejemplos de trabajos de ese tipo son Drescher y Janzen (2021) para Alemania o Bagnoli y Bertomeu-Sánchez (2022) y Costa-Campi *et al.* (2024) para España. Esos trabajos académicos se acompañan de estudios por parte de las Administraciones Públicas y otras instituciones. En particular, en el proceso de elaboración de la ENPE en España se ha analizado cómo han funcionado las distintas medidas adoptadas y cómo se han ido actualizando los indicadores que se han considerado relevantes en la medición de la pobreza energética (Miteco, 2025). En esa misma línea, la Cátedra de Energía y Pobreza realiza un informe anual de seguimiento de distintos indicadores de pobreza energética (Romero Mora *et al.*, 2025).

En cualquier caso, no debemos olvidar que la pobreza energética es un síntoma más de la insuficiencia de recursos. En ese sentido, hay siempre una discusión abierta sobre si adoptar un enfoque fragmentado hacia distintas rúbricas de gasto de los hogares es la estrategia más adecuada o si, por el contrario, debe subsumirse en una estrategia que aborde la insuficiencia de rentas en un sentido amplio.

Este trabajo no entra en la discusión sobre la elaboración y limitaciones de distintos indicadores en relación con la pobreza energética a partir de las bases de datos públicos existentes en los distintos países europeos, discusión que sin duda ha permitido mejorar nuestra comprensión sobre el fenómeno<sup>3</sup>. En lugar de ello, este trabajo se concentra en analizar cómo se definen e implementan

---

<sup>2</sup> Véase Willand *et al.* (2026) para un estudio comparativo sobre las prohibiciones de desconexión en España y otros países.

<sup>3</sup> Por ejemplo, un indicador central en la medición de la pobreza energética ha pivotado sobre la disponibilidad de un confort térmico mínimo en el hogar. Un confort térmico que tradicionalmente se ha vinculado a la

actualmente las ayudas a los hogares vulnerables, evaluando quiénes las están recibiendo y proponiendo un cambio de enfoque con el propósito último de facilitar mejoras en la evolución de los indicadores de pobreza energética. En este sentido, desde el punto de vista del análisis del bono social hay dos cuestiones distintas. Por un lado, los criterios de identificación de los hogares en situación de vulnerabilidad que son objeto de la medida. Por otro lado, cómo se canaliza la transferencia de renta que permita ayudar en la reducción de esa vulnerabilidad de esos hogares. Este trabajo analiza y hace propuestas en los dos ámbitos.

## **2. Un análisis de los beneficiarios del bono**

### **2.1. Condiciones y gestión de las solicitudes**

El bono eléctrico, junto al bono térmico, constituye la principal respuesta regulatoria para paliar las condiciones de falta de asequibilidad en el consumo energético. Como es bien conocido, el bono social eléctrico distingue tres categorías de consumidores vulnerables: los vulnerables, los vulnerables severos y los vulnerables en riesgo de exclusión social. Las condiciones básicas para que un hogar disponga del bono social son dos. Por un lado, que su contrato de suministro eléctrico sea prestado por una Comercializadora de Referencia (COR) a través del Precio Voluntario del Pequeño Consumidor (PVPC). Ello implica, que el consumidor debe acudir a la oferta de precios regulados (que es idéntica en todas las COR) y que, por tanto, debe cumplir con los criterios asociados al PVPC, particularmente que la potencia contratada sea inferior a 10 kW. Si bien las microempresas también pueden contratar el PVPC para su suministro eléctrico, el bono social se circunscribe a personas físicas en su vivienda habitual. Por otro lado, se debe cumplir uno de los cuatro siguientes requisitos:

1. Criterio de renta: La renta de la unidad de convivencia a la que pertenece el suministro no debe superar un umbral ponderado basado en el Índice Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM), que tiene en cuenta la cantidad de personas que forman la unidad de convivencia y sus condiciones (discapacidad, dependencia, menores, etc.).
2. Criterio de familia numerosa: Estar en posesión del título de familia numerosa.
3. Criterio de pensión mínima: Que el propio consumidor y, en el caso de formar parte de una unidad de convivencia, todos los miembros de la misma que sean pensionistas del Sistema de la Seguridad Social por jubilación o incapacidad permanente, perciban la cuantía mínima vigente en cada momento para dichas clases de pensión, y no perciban otros ingresos cuya cuantía agregada anual supere los 500 euros.
4. Criterio de IMV: Que el consumidor o algún miembro de su unidad de convivencia sea beneficiario del Ingreso Mínimo Vital (IMV).

Los consumidores vulnerables severos son aquellos que, cumpliendo alguno de los requisitos anteriores, tienen una renta conjunta de la unidad de convivencia igual o inferior al 50% del umbral de renta que le correspondería por la composición de su unidad de convivencia. Por lo tanto, mientras que un vulnerable se califica por diversas condiciones vinculadas con la renta (criterios 1, 3 y 4) y de no renta (familia numerosa, criterio 2) un vulnerable severo solo califica por los niveles de renta. Por último, un consumidor en riesgo de exclusión social es aquel que reúne los requisitos

---

calefacción pero que más recientemente se ha ampliado para recoger también el confort bajo condiciones de alta temperatura.

para ser vulnerable severo y que es atendido por los servicios sociales de una Administración autonómica o local que financie al menos el 50 por ciento del importe de su factura.

En el procedimiento actual, el consumidor que desea beneficiarse del bono eléctrico debe remitir una solicitud a su COR. En ella figura, además del CUPS (Código Universal de Punto de Suministro), sus datos personales y, en caso de declarar que forma parte de una unidad de convivencia, los de los demás miembros de esa unidad. El consumidor debe también indicar si cumple alguno de los requisitos ya explicados con anterioridad y que dan derecho a la percepción del bono (criterio de familia numerosa, percepción del IMV y pensiones mínimas), así como la presencia de alguna circunstancia especial<sup>4</sup>. Para ello debe remitir, además, documentación acreditativa: fotocopias del DNI, del libro de familia, título de familia numerosa, certificado de circunstancias especiales, de empadronamiento, de pareja de hecho, etc. Asimismo, debe conceder autorización expresa para que la COR pueda introducir la solicitud en la sede electrónica del Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital y para que la COR y el Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico (Miteco) puedan recabar información de la Seguridad Social, la AEAT o las administraciones autonómicas o locales. Una vez que se comienza a percibir, el derecho al bono se mantiene durante dos años (con la excepción de las familias numerosas, para las que se extenderá al periodo en que se encuentre vigente el correspondiente título de familia numerosa). Transcurrido ese periodo, el interesado debe volver a solicitarlo.

Los porcentajes de descuento del bono, inicialmente fijados en el 25% y 40% para vulnerables y vulnerables severos, respectivamente (RD 897/2017), se incrementaron al 60% y 70% desde octubre de 2021 (RDL 23/2021, extendido luego por el RDL 6/2022) y al 65% y 80% desde octubre de 2022. Ya en 2025, los descuentos inician una senda decreciente: 50% y 65% en el primer semestre y 42,75% y 57,5% en el segundo semestre. Finalmente, tras la no validación parlamentaria del RDL 3/2026, desde finales de febrero de 2026 los porcentajes de descuento se han reducido al 35% y 50%, como estaba inicialmente previsto.

El descuento del bono se aplica sobre las dos partes de la factura antes de impuestos: sobre el término de potencia y sobre el término de energía. El descuento sobre el término de potencia es siempre completo, con el porcentaje que corresponda, mientras que en el de energía hay un límite vinculado con el consumo eléctrico. En concreto, el límite de energía suministrada por el período de facturación sobre el que se aplica el descuento en el término de energía del PVPC depende del tamaño de la unidad de convivencia. Por ejemplo, en una unidad de convivencia formada por cuatro personas, o por tres personas siendo dos de ellas menores, el límite anual es de 2.698 kWh. Los consumos que exceden ese límite (en cómputo anual) ya no reciben descuento. Por último, al reducirse la base imponible, los beneficiarios del bono pagan menos cuantía (aunque el tipo sea igual) por el Impuesto Especial sobre la Electricidad y por el IVA.

## **2.2 Los beneficiarios actuales del bono por categorías, tipología y provincias**

Desde 2023, el Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico (Miteco) publica datos mensuales sobre los beneficiarios del bono social (<https://www.miteco.gob.es/es/energia/pobreza-energetica/pe-004/pe-008.html>) en sus diferentes categorías, elaborados a partir de la información

---

<sup>4</sup> Discapacidad mayor o igual al 33%/ víctima de violencia de género/víctima de terrorismo/dependencia reconocida grado II o III/familias monoparentales.

proporcionada por las COR. Como puede observarse en el Cuadro 1, el número de beneficiarios en diciembre de 2025 es de 1,73 millones, lo que supone un 8,81% del total de hogares. De ellos, 813 mil son consumidores vulnerables y 905 mil son vulnerables severos. Solo 7.760 consumidores son catalogados como consumidores vulnerables severos en riesgo de exclusión social.

**Cuadro 1. Beneficiarios del bono social (diciembre de 2025)**

<i>Por categorías</i>				
Vulnerables	Vulnerables severos	En riesgo de exclusión social	Total	
813.422	904.700	7.760	1.725.902	

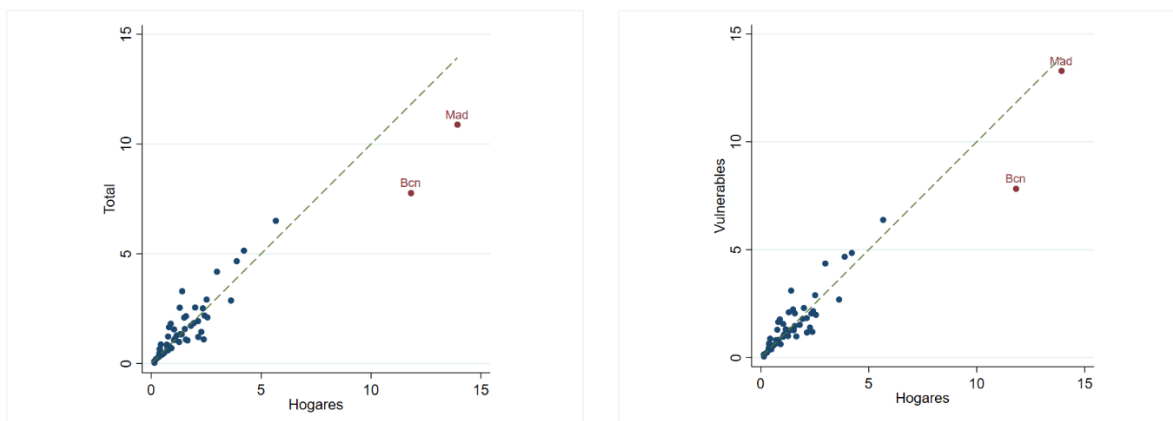
  

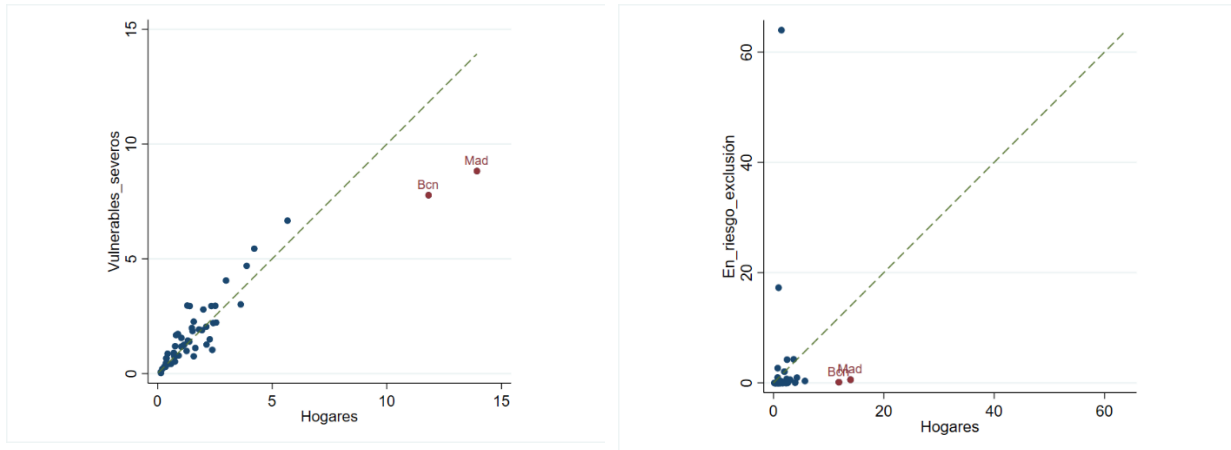
<i>Por tipología</i>				
Criterio de renta	Familias numerosas	Pensionistas con pensión mínima	IMV	Total
1.153.813	454.382	76.893	40.814	1.725.902

Fuente: Miteco

El Gráfico 1 muestra la relación que existe, para cada una de las 50 provincias, Ceuta y Melilla, entre el porcentaje de hogares que esa provincia representa en el total nacional de hogares (eje horizontal) y el porcentaje que esa provincia representa en el total nacional de cada categoría de beneficiarios (eje vertical). En cada gráfico también se representa la bisectriz correspondiente, cuyos puntos se corresponderían con una distribución de porcentajes de hogares beneficiarios entre provincias que sería idéntica a la distribución de hogares entre provincias.

**Gráfico 1. Porcentaje de hogares y de beneficiarios del bono según categorías, por provincias (diciembre 2025)**

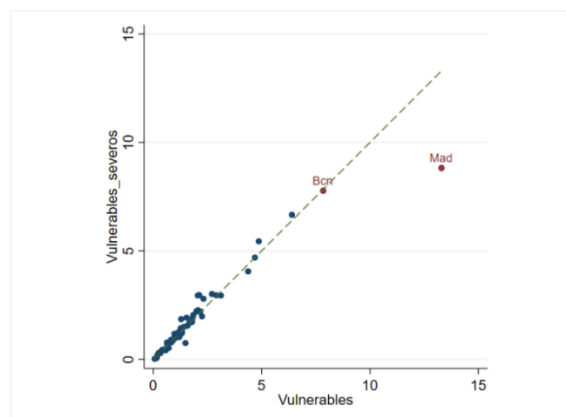




Fuente: INE, MITECO y elaboración propia.

Como puede observarse, en las dos provincias que acumulan mayor porcentaje de hogares, que son Madrid (13,92%) y Barcelona (11,81%), el porcentaje de hogares beneficiarios del bono eléctrico se sitúa claramente por debajo de la bisectriz, derivado del menor porcentaje en términos de hogares beneficiarios del bono (10,89% y 7,77% en Madrid y Barcelona). Se trata de un resultado esperable por tratarse de dos provincias con elevada renta per cápita y, en consecuencia, con menor probabilidad de que los hogares presenten las condiciones para la obtención del bono. Sin embargo, si bien los porcentajes de Barcelona en relación con los porcentajes de hogares beneficiarios con consumidores vulnerables (7,56%) y vulnerables severos (7,58%) son muy similares, no ocurre así en el caso de Madrid, donde el porcentaje de consumidores vulnerables (13,35%) es mucho mayor que el de vulnerables severos (8,89%). Esto se pone más claramente de manifiesto en el Gráfico 2, donde se muestra la relación entre el porcentaje de hogares vulnerables y vulnerables severos y se observa la anomalía del caso de Madrid. Hay una razón que explica esa circunstancia, que se deriva de la consideración del criterio de familia numerosa entre los criterios para que un consumidor pueda ser considerado vulnerable. Como puede apreciarse en el Cuadro 1, 454 mil hogares (25,7% del total) son beneficiarios del bono social sobre la base del criterio de familia numerosa. Aunque una parte de esas familias pueden cumplir otros criterios basados en la renta, hay también un porcentaje importante de familias numerosas cuya situación de renta familiar es holgada. Esta situación se explorará con posterioridad.

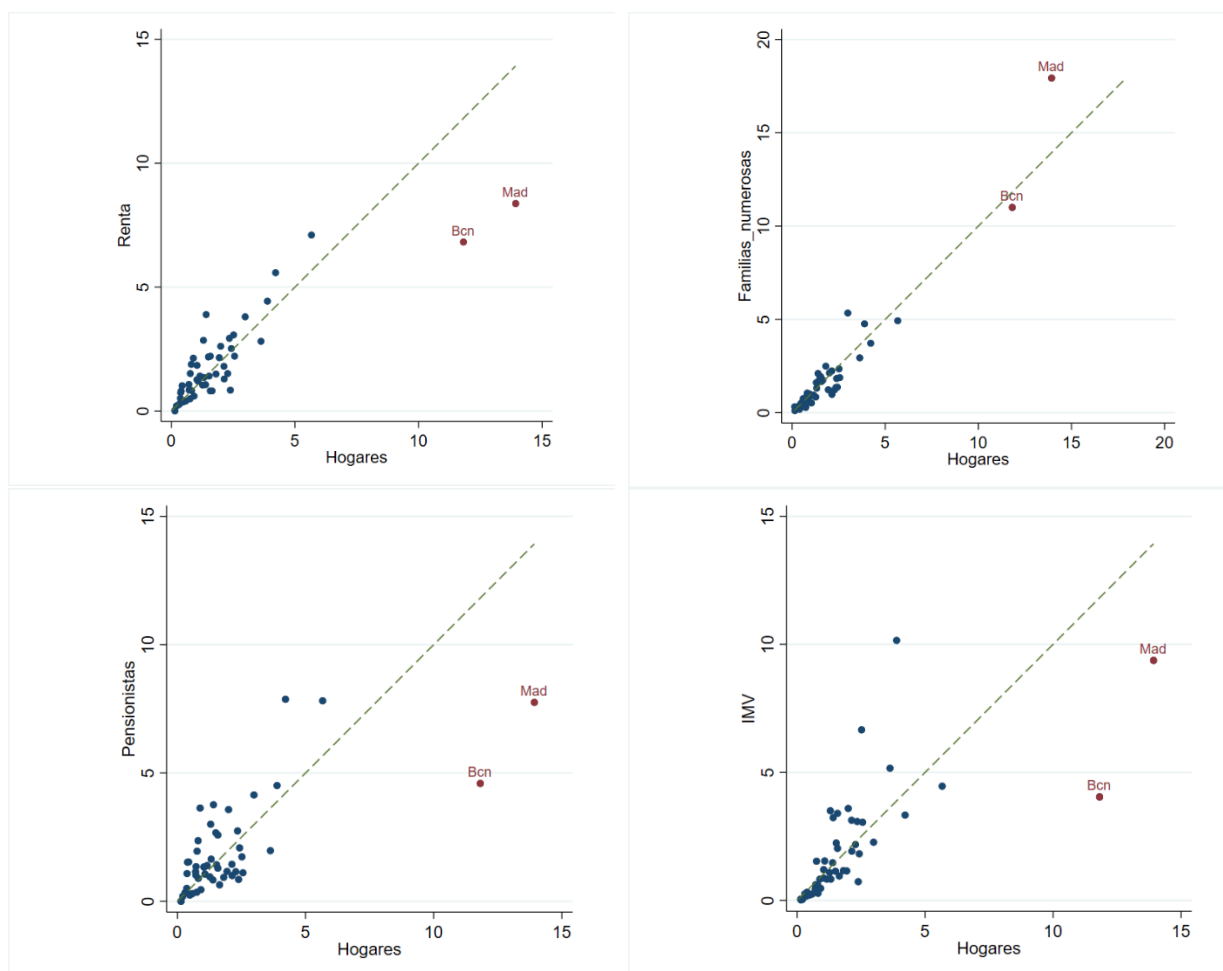
**Gráfico 2. Porcentaje de consumidores vulnerables y vulnerables severos, por provincias (diciembre 2025)**



Fuente: INE, MITECO y elaboración propia.

El Gráfico 3 muestra la distribución de los porcentajes de hogares en cada provincia en relación con el total nacional de hogares y el porcentaje correspondiente a cada uno de los cuatro criterios: renta, familia numerosa, pensionistas y percepción del IMV. Como cabía esperar, mientras que el menor porcentaje de beneficiarios del bono en Barcelona se deriva de menores porcentajes en todas las tipologías de criterios, el porcentaje de beneficiarios que perciben el bono sobre la base de que se trata de una familia numerosa es especialmente alto en Madrid (17,9%). Esta última circunstancia es coherente con el hecho de que, según la Estadística de Títulos de Familias Numerosas<sup>5</sup>, Madrid concentraba un 18,3% del total nacional de títulos de familia numerosa en vigor a final de 2024<sup>6</sup>, lo que supone 4,5 puntos porcentuales más que su peso relativo en términos de hogares.

**Gráfico 3. Porcentaje de hogares y de beneficiarios del bono según tipología de criterios, por provincias (diciembre 2025)**



Fuente: INE, MITECO y elaboración propia.

La CNMC también publica datos sobre los beneficiarios del bono social que, si bien no presentan desglose geográfico, sí cruzan la información correspondiente a los cuatro tipos de criterios con las dos categorías principales: vulnerables y vulnerables severos. El Cuadro 2 muestra que la mayoría de los beneficiarios que han accedido al bono por los criterios de familia numerosa o de pensionistas con pensión mínima son

<sup>5</sup> Véase <https://www.dsca.gob.es/es/derechos-sociales/familias/estadisticas/2024/resultados-detallados-2024/titulos-en-vigor-2024>.

<sup>6</sup> En concreto, 155.717 títulos en vigor, de un total de 851.156 en todo el territorio nacional.

catalogados como vulnerables, mientras que la mayoría de los que perciben el IMV y, con menor intensidad, los que han acreditado situación de rentas bajas entran en la categoría de vulnerables severos.

### Cuadro 2. Porcentaje de beneficiarios por categoría y para cada tipología de criterio (junio 2025)

	Vulnerables	Vulnerables severos
Criterio de renta	40,8%	59,2%
Familias numerosas	62,3%	37,7%
Pensionistas con pensión mínima	63,1%	36,9%
IMV	16,8%	83,2%

Fuente: CNMC y elaboración propia

### 2.3 La evolución del número de hogares con bono (2021-2025)

La parte A del Cuadro 3 muestra el número de beneficiarios del bono social en abril de cada año del periodo 2021-2025. Para los datos de 2021 y 2022 se ha utilizado la información contenida en el Boletín de Indicadores Eléctricos de la CNMC, mientras que en el resto de años es la información suministrada por el Miteco. Como puede apreciarse, en los últimos años se ha producido un crecimiento constante del número de beneficiarios del bono social: 47,1% entre 2021 y 2025. Ese crecimiento fue muy acusado entre 2022 y 2024, en un contexto de fuerte aumento de los precios de la electricidad, pero se ha moderado a partir de entonces.

### Cuadro 3. Beneficiarios del bono social 2021-2025

	2021	2022	2023	2024	2025
<b>A. Datos del Miteco/CNMC</b>					
Beneficiarios del bono <sup>1</sup>	1.150.034	1.234.014	1.471.076	1.672.899	1.691.373
Numero de hogares <sup>2</sup>	18.595.527	18.876.038	19.158.644	19.361.602	19.561.607
Tasa de beneficiarios <sup>3</sup>	6,18%	6,54%	7,68%	8,64%	8,65%
<b>B. Datos de la ECV (INE)</b>					
Beneficiarios del bono <sup>4</sup>	1.462.061	1.504.494	1.640.707	1.870.071	1.998.497
Numero de hogares <sup>2</sup>	18.820.367	18.923.437	19.145.944	19.315.148	19.508.503
Tasa de beneficiarios <sup>3</sup>	7,77%	7,95%	8,57%	9,68%	10,24%

<sup>1</sup>Datos de abril de cada año.

<sup>2</sup> Número de hogares a 1 de abril de cada año según la Estadística Continua de Población (INE).

<sup>3</sup> Definida como el número de beneficiarios en relación con el número de hogares.

<sup>4</sup> Cálculo a partir de la ECV según se define en el texto.

Fuente: Miteco, CNMC, INE y elaboración propia.

La parte B del Cuadro 3 muestra información a partir de los microdatos anuales de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV), elaborada por el INE<sup>7</sup>. Desde 2021, la ECV integra en el cuestionario una pregunta que indaga sobre “si el hogar se benefició de alguno de los siguientes bonos sociales para hacer frente al pago de los recibos de electricidad, calefacción, gas, agua, etc. de su vivienda”. El cuestionario distingue entre el bono social de electricidad, bono social térmico, bono social del agua<sup>8</sup> y otros. La información proporcionada en el fichero de microdatos, disponible en la web del

<sup>7</sup> El trabajo de campo de la ECV se realiza entre los meses de febrero y mayo de cada año y la pregunta se refiere al momento de realización de la entrevista; de ahí que el dato del Miteco utilizado con anterioridad se refiriese al mes de abril de cada año, que es un mes medio en el periodo de realización del trabajo de campo.

<sup>8</sup> No existe un bono del agua a nivel estatal, de modo que bajo ese nombre se agruparían distintos tipos de descuentos vinculados a la factura sobre el consumo de agua que aplican los operadores locales del servicio

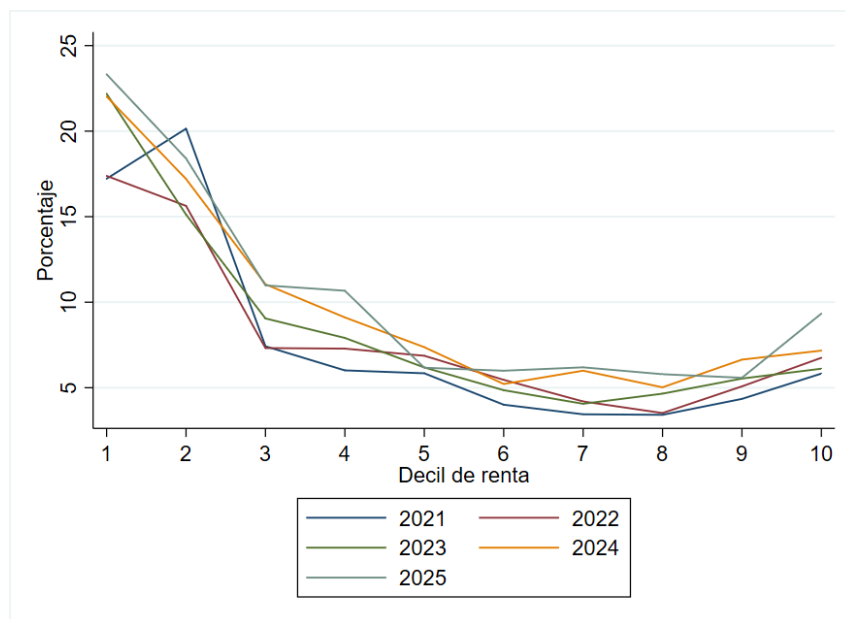
INE, es solo sobre el agregado, de modo que un “sí” se refiere a la disponibilidad de alguno de los bonos sociales. Sin embargo, en este trabajo se utiliza la información detallada, referida específicamente al bono eléctrico, a partir de una petición a medida al INE sobre el contenido de las preguntas HC4 y HE2 del cuestionario de hogares.

Como puede observarse, el número de beneficiarios del bono eléctrico según la ECV es mayor que el valor real del número de beneficiarios del bono eléctrico proporcionado por el Miteco. En cualquier caso, aunque la información que proporciona la ECV sea imperfecta y sobreestima el número de beneficiarios del bono eléctrico, es una fuente que permite aproximar la distribución de la disponibilidad del bono bajo distintas perspectivas, particularmente la renta disponible<sup>9</sup>. Por tanto, a continuación se va a utilizar esa información de la ECV como representativa de los hogares que disponen del bono social eléctrico en España.

## 2.4 La distribución del bono por hogares

A partir de la información proporcionada por la ECV, pueden analizarse al menos dos cuestiones de interés en relación con el bono social. En primer lugar, cómo se distribuye el bono en relación con la distribución de la renta. A ese respecto, el Gráfico 4 muestra la distribución por deciles en el periodo 2021-2025.

**Gráfico 4. Porcentaje de hogares beneficiarios del bono por deciles de renta (2021-2025)**



Fuente: ECV (INE) y elaboración propia.

Desde el punto de vista temporal, el Gráfico 4 muestra un aumento progresivo del porcentaje de hogares con bono en todos los deciles de renta. Obviamente, los porcentajes de beneficiarios son más altos en los dos deciles de menor renta, en torno al 20% de los hogares, pero también hay

---

de agua. Por ejemplo, véase <https://www.canaldeisabelsegunda.es/-/descuentos-factura-agua-madrid> para Madrid y <https://aiguesdebarcelona.cat/es/web/ab-corporativa/tarifa-social> para Barcelona.

<sup>9</sup> El uso tradicional de la ECV en el ámbito de la pobreza energética ha sido el de servir de base para la construcción de los dos indicadores subjetivos tradicionales: retraso en el pago de las facturas e Incapacidad declarada de mantener el hogar con una temperatura adecuada en invierno. Como se ha indicado, el enfoque de este trabajo no es el de medición de la pobreza energética, por lo que no son variables que aquí se utilicen.

porcentajes relevantes de hogares beneficiarios en los deciles superiores de renta, donde en torno al 8% de los hogares siguen siendo beneficiarios del bono. De hecho, se observa un ligero repunte del porcentaje de hogares que son beneficiarios del bono en los deciles de renta superiores lo que, como posteriormente se indicará, está relacionado con la situación de familia numerosa.

La segunda cuestión de interés es conocer en qué medida los hogares que se declaran beneficiarios del bono son un subconjunto de todos los hogares susceptibles de recibir el bono<sup>10</sup>. Para ello se han definido cuatro variables dicotómicas que indican si el hogar cumple o no las condiciones establecidas en el criterio correspondiente del bono. El procedimiento ha sido el siguiente:

1. Criterio de renta: Siguiendo los requisitos establecidos en la norma, se considera que el hogar es potencialmente beneficiario si la renta del hogar en el año 2024 fue inferior a 1,5 veces el Índice Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM), esto es, 12.600 euros<sup>11</sup>. Asimismo, siguiendo la norma, cuando la unidad de convivencia esté formada por más de una persona, el multiplicador de renta se incrementa en 0,3 por cada miembro adicional mayor de edad que conforme a la unidad de convivencia y 0,5 por cada menor de edad de la unidad de convivencia. No se han podido tener en cuenta otras circunstancias especiales que también incrementan el límite de renta (multiplicador del IPREM), por no existir la información necesaria en la ECV<sup>12</sup>.
2. Criterio de familia numerosa: La ECV no indica si el hogar posee título de familia numerosa. Para aproximarlos, se ha utilizado la información sobre el número de hijos que conviven en el domicilio familiar, su edad y situación de estudios para construir este indicador. La aproximación es imperfecta ya que, por ejemplo, aunque en la construcción del indicador se ha usado el criterio general recogido en la Ley 40/2003 de al menos tres hijos de menos de 21 años (25 años si cursan estudios) conviviendo en el domicilio familiar, la norma considera también válido el criterio de dos hijos cuando uno de ellos (o un ascendiente) es una persona con discapacidad. Esa información, sin embargo, no está disponible en la ECV.
3. Criterio de pensión mínima: Se ha considerado que se cumple el criterio cuando todos los miembros del hogar son pensionistas del Sistema de la Seguridad Social por jubilación o incapacidad permanente, percibiendo la cuantía mínima vigente en cada momento para dichas clases de pensión, y no perciben otros ingresos cuya cuantía agregada anual supere los 500 euros. Como pensión mínima se han utilizado los umbrales del Anexo IV del RDL 8/2023<sup>13</sup>.
4. Criterio de IMV: Se ha considerado que el hogar cumple este criterio cuando ha percibido ingresos por asistencia social, IMV o rentas de inserción. No es indicador perfecto porque no aísla el IMV, por lo que debe considerarse como una aproximación al alza. El número de hogares que recibieron ingresos por esta vía según la ECV de 2025 fue de 1,07 millones, superior al número de prestaciones registradas en las estadísticas del IMV para abril de 2025<sup>14</sup>.

---

<sup>10</sup> Véase Collado y Martínez (2024) para un análisis alternativo sobre la cobertura del bono.

<sup>11</sup> El IPREM anual de 14 pagas en 2024 fue de 8.400 euros. Se usa el dato del IPREM de 2024 (que fue el mismo que en 2023 y en 2025) porque la renta de la ECV se refiere a la del ejercicio previo.

<sup>12</sup> En concreto, que el consumidor o alguno de los miembros de la unidad de convivencia tenga discapacidad reconocida igual o superior al 33%, acredite la situación de violencia de género, tenga la condición de víctima de terrorismo o se encuentre en situación de dependencia reconocida de grado II o III.

<sup>13</sup> Se han utilizado los umbrales de 14.466,2 € cuando se tiene cónyuge a cargo y 11.552,8 € sin cónyuge.

<sup>14</sup> Véase la sección de Nóminas en <https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/EstadisticasPresupuestosEstudios/Estadisticas/cbe2fda1-3ac7-4bc8-a5ec-06c178839e11>

El Cuadro 4 muestra el porcentaje de hogares por decil de renta que cumpliría cada uno de los cuatro criterios establecidos actualmente en el bono social a partir de los datos de la ECV 2025. El criterio de renta basado en la comparativa con el IPREM (en escala de equivalencia) es el genera un mayor número de beneficiarios potenciales, pues un 15,39% de los hogares cumplirían con ese criterio. Un 21,12% de los hogares cumple al menos uno de los cuatro criterios, esto es, sería potencialmente beneficiario con arreglo a la norma actual, lo que equivale a 4,12 millones de hogares. Cuando no se considera el criterio de familia numerosa, esto es, cuando solo se consideran los tres criterios relacionados directa o indirectamente con la renta de los hogares, el porcentaje de hogares potencialmente beneficiarios sería del 18,35%, correspondientes a 3,58 millones de hogares. Al poner en relación la declaración por parte del hogar de ser o no beneficiario del bono con el porcentaje de hogares que cumplen al menos un criterio se obtiene una tasa de cobertura del 51,6%<sup>15</sup>.

**Cuadro 4. Hogares que cumplen los criterios del bono social eléctrico (ECV 2025)**

	Criterio de renta	Criterio de familia numerosa	Criterio de pensión mínima	Criterio de IMV	Al menos un criterio		Al menos un criterio de renta	
	%	%	%	%	%	Hogares	%	Hogares
1	97.94	2.76	21.03	13.33	98.11	2.105.660	98.11	2.105.660
2	26.92	2.34	0.26	8.18	30.24	642.222	30.24	642.222
3	11.74	3.66	0.00	7.77	15.17	301.435	15.17	301.435
4	4.16	5.29	0.00	8.42	11.49	225.151	10.53	206.295
5	0.67	4.66	0.00	5.18	8.25	163.099	5.70	112.686
6	0.00	3.57	0.00	3.63	6.26	115.749	3.63	66.998
7	0.01	4.67	0.00	3.14	6.52	121.804	3.14	58.618
8	0.00	6.75	0.00	2.32	8.07	150.178	2.32	43.129
9	0.00	5.49	0.00	1.14	6.63	122.055	1.14	20.924
10	0.00	8.02	0.00	1.12	9.11	172.790	1.12	21.157
<b>Total</b>	<b>15.39</b>	<b>4.66</b>	<b>2.34</b>	<b>5.60</b>	<b>21.12</b>	<b>4.120.143</b>	<b>18.35</b>	<b>3.579.124</b>

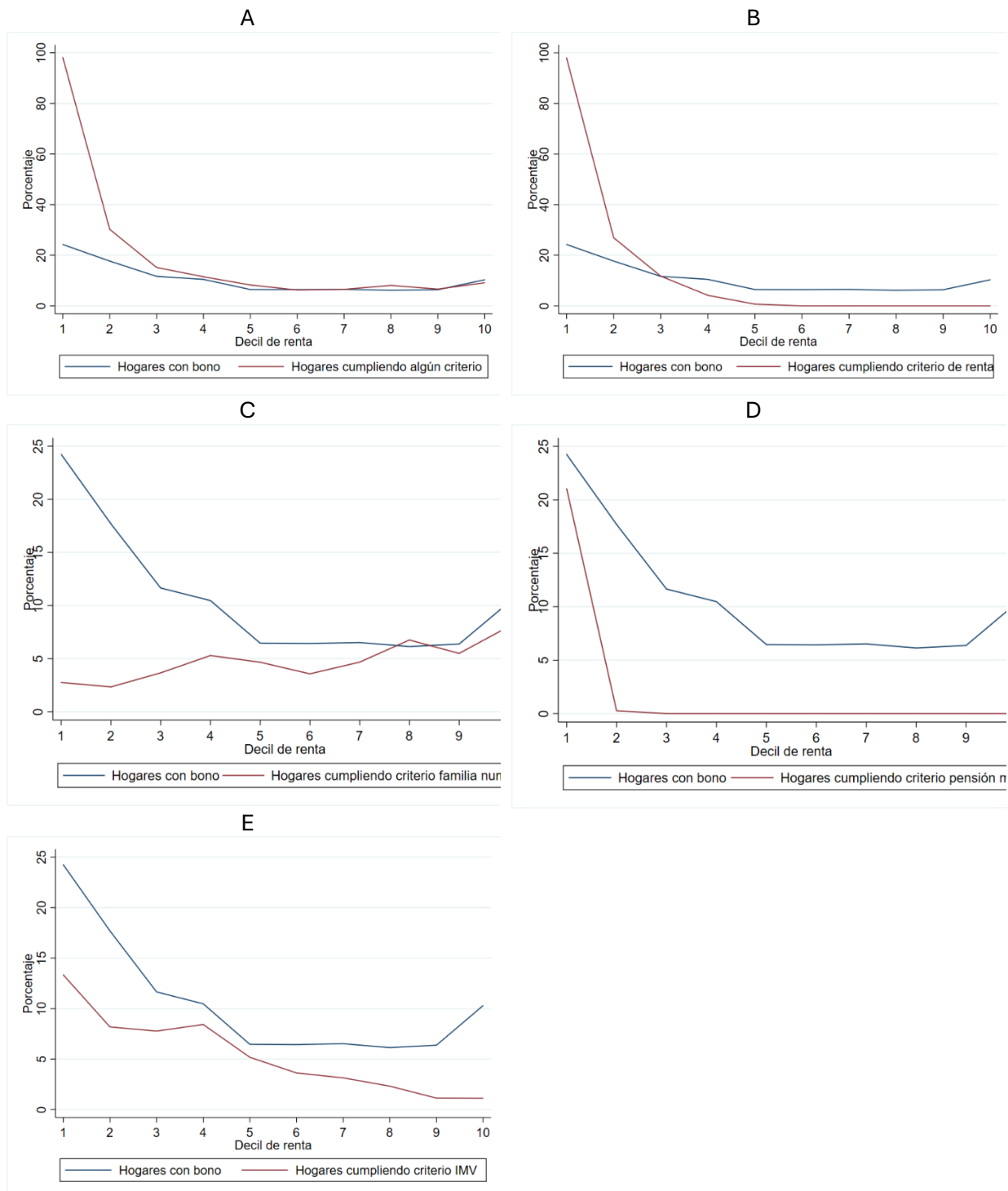
Fuente: ECV 2025 (INE) y elaboración propia.

El Gráfico 5 compara la distribución por deciles de los hogares que son beneficiarios del bono y la de los hogares que cumplen los distintos criterios requeridos. En primer lugar, como puede observarse en el Gráfico 5.A, las diferencias entre los beneficiarios potenciales (línea roja) por cumplir alguno de los cuatro criterios establecidos y los beneficiarios reales se concentran en los tres primeros deciles de renta. A partir de ahí las distribuciones son casi idénticas. En segundo lugar, se observa que los porcentajes de hogares que cumplen el criterio de renta vinculado al IPREM (Gráfico 5.B) y de percepción de pensiones mínimas (Gráfico 5.D) son, como cabe esperar, mínimos a partir del tercer decil de renta y son claramente inferiores a los porcentajes de hogares que reciben el bono social. Sin embargo, la combinación del hecho de que los porcentajes de hogares que cumplen el criterio de familia numerosa sea incluso levemente creciente con el nivel de renta (sobre todo en los deciles más altos), y el hecho de que la diferencia entre los hogares beneficiarios y los que cumplen el criterio IMV sea reducida entre los deciles 3 y 6 conducen al resultado final ya

<sup>15</sup> Esa tasa sería menor (41,0%) si se utilizase el número de beneficiarios del bono recogido en las estadísticas del Miteco (ver Cuadro 3).

comentado de una tasa de cobertura del bono que es prácticamente del 100% a partir del decil 4, pero muy baja en los primeros deciles de la distribución de rentas.

**Gráfico 5. Porcentaje de hogares beneficiarios del bono y cumplimiento de criterios, por deciles de renta (ECV 2025).**



Fuente: ECV 2025 (INE) y elaboración propia.

## 2.5 El bono térmico

El bono térmico se introdujo por el RDL 15/2018 y sirve para compensar parte del gasto en calefacción, agua caliente y cocina. Este bono no es un descuento sobre la factura, sino un cheque anual que reciben los hogares que ya tenían el bono eléctrico a 31 de diciembre del año anterior. Por lo tanto, su concesión es automática y su cuantía depende de la zona climática de residencia en la que se ubica la residencia del consumidor vulnerable. De ese modo, la cuantía del cheque anual oscila actualmente entre 35 euros (hogares vulnerables en zona más cálida) y 373,17 euros (vulnerables severos en zona más fría). Es importante indicar que, como se explicará con mayor detalle, la gestión del bono térmico corresponde a las Comunidades Autónomas, por lo que su cuantía se puede ver incrementada por pagos complementarios que estas introduzcan.

## 2.5 Las otras pobreza energética

La pobreza energética es una manifestación más de la pobreza de los hogares. En ese sentido, aunque el concepto se ha aplicado tradicionalmente en relación con el consumo eléctrico, o de hidrocarburos relacionados con el mantenimiento de condiciones de confort térmico, no es de extrañar que se haya extendido a otros ámbitos del consumo energético de los hogares no relacionados con la vivienda. Este es el caso de la denominada pobreza en el transporte. Se trata de un concepto bastante amplio, sobre el que se pueden adoptar distintas perspectivas. La más próxima al concepto de pobreza energética es la referida a la dificultad para abordar los gastos referidos a la movilidad, bien en transporte público o privados, pero hay autores que han adoptado otras perspectivas vinculándolo con la ausencia de servicios o infraestructuras adecuadas, a un uso excesivo de tiempo en el transporte o incluso a los efectos sobre la salud.

De hecho, al igual que ocurre con la pobreza energética, hay una abundante literatura sobre la definición y construcción de indicadores en el ámbito de la pobreza en el transporte (Lowans *et al.*, 2021; Martiskainen *et al.*, 2021; Comisión Europea, 2024). Por ejemplo, Alonso-Epelde *et al.* (2023) proponen utilizar indicadores sobre el gasto excesivo a partir de las encuestas de presupuestos familiares para aproximarse a los hogares en situación de vulnerabilidad, adaptando así la aproximación habitual de construcción de los llamados indicadores objetivos utilizados en la medición de la pobreza energética. Un aspecto que interesa aquí resaltar es que la transición energética hacia una movilidad eléctrica también ha originado interés por conocer cómo afecta a las condiciones de asequibilidad de la movilidad por parte de los hogares (Dahir *et al.*, 2025).

Al mismo tiempo, hay una importante y creciente literatura que analiza el impacto sobre la equidad de la implantación de la extensión del Régimen Europeo de Comercio de Derechos de Emisión, el llamado ETS2 (Strambo *et al.*, 2022; Cui y Wu, 2025; Perdana y Vielle, 2026). Como es conocido, el ETS2 extiende los derechos de emisión, en un mercado aparte del tradicional ETS, a los combustibles usados en la calefacción y a los derivados del petróleo. Este aspecto es relevante porque en el diseño del ETS2 se ha tenido muy en cuenta el impacto que la aplicación de derechos de emisión puede tener sobre colectivos vulnerables, para lo que se ha creado el Fondo Social del Clima (FSC). Para acceder al FSC, los Estados Miembros deben diseñar el Plan Social para el Clima que, en el caso de España, se encuentra en proceso de realización.

### 3. Coste y financiación del bono

En relación con el procedimiento de financiación del bono eléctrico debe señalarse que la norma ha establecido siempre que sean las empresas eléctricas las que lo abonen. La base de jurídica es que el bono social se configura como una obligación de servicio público (OSP) según la Ley del Sector Eléctrico. Esto se apoya, a su vez, en el derecho europeo, que permite establecer OSP en un sector tan altamente regulado como el energético, siempre que sean transparentes, no discriminatorias, proporcionadas y claramente definidas<sup>16</sup>.

Precisamente por la vulneración del principio de no discriminación, el Tribunal Supremo anuló en dos ocasiones la delimitación exacta que la norma establecía sobre qué empresas deben contribuir a esa financiación. En la primera ocasión, en 2016, anuló lo establecido hasta entonces de que fuesen solo las empresas integradas verticalmente<sup>17</sup> las que contribuían a la financiación del bono. Ello condujo a una modificación normativa que estableció que eran todas las empresas comercializadoras (no solo las integradas verticalmente) las que debían financiarlo. Sin embargo, esta modificación fue también anulada por el Tribunal Supremo en 2022, exigiendo que fueran todos los agentes vinculados con el suministro, y no solo las comercializadoras las que financien el bono<sup>18</sup>. De ese modo, desde entonces la financiación del bono recae sobre todas las empresas de generación, transporte, distribución, comercialización y consumidores directos. El reparto entre las empresas del coste previsto del bono para el año siguiente se hace sobre la base de la facturación estimada para ese año. En la práctica, son la generación y la comercialización las que soportan la mayor parte: un 41,14% y 48,20%, respectivamente, para 2026. Los porcentajes financiados por la distribución (8,02%), transporte (1,89%) y consumidores directos (0,75%) son menores. Una vez efectuado ese reparto inicial del coste total entre grupos de empresas, cada empresa abona un coste unitario según una variable de asignación: retribución en el caso del transportista (REE), por número de puntos de suministro (CUPS) en el caso de la distribución y la comercialización, por energía producida en el caso de los generadores y por energía consumida en el caso de los consumidores directos.

Es importante señalar que, en el caso de las actividades de mercado, como en la generación o la comercialización, la empresa incluirá ese coste como un coste más de su actividad y lo transmitirá a su oferta de venta en el mercado mayorista (generadores) o a la factura del consumidor final (comercializadores)<sup>19</sup>. En el caso de las actividades de red (transporte y distribución), que perciben una retribución regulada, ese coste unitario se considera como un coste reconocido más de la actividad y es retribuido a través de los peajes. Por lo tanto, el bono social es siempre pagado en última instancia por el conjunto de los consumidores eléctricos.

---

<sup>16</sup> La Directiva 2009/72/CE, de 13 de julio de 2009, ya recogía directamente la protección a consumidores vulnerables.

<sup>17</sup> Esto es, las matrices de los grupos empresariales que integran empresas que realizan actividades de generación, distribución y comercialización.

<sup>18</sup> En ambos casos el Tribunal Supremo se basó en la aplicación del principio de no discriminación en relación con la Directiva 2009/72/CE, que establece que las obligaciones de servicio público deben estar claramente definidas, ser transparentes, no discriminatorias y controlables, garantizando acceso en igualdad de condiciones.

<sup>19</sup> Por ejemplo, en el caso de consumidores con PVPC, en su factura figura una partida que indica la "Facturación por financiación del bono social".

Como se ha señalado la CNMC realiza una evaluación *ex ante* del coste anual del bono para el año siguiente, así como las cuantías a financiar por cada actividad. Para 2026 se ha dado la particularidad de que el descuento inicial en el bono que estaba previsto era del 35% y del 50% para los vulnerables y vulnerables severos, respectivamente. Posteriormente, como se señaló en el segundo apartado, el RDL 3/2026 lo mantuvo en el 42,5% y 57,5% para los consumidores vulnerables y vulnerables severos, respectivamente. Considerando ya el aumento en el descuento, el coste previsto para 2026 es de 437,2 M€. A ello se añade el déficit del ejercicio pasado ya que, si bien los costes unitarios deberían ser suficientes para financiar el bono, en realidad se trata de un cálculo *ex ante* que es impreciso por definición. De ese modo, el coste final del bono eléctrico para 2026 se ha calculado en 516,3 M€.

En el caso del bono térmico, como se ha referido anteriormente, hay una diferencia sustancial en el procedimiento de gestión y de financiación. El bono térmico no es un descuento en la factura sino una ayuda económica directa para gastos térmicos, con un pago único anual. Eso lo conecta con el ámbito de asistencia social y explica que su gestión material se ubique en las Comunidades Autónomas, como ocurre con muchas prestaciones y ayudas de necesidad. Esto ya figuraba en el RDL 15/2018 que creó el bono térmico, pero la Sentencia 134/2020 del Tribunal Constitucional<sup>20</sup> lo reforzó y eliminó cualquier centralización de la gestión. En concreto, la sentencia estableció que el Estado puede fijar los elementos esenciales de la ayuda (objeto, finalidad, beneficiarios, requisitos básicos, cuantía-marco) al amparo de sus títulos competenciales, pero no puede reservarse la gestión ejecutiva (tramitación individual, resolución y pago) cuando la materia es autonómica.

De ese modo, el Miteco calcula la financiación global que se requiere para el bono térmico y la transfiere a las CCAA. Esa financiación va con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. El presupuesto para 2026 no se conoce aún, pero el de 2025 fue de 312 M€. El importe de la ayuda marco a cada hogar se calcula repartiendo el presupuesto global entre los perceptores del bono eléctrico a 31 de diciembre del año previo, teniendo en cuenta la zona climática donde se ubique la vivienda habitual y el grado de vulnerabilidad del beneficiario. Como la gestión del bono térmico es autonómica, las CCAA pueden decidir complementar las asignaciones.

#### **4. El mecanismo de apoyo en otros países**

El Cuadro 5, adaptado a partir de Heller *et al.* (2025), sintetiza las distintas opciones existentes en términos del mecanismo de asistencia, la focalización de la ayuda, la financiación y la gobernanza, identificando en cada caso la opción seguida en España en relación con el bono eléctrico (en azul) y el bono térmico (en verde). Como se ha explicado con anterioridad, ambos difieren en la modalidad de asistencia (cheque en el térmico, descuento en el eléctrico) y la fuente de financiación (presupuesto público en el térmico, subvención cruzada en el eléctrico). En relación con la elegibilidad, en el eléctrico los usuarios deben realizar la solicitud, pero no así en el térmico. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que en el térmico la recepción automática del cheque se condiciona a que el hogar recibe el eléctrico, por lo que podría considerarse que hay una condicionalidad indirecta a una solicitud inicial.

---

<sup>20</sup> <https://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-A-2020-13463.pdf>

**Cuadro 5. Dimensiones y estrategias de asistencia por pobreza energética**

DIMENSIÓN		ESTRATEGIA			
<b>Asistencia</b>		<b>Asistencia directa</b>		<b>Asistencia indirecta</b>	
		Proporcionada directamente al consumidor; cálculo adecuado del precio coste-efectivo, seguido de la aplicación de descuentos sobre dicho precio		Actuaciones que reducen el consumo energético o los costes de provisión de servicios energéticos	
		<b>Pago directo o cheque</b>	<b>Descuento</b>		
		Transferencia directa de dinero por parte del organismo público para cubrir costes de servicios energéticos	Actúa sobre el precio final pagado, de modo que el consumidor paga un precio inferior al coste-reflejado		
<b>Focalización</b>		<b>Asistencia focalizada</b>		<b>No focalizada</b>	
		Aplica una estrategia explícita de focalización para identificar a los beneficiarios; la autoridad competente define los criterios de elegibilidad.		Proporciona asistencia a todos los consumidores, o a una parte muy amplia de ellos, sin diferenciar entre necesidades	
		<b>Basada en solicitud</b>	<b>Automática</b>		
		Los beneficiarios potenciales deben solicitar la ayuda	Los beneficiarios elegibles reciben automáticamente la ayuda		
<b>Financiación</b>		<b>Presupuesto público</b>	<b>Subvenciones cruzadas</b>	<b>Subvenciones no financiadas</b>	
		Incorporación de los costes del esquema de subvención al presupuesto del Estado.	Las subvenciones se cubren mediante recargos aplicados a otros usuarios del sistema.	Falta estructural de financiación, derivada de estimaciones incorrectas o de decisiones regulatorias explícitas, erosionando el capital privado.	
		<b>Cálculo del presupuesto</b>	<b>Top-down</b>		<b>Bottom-up</b>
			El presupuesto se predetermina y el importe del beneficio depende del número de participantes.		El importe del beneficio se predetermina y el presupuesto depende del número de participantes.
<b>Gobernanza</b>		<b>Centralizada</b>		<b>Localizada</b>	
		La política de asistencia es creada por el gobierno central y se aplica a nivel nacional.		La política de asistencia es creada por la comunidad local y solo se aplica a sus residentes.	
		<b>Implementación y supervisión</b>	<b>Administración central</b>	<b>Regional</b>	<b>Local</b>
			La administración central realiza todas las funciones.	Gobiernos regionales son los responsables de la implementación.	Gobiernos locales, ONG o empresas suministradoras

Nota: Se han marcado en azul (verde) las características asociadas el bono eléctrico (térmico) en España. En naranja, cuando los dos bonos comparten la misma estrategia.

Fuente: Elaboración propia a partir de Heller et al. (2025).

Adicionalmente, en el bono térmico la financiación es pública, mientras que en el eléctrico opera un mecanismo de subvenciones cruzadas ya que el coste del bono recae en última instancia sobre el conjunto de los consumidores eléctricos. En el caso del bono térmico, el presupuesto se predetermina y el cálculo de la ayuda individual depende del número de participantes, esto es, es una ayuda calculada top-down. En cambio, en el caso del eléctrico es de tipo bottom-up, ya que se calcula cuál el presupuesto (coste) global de las ayudas a los consumidores vulnerables en base a una serie de parámetros de estos (número de suministros, potencia contratada, consumo, facturación). Cuestión distinta es que, una vez calculado ese presupuesto global, se reparta entre los agentes financiadores a través unos valores unitarios.

Por último, en relación con la gobernanza, la creación de la política es centralizada tanto en el caso del bono eléctrico como en el del térmico. Sin embargo, la implementación y supervisión es más compleja. En el caso del eléctrico es claramente centralizada, aunque al implementarse con un descuento en la factura requiere de la colaboración de las COR. En el caso del térmico, la implementación y supervisión es competencia de las CCAA.

El Cuadro 5 es ilustrativo de que existen diversas opciones para el diseño de instrumentos de apoyo a consumidores vulnerables. De hecho, en países de nuestro entorno existen también distintas aproximaciones prácticas a este asunto. Así, en relación con el sistema de cheque vs descuento en factura, debe señalarse que en Europa conviven ambos modelos. Por ejemplo, en Francia existe el *Chèque énergie*<sup>21</sup>, que utiliza el ingreso fiscal de referencia y lo ajusta con una escala de equivalencia (0,5 por segunda persona y 0,3 por cada persona adicional). Su cuantía anual oscila entre 48 y 277 euros. El cheque se puede usar para pagar facturas de electricidad o gas, pero también para compra de combustibles para el hogar o, por ejemplo, gastos de alquiler en viviendas sociales. También con un sistema de cheque se sitúa Países Bajos con el *Energietoelag*. En el sentido contrario, el *Warm Home Discount* en Reino Unido o el *Bonus Sociale* en Italia son descuentos anuales aplicado por la comercializadora en la factura. En relación con la elegibilidad, el *Warm Home Discount* no requiere que el individuo lo solicite (salvo en Escocia), sino que es la Administración la que identifica al hogar<sup>22</sup>.

Una alternativa, que no se ha utilizado en la Unión Europea, es la de canalizar la ayuda a través del IRPF en forma de impuesto negativo<sup>23</sup>. En Canadá se utilizó ese sistema para compensar a los hogares por la tarificación federal por emisiones de carbono (*federal fuel charge*), si bien era más bien un mecanismo de devolución (*rebate*) y no tenía el diseño clásico de impuesto negativo vinculado a la renta y el tipo marginal. Obviamente, la canalización de una ayuda a través de un crédito fiscal reembolsable tendría algunas ventajas, como la reducción de los costes de gestión al ir vinculado directamente a la declaración de la renta, la reducción del efecto estigma<sup>24</sup> o el hecho de que se trataría de una transferencia predecible, pero también algunos inconvenientes como el hecho de que buena parte de los hogares en los deciles inferiores de renta no llegan a realizar la

---

<sup>21</sup> <https://www.asp.gouv.fr/aides/cheque-energie-2025>

<sup>22</sup> <https://www.gov.uk/the-warm-home-discount-scheme>

<sup>23</sup> En Finlandia hubo un crédito fiscal en el IRPF por gastos en electricidad. Aunque no se trataba realmente de un impuesto negativo (ya que era *non-refundable*), sí que se preveía una subvención alternativa para aquellos contribuyentes que no pudiesen usar el crédito fiscal.

<sup>24</sup> El efecto estigma asociado a la solicitud de una ayuda pública esta bien documentado en la literatura y, en términos económicos, implica un coste en la decisión de participar que altera las decisiones. Véase, por ejemplo, Simcock *et al.* (2019).

declaración (tendrían que hacerla para poder obtener la prestación), el desfase temporal entre el momento de realizar la declaración y el momento del gasto, o la necesidad de que el hogar esté bien identificado (ya que el consumo energético es a nivel de hogar). Además, el volumen de la prestación, en términos del crédito fiscal, sería independiente del nivel de consumo energético, que en España está muy afectado por la zona climática de residencia.

Por último, como se señaló con anterioridad, la implantación del ETS2, del que se espera un impacto sobre los hogares, va a venir acompañada de una propuesta de compensación a los hogares vulnerables. Aunque está previsto para ello la constitución del Fondo Social para el Clima, que se nutrirá del ETS2 y de financiación nacional, no se conoce de momento cómo se va a llevar a la práctica. En la Guía sobre los Planes Sociales para el Clima ((C2025) 881 final) la Comisión Europea recomienda que las ayudas directas sobre la renta, que son consideradas como medidas de carácter temporal, se basen en pagos a tanto alzado (*lump sums*)<sup>25</sup>.

## 5. Conclusiones y propuestas

El análisis realizado en este trabajo remite a propuestas de modificación del bono energético que se sitúan en dos ámbitos, en función del alcance de una posible modificación del mecanismo actual de apoyo a los consumidores vulnerables.

En primer lugar, si lo que se desea es continuar con el esquema actual de un doble bono, eléctrico y térmico, la modificación mínima a realizar es sobre las condiciones de elegibilidad de modo que únicamente sean las condiciones de renta las que den derecho al mismo. El análisis previo muestra con claridad que la introducción del criterio de familia numerosa para la consideración de consumidor vulnerable distorsiona la relación entre los perceptores del bono y su situación de vulnerabilidad social. De hecho, desde el punto geográfico, también se asocia con la mayor concentración de perceptores del bono en la Comunidad de Madrid, pese al mayor nivel de renta en esta región. Obviamente, el tamaño de la familia ya está considerado, y así debe seguir siendo, a través de la aplicación de una escala de equivalencia para el cálculo del ingreso medio por hogar, pero el umbral del “título” no debe ser condición suficiente para considerar a un hogar como vulnerable. La muy recientemente publicada Estrategia de Pobreza Energética 2026-2030 apunta que habrá un desarrollo normativo en ese sentido, lo que se considera adecuado.

En segundo lugar, procede a una reflexión más amplia sobre si la estrategia de “compartimentación” de la pobreza es la estrategia más adecuada. Solo en el ámbito energético, hasta ahora disponemos de dos “compartimentos”, el eléctrico y el térmico. Sin embargo, como se ha señalado, la próxima aplicación del ETS2 va a hacer surgir un tercero, muy vinculado a la pobreza en el transporte. En este contexto hay dos aproximaciones posibles.

La primera es la de constituir un bono energético que aborde el conjunto de consumos energéticos de los hogares, incluyendo el consumo mediante suministros contratados de electricidad y gas, pero también cualquier otro consumo energético que no está sujeto a un contrato de suministro, como el del gas butano o los consumos de gasolina. Dada la distinta tipología de estos consumos energéticos, la propuesta pasa necesariamente por la constitución de un cheque a hogares vulnerables. En el cálculo de ese cheque solo debería intervenir la renta del hogar, el número de

---

<sup>25</sup> Concretamente se señala que “Los programas de ayuda directa a los ingresos deben diseñarse de manera que no obstaculicen los incentivos del precio del carbono generados por el ETS2”.

miembros del hogar, algunas circunstancias de vulnerabilidad que se consideren de especial protección y la localización geográfica. Desde el punto de vista de su gestión, lo razonable es que el hogar no formalice ninguna petición sino que sean las Administraciones Públicas las que gestionan todo el procedimiento. Una cuestión no sencilla es cómo se financia ese cheque. En ese sentido, podría explorarse una financiación mixta procedente de tres fuentes. Las dos primeras son las ya existentes en la actualidad: los agentes del sector eléctrico y los PGE. Sin embargo, la extensión del concepto de pobreza energética al conjunto de consumos energéticos del hogar introduce la cuestión de que el conjunto de agentes privados involucrados no puede ser solo los del sector eléctrico. Por ello, tendría todo el sentido la extensión de parte del coste a otras empresas energéticas, en particular a las de hidrocarburos. Aunque en los hidrocarburos no hay generación en el territorio nacional, sí hay actividades de red y de comercialización, del mismo modo que la hay en el sector eléctrico. La tercera fuente de financiación de un cheque de este tipo serían fondos procedentes del Fondo Social para el Clima diseñado, como se analizó con anterioridad, para compensar el efecto de la introducción del ETS2 sobre el gasto térmico y el gasto en transporte del hogar en hogares de renta baja.

Una cuestión importante es que una ayuda directa a los hogares en forma de cheque tendría la calificación de ayuda asistencial y, en ese sentido, entraría de lleno en una competencia que ha sido asumida estatutariamente por todas las comunidades autónomas. Este es el caso del actual bono térmico, como se explicó con anterioridad. El caso del bono eléctrico no era así porque el TC estableció (STC 54/2018) que este formaba parte del bloque normativo relativo al establecimiento de las condiciones de acceso y suspensión del suministro de energía eléctrica. En cambio, en su sentencia de 2020, establece que “A diferencia del anterior, con el bono social térmico se articula un programa de ayudas de carácter asistencial con cargo al presupuesto estatal que nada tiene que ver con los derechos y las obligaciones derivados de las relaciones entre los consumidores o usuarios y las empresas suministradoras de energía, ni tampoco con las consecuencias derivadas de los impagos del suministro eléctrico o de gas”. De hecho, el TC enfatiza que el carácter asistencial se refuerza al considerar que no hay mecanismo alguno en la norma para asegurar que los fondos otorgados se destinan por sus perceptores a la finalidad prevista.

La segunda aproximación se deriva exactamente de lo que se acaba de señalar. En mi opinión, procede hacer una reflexión sobre esa visión compartimentada de la pobreza, que se puede extender a otros ámbitos distintos del energético como el de *food poverty* o *digital poverty*. Como se ha señalado en diversas ocasiones, esto conduce a convertir la pobreza en una suma de problemas de gasto y desplaza el foco del problema de rentas subyacente. En un trabajo reciente, de la Fuente (2025) propone integrar los recursos destinados a ayudas finalistas en el presupuesto destinado a complementos generales de rentas, específicamente como un complemento al IMV. Es una cuestión para explorar, ya que el IMV es un instrumento específicamente dirigido a hogares en situación de vulnerabilidad económica que, de hecho, ha absorbido buena parte de las ayudas familiares preexistente. Un asunto a considerar es que el conjunto de beneficiarios actuales del IMV es mucho más limitado que el número de perceptores actuales del bono, aproximadamente la mitad. Una alternativa posible, aunque no explorada en otros países salvo en los muy escasos casos comentados, es la de arbitrar un mecanismo de impuesto negativo.

## Referencias

- Alonso-Epelde, E., García-Muros, X. y González-Eguino, M. (2023). Transport poverty indicators: A new framework based on the household budget survey. *Energy Policy*, 181, 113692.
- Bagnoli, L. y Bertomeu-Sanchez, S. (2022). How effective has the electricity social rate been in reducing energy poverty in Spain? *Energy Economics*, 106: 105792.
- Collado, N. y Martínez, A. (2024). ¿Llega el bono social eléctrico a quien lo necesita? Análisis de las tasas de cobertura y las características del hogar. EsadeEcPol Insight #51 Septiembre.
- Comisión Europea (2024). Transport poverty: definitions, indicators, determinants, and mitigation strategies.
- Costa-Campi, M.T., Choi de Mendizabal, A., Jove-Llopis, E. y Trujillo-Baute, E. (2024). Comprendiendo la pobreza energética: Un análisis de la persistencia. Fundación Naturgy.
- Cui, Y. y Wu, W. (2025). The economic burden of EU ETS2 carbon pricing on single and childless households: focusing on transport and building sectors. *Front. Environ. Sci.*, 13.
- Dahir, A., Bielicki, J. M., Jacquet, J., & Le, H. T. K. (2025). Just transition to electric vehicles in disadvantaged communities: Integrating transportation, energy, environmental, and climate justice. *Energy Research & Social Science*, 130, 104449.
- de la Fuente, A. (2025). Prestaciones no contributivas y medidas de protección para colectivos vulnerables: un panorama y algunas reflexiones. Fedea Policy Paper 2025/01.
- Drescher, K. y Janzen, B. (2021). Determinants, persistence, and dynamics of energy poverty: An empirical assessment using German household survey data. *Energy Economics*, 102, 105433.
- Heller, P., Schittekatte, T., Barrella, R., Mastropietro, P. y Battlle, C. (2025). European and US approaches to energy poverty: Classifying and evaluating design strategies. *Utilities Policy*, 97, 102059
- Kashour, M. y Jaber, M. M. (2024). Revisiting energy poverty measurement for the European Union. *Energy Research & Social Science*, 109: 103420.
- Kyprianou, I., Serghides, D.K., Varo, A., Gouveia, J.P., Kopeva, D. y Murauskaite, L. (2019). Energy poverty policies and measures in 5 EU countries: a comparative study. *Energy and Buildings*, 196, 46–60.
- Lowans, C., Furszyfer Del Rio, D., Sovacool, B.K., Rooney, D. y Foley, A.M. (2021). What is the state of the art in energy and transport poverty metrics? A critical and comprehensive review. *Energy Econ.* 101, 105360.
- Martiskainen, M., Sovacool, B.K., Lacey-Barnacle, M., Hopkins, D., Jenkins, K.E.H., Simcock, N., Mattioli, G., y Bouzarovski, S. (2021). New dimensions of vulnerability to energy and transport poverty. *Joule* 5, 3–7.
- Palma, P., Barrella, R., Gouveia, J.P. y Romero, J.C. (2024). Comparative analysis of energy poverty definition and measurement in Portugal and Spain. *Utilities Policy*, 90, 101770.

Perdana, A. y Vielle, M. (2026). Regional inequality of the European ETS-2. *Energy Policy*, 208, 114891.

Primc, K., Dominko, M. y Slabe-Erker, R. (2021). 30 years of energy and fuel poverty research: A retrospective analysis and future trends. *Journal of Cleaner Production*, 301, 127003.

Romero Mora, J.C., Barrella, R., Centeno Hernández, E., Mora Rosado, S., Alguacil Denche, A. (2025). *Informe de Indicadores de Pobreza Energética en España 2024*. Cátedra de Energía y Pobreza (ICAI).

Simcock, N., Walker, G. y Day, R. (2016). Fuel poverty in the United Kingdom: The lived experience of cold, comfort and coping. *Energy Research & Social Science*, 13, 119–129.

Strambo, C., Xylia, M., Dawkins, E. y Suljada, T. (2022). The Impact of the EU Emissions Trading System on households: How can the Social Climate Fund support a just transition? SEI report. Stockholm Environment Institute.

Willand, N., Dubois, U., Tirado-Herrero, S., Winston, N., y Dingley, O. (2026). Balancing rights and markets: Towards a typology and critical review of residential electricity disconnection prohibitions in France, Spain, Ireland and Australia. *Energy Research & Social Science*, 131, 104485.