



Estrasburgo, 10.3.2026
COM(2026) 115 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL
CONSEJO**

relativa al paquete energético de los ciudadanos

{SWD(2026) 115 final}

El paquete energético de los ciudadanos: energía asequible para todos

Todos los europeos deben tener acceso a energía asequible y limpia en hogares confortables y resilientes. La **energía asequible** es una condición esencial para una calidad de vida segura y digna, libre de pobreza, y es clave para garantizar la equidad y la inclusión, en particular para grupos en situaciones de vulnerabilidad de todas las generaciones. Si los precios de la energía son demasiado elevados, la economía en su conjunto se resiente: el consumo disminuye y las empresas se ralentizan. Esto es lo que pretende abordar el paquete energético de los ciudadanos.

La manera más segura de obtener energía asequible es basarse en la **energía limpia que Europa puede producir por sí misma**. Por este motivo los europeos deben estar capacitados para cambiar del gas a alternativas más limpias basadas en la electricidad. La **electrificación** ofrecerá precios más bajos y estables a lo largo del tiempo, y al mismo tiempo aumentará la independencia, la sostenibilidad y la competitividad de Europa. Los Estados miembros tienen un papel que desempeñar en este ámbito mediante el establecimiento de incentivos específicos adecuados, por ejemplo, hacer que el uso de la electricidad sea más atractivo a través de incentivos fiscales y tasas más reducidas.

La **flexibilidad** permite que los hogares con contadores inteligentes utilicen la energía cuando la electricidad es abundante y más barata. La carga inteligente y bidireccional de los vehículos eléctricos puede apoyar aún más esta flexibilidad. Para que esto funcione, los ciudadanos necesitan acceder a información fiable y asesoramiento adaptado a las distintas necesidades (en particular las discapacidades), tecnologías asequibles y servicios que recompensen a los usuarios por cambiar su consumo de electricidad de las horas punta a períodos más baratos, prestando especial atención a los grupos que se enfrentan a la exclusión digital. Una encuesta reciente del Eurobarómetro¹ indica que los consumidores de energía de la UE requieren una mejor **protección** de los consumidores vulnerables y de aquellos en situación de pobreza energética, y más **claridad y transparencia de las facturas de energía**.

Los ciudadanos, por ejemplo, los agricultores, los habitantes de zonas rurales, los propietarios de pequeñas empresas o los jardines de infancia, deben poder agruparse y producir y **compartir** la energía que ellos mismos producen. Esto alivia la presión sobre las redes energéticas locales y evita las inversiones innecesarias en infraestructuras energéticas. Los requisitos financieros y técnicos para crear **comunidades de energía** deben ser claros y sencillos. Capacitar a los consumidores también resulta beneficioso para los fabricantes europeos de **tecnologías limpias** y los suministradores de electricidad europeos, ya que una mayor demanda de productos innovadores (como las bombas de calor) y de servicios innovadores (como el arrendamiento social o el «calor como servicio») aportará seguridad a las inversiones y contribuirá al crecimiento de estos mercados de trabajo. Estas tecnologías innovadoras también mejorarán el nexo entre energía y agua, especialmente durante las sequías y las olas de calor, contribuyendo así a reducir las facturas energéticas².

El paquete energético de los ciudadanos también pretende luchar contra la **pobreza energética**: una situación grave a la que actualmente se enfrentan demasiados ciudadanos en la UE, y que afecta de forma desproporcionada a los grupos en situaciones de vulnerabilidad, y en zonas rurales o alejadas, regiones ultraperiféricas e islas. En 2024, casi el 10 % de los ciudadanos europeos no podía calentar adecuadamente sus hogares en invierno, y muchos hacen frente a necesidades de refrigeración cada vez mayores en verano. Es esencial mejorar el rendimiento energético de los edificios y cambiar a sistemas eléctricos urbanos de calefacción y

¹ [Eurobarómetro Flash 566](#) *Consumer behaviour in the energy transition* [«Comportamiento de los consumidores en la transición energética», disponible en inglés], diciembre de 2025.

² Estrategia Europea de Resiliencia Hídrica, COM(2025) 280 final.

refrigeración más económicos basados en energía renovable a fin de reducir la pobreza energética y el gasto de los hogares.

Ya existe un conjunto sólido de leyes de la UE para todo esto, pero su **aplicación** sigue siendo desigual. Garantizar el cumplimiento efectivo de las leyes de la UE es clave para asegurar que los ciudadanos puedan ejercer plenamente sus derechos. Las **autoridades locales** son esenciales para apoyar a los ciudadanos en la transición energética a través de asesoramiento administrativo, técnico y financiero, en particular cuando se trata de hacer frente a la pobreza energética y llegar a los grupos con necesidades específicas. Con el objetivo de intensificar los esfuerzos conjuntos en todos los niveles de gobierno y ofrecer resultados a los ciudadanos europeos, la presente comunicación, que complementa a otras iniciativas de la Comisión³ en materia de energía asequible, establece acciones concretas para: i) reducir las facturas de energía para los hogares; ii) proteger y capacitar a los consumidores; iii) combatir la pobreza energética; y iv) aplicar la legislación vigente de la UE de manera eficaz.

PILAR I. REDUCIR LAS FACTURAS DE ENERGÍA PARA LOS HOGARES

Los elevados precios de la energía perjudican a la economía de Europa y a sus ciudadanos. Los precios de la electricidad para uso doméstico aumentaron de forma considerable durante la crisis y actualmente siguen siendo elevados, lo que perjudica de manera desproporcionada a los grupos en situaciones de vulnerabilidad. Los precios al por menor de la electricidad a los que se enfrentan los hogares de la UE están un 36 % por encima de la media de 2014-2020, y los precios al por menor del gas son un 68 % superiores en comparación con

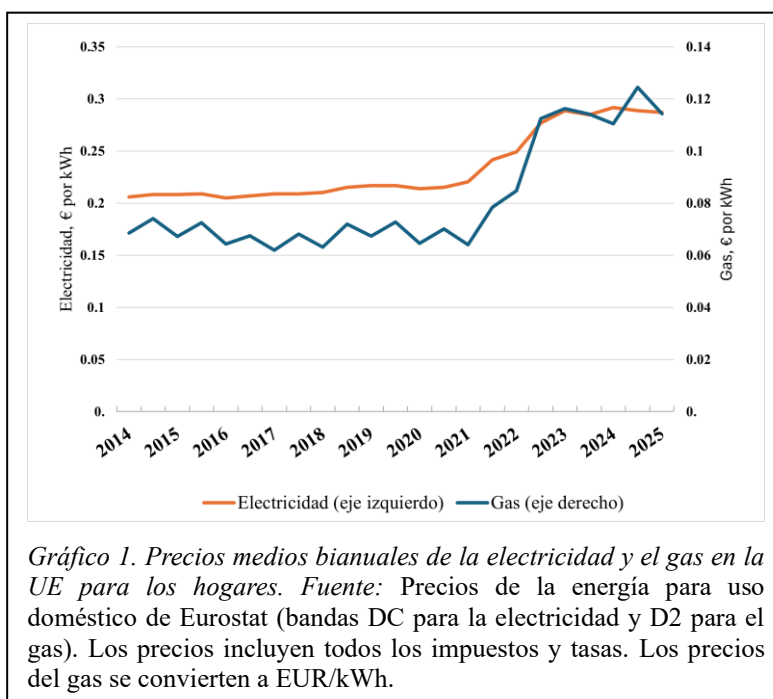


Gráfico 1. Precios medios bianuales de la electricidad y el gas en la UE para los hogares. Fuente: Precios de la energía para uso doméstico de Eurostat (bandas DC para la electricidad y D2 para el gas). Los precios incluyen todos los impuestos y tasas. Los precios del gas se convierten a EUR/kWh.

la media en el mismo período. Como referencia, la inflación durante el mismo período fue del 26 %, lo que significa que los precios han aumentado un 10 % una vez corregidos con la tasa de inflación.

Las facturas de energía que pagan los ciudadanos están condicionadas por las **tarifas de acceso a la red, los impuestos y tasas nacionales, el precio mayorista de la energía** y el nivel de **consumo** individual. Los impuestos nacionales sobre la energía y el cálculo de las tarifas de acceso a la red incumben principalmente a los Estados miembros y sus autoridades reguladoras, lo que les proporciona herramientas para que las facturas de energía sean más asequibles. Por lo tanto, la Comisión propone cuatro acciones concretas a este respecto.

³ A saber, el [Pacto por una Industria Limpia](#), el [Plan de Acción para una Energía Asequible](#), el [Plan Europeo de Vivienda Asequible](#), el [paquete de medidas sobre las redes](#), la [Agenda de la UE para las Ciudades](#), así como la futura Estrategia de Electrificación, la Estrategia de Calefacción y Refrigeración o la hoja de ruta estratégica para la digitalización en el sector de la energía.

Acción 1. Reducir los impuestos y tasas sobre la electricidad para los hogares hasta el mínimo de la UE

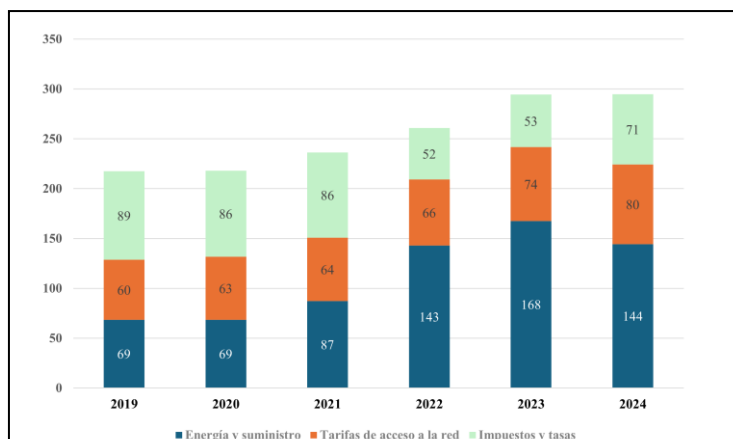


Gráfico 2. Componentes del precio de la electricidad para los hogares promedio de la UE (2019 – 2024). Fuente: Eurostat.

Los impuestos y tasas representan, como media, el 25 % del precio para los hogares y el 15 % del precio para las empresas. Los Estados miembros pueden reducir los impuestos y tasas nacionales sobre la energía, en particular los impuestos o tasas adicionales no relacionados con la energía (por ejemplo, los cargos de radiodifusión pública añadidos a las facturas de electricidad⁴). Eliminar los costes no relacionados beneficia a la factura de electricidad de todos, en particular de los hogares vulnerables.

Algunos Estados miembros⁵ redujeron, o están en proceso de reducir, el tipo impositivo para las industrias de gran consumo de energía. Reducir los impuestos también demostró ser eficaz para contener temporalmente las facturas de energía durante la crisis energética, especialmente cuando el precio minorista de la electricidad era significativamente superior al del gas. En virtud de la Directiva sobre fiscalidad de la energía y la Directiva sobre el IVA vigentes, los Estados miembros disponen de flexibilidad para reducir los tipos del impuesto especial mínimo y el IVA sobre los precios de la electricidad. Esto tendría un efecto inmediato sobre los precios de la electricidad y también contribuiría a acelerar la electrificación de los usos finales.

Objetivo	Reducir las facturas de electricidad de los consumidores y promover la electrificación.
Resultado	Las facturas de los ciudadanos podrían reducirse un 14 % o una media de 200 EUR al año.
Cómo	Los Estados miembros deben contribuir a reducir las facturas de electricidad para los hogares mediante la realización de revisiones fiscales y haciendo pleno uso de las flexibilidades previstas en la legislación de la UE, y considerando reducciones específicas totales o parciales de los tipos del impuesto especial sobre la electricidad, por ejemplo, para los hogares en situación de pobreza energética y vulnerables.

Acción 2. Reducir los costes de la red para los consumidores locales

Los consumidores pagan **tarifas de acceso a la red** para cubrir el coste de transportar la energía hasta sus hogares. Esto representa **entre una cuarta y una tercera parte de los precios de la**

⁴ Grecia, Italia y Portugal añaden cargos relacionados con la radiodifusión pública a las facturas de electricidad.

⁵ Alemania, Francia.

electricidad y es clave para la asequibilidad de la energía. La legislación de la UE protege a los consumidores al exigir que los operadores de la red solo repercutan los gastos que reflejen los costes, sean transparentes, tengan en cuenta la necesidad de seguridad y flexibilidad de la red y reflejen los costes reales incurridos⁶. Las tarifas, y los costes asociados a estas, están sujetas a la aprobación de las autoridades reguladoras nacionales independientes.

Las comunidades de energía que producen energía para su propio consumo o que comparten la energía con vecinos pueden ayudar a reducir el uso de las redes locales y contribuir a evitar las inversiones en infraestructura adicional. Las recompensas de flexibilidad en las tarifas de acceso a la red, que reducen la factura de energía para las comunidades de energía y los ciudadanos que comparten su energía, ofrecerían incentivos para la producción y el consumo de energía locales y aportarían beneficios para todos los usuarios de la red.

En 2025, la Comisión publicó las **orientaciones sobre tarifas de acceso a la red**⁷ para ayudar a que las autoridades reguladoras nacionales mantengan las tarifas de acceso a la red y, por tanto, las facturas de los consumidores a un nivel bajo. La rápida aplicación de esta orientación contribuirá a reducir las tarifas de acceso a la red para todos los consumidores. La Comisión anima a las autoridades reguladoras a aplicar un enfoque riguroso al evaluar los costes/ingresos y a tener plenamente en cuenta la flexibilidad potencial y la respuesta a la demanda para sustituir las costosas inversiones en infraestructuras. Al realizar el seguimiento de las orientaciones sobre tarifas de acceso a la red, la Comisión trabajará con las autoridades reguladoras nacionales en la aceleración de la transición energética, en particular recompensando los efectos positivos de las comunidades de energía y del uso compartido de la energía.

Objetivo	Reducir las tarifas de acceso a la red para los consumidores.
Resultado	El consumo flexible y la producción y el consumo de electricidad locales flexibles que fomentan la reducción de las necesidades de inversión en la red y un funcionamiento más eficiente .
Cómo	Se anima a las autoridades reguladoras nacionales a considerar incentivos específicos en las tarifas de acceso a la red para un consumo local flexible que reduciría los costes totales de acceso a la red, por ejemplo, las comunidades de energía y los ciudadanos que comparten su energía, y a evaluar el potencial de flexibilidad , en particular de las comunidades de energía y del uso compartido de energía, al diseñar las tarifas de acceso a la red. La Comisión cooperará estrechamente con la ACER y las autoridades reguladoras nacionales en la rápida aplicación de la orientación sobre el diseño de las tarifas de acceso a la red de la Comisión.

Acción 3: Impulsar el uso de tecnologías limpias y eficientes desde el punto de vista energético

En 2023, el uso principal de la energía por parte de los hogares de la UE se destinaba a la **calefacción de los hogares** (62,5 % del consumo final de energía en el sector residencial), seguido del **caldeo del agua** (15,1 %) ⁸. Las **etiquetas energéticas de la UE** ya muestran los

⁶ Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE (versión refundida).

⁷ [Notice on Guidelines on future proof network charges for reduced system costs](#), [«Directrices sobre tarifas de acceso a la red con visión de futuro para reducir los costes del sistema energético», documento en inglés], C(2025) 4010 final.

⁸ Eurostat, [Energy consumption in households](#), [«Consumo de energía en los hogares», disponible en inglés], junio de 2025.

ahorros potenciales y ofrecen asesoramiento útil a los consumidores, por ejemplo, en las decisiones de compra de aparatos para sus hogares⁹. Los **sistemas de gestión de la energía doméstica** y los **modernos aparatos inteligentes desde el punto de vista energético** tienen la capacidad de reducir las facturas de energía. La transición a la movilidad eléctrica ofrece oportunidades adicionales de reducir los costes de la energía mediante la recarga inteligente y bidireccional de los vehículos eléctricos, lo que permite a los hogares optimizar el uso de la electricidad. Sin embargo, a menudo se les percibe como demasiado caros, debido principalmente a los elevados pagos iniciales. Para abordar esto, algunos Estados miembros han creado **modelos de financiación innovadores**, en particular el arrendamiento social¹⁰. En algunos mercados, las empresas ofrecen a los clientes sistemas de calefacción limpia (incluido el mantenimiento) y permiten a los consumidores pagar los costes en plazos mensuales flexibles¹¹. Se están desarrollando sistemas que van más allá de las subvenciones, pero en la mayoría de los casos aún no se han desplegado ampliamente.

La Comisión insta a los Estados miembros y las empresas a ir **más allá de un enfoque basado exclusivamente en subvenciones** y a desarrollar servicios energéticos y soluciones financieras innovadores, por ejemplo, sistemas que combinen el arrendamiento social con la posibilidad de cubrir los costes de capital iniciales, que ofrezcan el calor como un servicio¹², o tarifas flexibles para las bombas de calor y los costes de mantenimiento. Esto dará a los ciudadanos de la UE un mayor acceso a tecnologías limpias y eficientes desde el punto de vista energético y del agua, mejorando la calidad de vida mediante, por ejemplo, la reducción de la contaminación, la mejora del confort interior y de la salud y la reducción de las facturas energéticas. Los sistemas diseñados adecuadamente **mediante la combinación de financiación pública y privada**, que den prioridad a las personas en situación de pobreza energética y a otros grupos en situaciones de vulnerabilidad, tendrán un efecto positivo en los hogares de renta baja y media, cuyos costes energéticos pueden representar una parte desproporcionada de sus ingresos familiares totales. Del mismo modo, debe apoyarse la inversión para implantar soluciones limpias o eficientes desde el punto de vista energético en situaciones sin conexión a la red. Con la próxima Estrategia de Inversión en Energía Limpia¹³, la Comisión pretende fomentar la inversión privada en materia de eficiencia energética.

Objetivo	Aumentar el acceso a tecnologías limpias y eficientes con soluciones innovadoras.
Resultado	Mejora del rendimiento energético de los edificios, reducción de las facturas de energía.
Cómo	La Comisión trabajará con los Estados miembros y las partes interesadas, en el seno de la Coalición Europea para la Financiación de la Eficiencia Energética , en el diseño de modelos de servicios energéticos y soluciones de financiación prácticos e innovadores y también en enfoques que van más allá de las subvenciones, en particular en el intercambio de mejores prácticas para llegar a los hogares vulnerables, el aumento de la adopción de sistemas de gestión de

⁹ [Europeans attitudes towards energy policies \[«Actitudes de los europeos hacia las políticas energéticas», disponible en inglés\], Encuesta del Eurobarómetro, septiembre de 2024](#). Más de tres cuartas partes de los encuestados habían utilizado la etiqueta energética de la UE en los últimos cinco años.

¹⁰ Por ejemplo, Francia ha lanzado la segunda edición del sistema de arrendamiento social para los vehículos eléctricos. En Letonia, una empresa estatal proporciona a las empresas y a los hogares acceso a recursos financieros a través de préstamos, garantías e inversiones en fondos de capital riesgo.

¹¹ En el anexo de la Recomendación de la Comisión sobre el desbloqueo de la inversión privada en eficiencia energética se recogen buenas prácticas, COM(2026) 1526.

¹² Un modelo de negocio que permite a los clientes pagar por el calor que utilizan en lugar de pagar por la infraestructura o el combustible.

¹³ COM(2026) 116, Estrategia de Inversión en Energía Limpia.

	la energía doméstica, de los edificios y aparatos inteligentes desde el punto de vista energético, y la mejora del acceso de los hogares a servicios y tecnologías energéticos electrificados, flexibles y eficientes (cuarto trimestre de 2026).
--	---

Acción 4. Capacitar a los consumidores para obtener la oferta más barata y cambiar de suministrador rápidamente

La legislación de la UE otorga a los ciudadanos **el derecho a cambiar** a suministradores de energía alternativos¹⁴; aun así, se calcula que los ciudadanos pierden una media de **152 EUR al año** por no hacerlo¹⁵. Uno de los motivos es la falta de transparencia; puede que no todas las herramientas de comparación existentes sean adecuadas a este respecto, y si bien las plataformas intermediarias pueden facilitar el cambio, sus modelos de negocio no siempre son claros, lo que puede comprometer la transparencia y la responsabilidad.

La Comisión insta a los Estados miembros a garantizar que los suministradores de energía proporcionen a sus clientes **asesoramiento sobre las mejores tarifas** basado en su uso específico de la energía, y pongan en marcha un **sistema de alerta temprana** si existe el riesgo de que el consumo de energía de un cliente supere en gran medida el nivel previsto en el momento de celebrar el contrato y cuando esté disponible una oferta más barata¹⁶. Dichos servicios, que reflejan los servicios prestados en otros sectores¹⁷, permitirían a los consumidores reaccionar rápidamente y cambiar el contrato (por ejemplo, de flexible a fijo), con una repercusión positiva en sus facturas.

Los ciudadanos deben tener acceso a **información clara** sobre sus contratos; debe facilitarse un resumen conciso a su debido tiempo antes de celebrar o prorrogar un contrato. Para garantizar que los consumidores vulnerables, en particular aquellos que carecen de herramientas o conocimientos informáticos, puedan ejercer sus derechos de manera efectiva, los suministradores deben facilitar este resumen de manera gratuita en formatos accesibles y a través de varios canales. La Comisión ofrecerá orientaciones sobre las condiciones contractuales clave y animará a los suministradores a facilitar un **resumen normalizado**.

También existen **obstáculos técnicos** innecesarios para cambiar de suministrador. Para hacerles frente, la Comisión establecerá normas técnicas para que los suministradores garanticen que las operaciones administrativas para el cambio en toda la UE puedan realizarse en un plazo de veinticuatro horas. Asimismo, una **implantación completa de los contadores inteligentes** por parte de los Estados miembros resulta esencial: para ejercer sus derechos, o para beneficiarse de servicios de flexibilidad (véase la acción 6), los ciudadanos necesitan tener una idea clara de la energía que consumen.

Objetivo	Mejorar la transparencia y la comparabilidad de las ofertas de suministro energético; permitir el cambio técnico de suministradores en un plazo de veinticuatro horas.
Resultado	Con el cambio, ahorros estimados de hasta 152 EUR al año .

¹⁴ Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE (versión refundida), artículos 4 y 12.

¹⁵ [ACER 2021 Annual Report on the Results of Monitoring the Internal Electricity and Natural Gas Markets](#) [«Informe anual de la ACER de 2021 sobre los resultados del seguimiento de los mercados interiores del gas y la electricidad», documento en inglés].

¹⁶ Véase también la acción 7.

¹⁷ En el sector de las telecomunicaciones, los suministradores deben ofrecer a los clientes asesoramiento sobre las mejores tarifas al menos anualmente, lo que podría animarlos a cambiar su opción de contrato.

Cómo	La Comisión adoptará normas técnicas para el cambio de suministrador (primer trimestre de 2026); adoptará una recomendación sobre el resumen de las condiciones clave de los contratos de energía (primer trimestre de 2026); y tendrá en cuenta una recomendación sobre plantillas normalizadas para las facturas energéticas (2027).
------	---

PILAR II. PROTEGER Y CAPACITAR A LOS CONSUMIDORES

Acción 5. Impulsar la autoproducción de energía y el uso compartido de energía entre los ciudadanos

Los ciudadanos pueden decidir aunar fuerzas y crear una **comunidad de energía** para gestionar las inversiones conjuntas y producir y consumir energía renovable, por ejemplo, a través de paneles solares, turbinas eólicas y sistemas de calefacción urbana. Este es un derecho garantizado por la legislación de la UE¹⁸. Aunque actualmente existen 8 000 comunidades de energía activas en Europa¹⁹, el **potencial sin explotar** es enorme, en particular en las zonas rurales, por ejemplo, produciendo energía renovable, como biogás o biometano, a través de la gestión de residuos local. También se pueden obtener beneficios colectivos mediante el **uso compartido de la energía**. Esto permite que un mayor grupo de personas como los inquilinos, los hogares de renta baja y aquellos sin un espacio adecuado se beneficien directamente de la energía renovable autóctona. La autoproducción y el uso compartido de la energía suponen una mayor autonomía y un acceso seguro a precios asequibles y más estables, y hacen que el sistema energético sea más eficiente.

Para 2030, más de 16 millones de hogares y 630 000 pymes podrían producir su propia energía renovable²⁰. Existe potencial para aumentar la capacidad de energía renovable instalada de las comunidades residenciales **hasta diez veces el nivel actual**²¹. Los hogares individuales que producen y consumen su propia energía solar pueden obtener ahorros de 260-550 EUR al año. Para las comunidades residenciales que combinan energía eólica y solar, el ahorro podría ser de 440-930 EUR al año²².

Para alcanzar este potencial, es necesario que las comunidades de energía estén capacitadas para compartir la electricidad sin estar sujetas a tarifas excesivas de los suministradores, vender la energía excedente y aprovechar su potencial para equilibrar la demanda alta o baja del mercado. Los requisitos administrativos deben reducirse a un mínimo. Debe prestarse apoyo específico a fin de garantizar la accesibilidad para los hogares en situación de pobreza energética y vulnerables. Para apoyar a los Estados miembros en esta tarea, la Comisión publicará un **Plan de Acción para las Comunidades de la Energía**.

Objetivo	Aprovechar el potencial de las comunidades de energía para aumentar su capacidad de energía renovable instalada hasta diez veces para 2030 en la UE, permitiendo así la producción de energía renovable para 25-30 millones de hogares.
----------	--

¹⁸ Artículo 16 de la Directiva (UE) 2019/944 y artículo 22 de la Directiva (UE) 2018/2001.

¹⁹ Cálculo basado en una interpretación amplia del concepto, no limitada exclusivamente a las definiciones de la UE.

²⁰ Estudio de EnTEC sobre el potencial de energía ciudadana (próximamente).

²¹ La energía de las comunidades podría aportar hasta 90 GW, lo que representa el 8 % de la generación de electricidad renovable total en la UE para 2030. Véase el estudio de EnTEC sobre el potencial de la energía ciudadana (próximamente).

²² Los ahorros de costes se calculan sobre la base de los precios del mercado mayorista y minorista en 2020 y 2022. Cuando la electricidad se autoconsume utilizando la red, se aplican todas las tarifas de acceso a la red e impuestos.

Resultado	Ahorros potenciales de 260-550 EUR al año para hogares individuales y beneficio financiero potencial de 440-930 EUR al año para las comunidades.
Cómo	La Comisión ofrecerá orientaciones a los Estados miembros sobre cómo explotar el potencial de las comunidades de energía y del autoconsumo de energía , in particular el intercambio de buenas prácticas, sobre la base de una evaluación de los obstáculos posibles y existentes (primer trimestre de 2026); adoptará un reglamento de ejecución sobre la interoperabilidad de los datos para garantizar que el uso compartido de la energía sea fácil de usar y plenamente automatizado para los consumidores (2027), y publicará una serie de guías prácticas paso a paso sobre cómo crear y gestionar proyectos de energía comunitaria para los hogares y otras partes interesadas, en particular pymes, agricultores y autoridades públicas (2026-2027).

Acción 6. Promover la flexibilidad a través de contratos minoristas

Los consumidores con contratos minoristas flexibles pueden obtener ahorros significativos. En algunos casos, las facturas de electricidad pueden ser hasta un **40 % inferiores**, cuando la demanda de calefacción se cambia a horas con precios de la electricidad bajos²³. Este es uno de los motivos por los que la flexibilidad de la demanda debe promoverse activamente en toda la UE. Los beneficios incluyen costes de generación de electricidad reducidos y costes de acceso a la red más bajos, así como una menor necesidad de medidas de apoyo a la capacidad, con ahorros anuales potenciales estimados en **2 700 millones EUR para 2030**²⁴.

Materializar estos beneficios significa garantizar que los **contratos minoristas flexibles estén ampliamente disponibles**; que los consumidores tengan **acceso a información sobre precios transparente y fiable** y **asesoramiento específico** sobre cómo elegir el contrato de suministro que mejor se adapta a sus necesidades, y que se disponga de las **herramientas técnicas** necesarias. Los **sistemas de contadores inteligentes** son esenciales: proporcionan los datos necesarios para que la flexibilidad funcione. El acceso eficiente a los datos pertinentes facilita además una mayor automatización, lo que mejora la experiencia de los consumidores, al tiempo que garantiza una sólida protección de los datos.

Promover la flexibilidad también significa eliminar los obstáculos para los proveedores de servicios de flexibilidad: empresas que recompensan a sus clientes por cambiar su uso de la electricidad de las horas punta a períodos más económicos, lo que reduce la presión sobre las redes locales. La Comisión ofrecerá orientaciones para ayudar a eliminar estos obstáculos, como desincentivos o señales de precios inadecuados.

Fuera de la UE, la *oferta de energía solar compartida* de Australia proporciona a los hogares electricidad de coste cero en momentos de alta generación de energía solar. Dentro de la UE, los suministradores también han desarrollado ofertas con electricidad de coste cero. Es posible que los Estados miembros deseen explorar mecanismos similares adaptados al marco regulador de la UE, que permitan a los ciudadanos beneficiarse directamente de la transición limpia reduciendo sus facturas sin necesidad de una inversión inicial en energía solar en tejados, que fomenten la flexibilidad de la demanda, adapten el consumo a los períodos de alta producción

²³ Sobre la base de los datos de [ACER 2025 market monitoring report](#) [«Informe de seguimiento del mercado de la ACER de 2025», documento en inglés] y de los cálculos propios de la Comisión.

²⁴ *Demand-side flexibility: Quantification of benefits in the EU* [«Flexibilidad de la demanda: cuantificación de los beneficios en la UE», documento en inglés]; DNV para smartEn, septiembre de 2022.

de energías renovables, mejoren la eficiencia de la red y refuercen el apoyo público a la descarbonización, haciendo visibles y tangibles las ventajas de la transición energética.

Objetivo	Permitir que los ciudadanos se beneficien con seguridad de contratos minoristas flexibles y dispositivos de energía inteligentes que optimicen el uso de la energía.
Resultado	Reducir las facturas de los consumidores y los costes del sistema, con ahorros potenciales de hasta un 40 % ²⁵ .
Cómo	La Comisión ofrecerá orientaciones para promover la remuneración de la flexibilidad en los contratos minoristas (primer trimestre de 2026); mejorará el acceso a los datos requeridos para la flexibilidad con un Reglamento de Ejecución sobre los requisitos y procedimientos de interoperabilidad (2027), y promoverá el potencial de flexibilidad y eficiencia en proyectos pertinentes en el marco de las nuevas asociaciones para mejorar la calidad de los hogares (2026).

Acción 7. Reforzar la confianza de los consumidores

Los consumidores de energía se enfrentan a **prácticas de venta telefónica agresivas** o consideran que en ocasiones es difícil transitar por los mercados de la energía. Esto da lugar a una **falta de confianza** en el mercado y limita las oportunidades de beneficiarse de alternativas más económicas o servicios más innovadores²⁶.

Con el fin de mejorar la calidad de los servicios energéticos para los clientes, la Comisión colaborará con las asociaciones de consumidores, los suministradores de energía y los reguladores para desarrollar un **nuevo código de servicio para los suministradores de energía**, como un primer paso para contrarrestar las **prácticas comerciales desleales**. El código dará a los suministradores de energía la oportunidad de comprometerse voluntariamente a ir más allá de los requisitos vigentes para ofrecer una tramitación de reclamaciones eficiente y evitar las desconexiones de los consumidores vulnerables —como los que viven en zonas rurales— mediante períodos de notificación más largos, planes de pago personalizados, suministro mínimo y ofrecer «asesoramiento sobre las mejores tarifas» y «sistemas de alerta temprana» (véase la acción 4). El código actuará como una **marca de confianza** mediante la cual los suministradores de energía indican a los consumidores que pueden esperar servicios transparentes y justos. Algunos Estados miembros ya están aplicando y cumpliendo dicho código²⁷. Quedará a la discreción de los Estados miembros decidir si dicho código se aplicará a escala nacional y cómo hacerlo.

Si bien la **IA y la digitalización** aportarán numerosos beneficios, en particular ahorros de energía y reducciones en la factura de energía, también plantean nuevos retos. Por consiguiente, la Comisión evaluará si las normas actuales son adecuadas a este respecto.

La confianza en el mercado se resiente si los suministradores de energía no se protegen frente a los precios volátiles. Cuando los suministradores de energía fallan, los clientes pueden perder cualquier pago anticipado y podrían verse obligados a celebrar contratos menos favorables. Para evitar esto, la Comisión ofrecerá orientaciones a los reguladores nacionales sobre cómo

²⁵ Sobre la base de los datos del informe de seguimiento del mercado de la ACER 2025 [Rewarding Flexibility: *How retail contract choice can help unlock consumer flexibility* («Recompensar la flexibilidad: cómo la elección del contrato minorista puede ayudar a desbloquear la flexibilidad de los consumidores», documento en inglés)] y los cálculos propios de la Comisión, los consumidores de electricidad podrían obtener ahorros de hasta un 40 % si cambian a un contrato de precios dinámicos y gestionan activamente su consumo.

²⁶ El [Eurobarómetro](#) señala las prácticas comerciales desleales como un área de mejora. El 82 % de los encuestados confiaría más en un suministrador de energía si se comprometiera con un código de prácticas en materia de derechos de los consumidores certificado oficialmente.

²⁷ Por ejemplo, Irlanda, Países Bajos y Francia.

pueden garantizar que los suministradores de energía diseñen **estrategias de gestión de riesgos y cobertura apropiadas**, para ayudar a mantener la estabilidad y fiabilidad del mercado de la electricidad minorista.

Objetivo	Reforzar la confianza; luchar contra la venta (telefónica) agresiva y engañosa; proteger a los ciudadanos frente a las consecuencias de los fallos de mercado.
Resultado	Aumento de la confianza de los consumidores y mejora de la calidad del servicio. Mayor transparencia del mercado que da lugar a precios competitivos y a una mejora de la eficiencia del servicio.
Cómo	La Comisión facilitará ventajas para los consumidores proponiendo un código de servicio fácilmente comprensible sobre los derechos de los consumidores en relación con los suministradores de energía, que pueden comprometerse voluntariamente con niveles elevados de protección de los consumidores basados en la transparencia, la equidad, la confianza mutua y la responsabilidad (cuarto trimestre de 2026); publicará nuevas orientaciones para apoyar a las autoridades reguladoras nacionales en la prevención de fallos de los suministradores mediante la mejora de la gestión de riesgos (primer trimestre de 2026), y evaluará la necesidad de adoptar una nueva propuesta legislativa sobre los derechos de los consumidores de energía de la UE después de 2029 para garantizar los derechos de los consumidores también en nuevos contratos innovadores y hacer frente a las prácticas de venta (telefónica) agresivas o engañosas (2028).

PILAR III. COMBATIR LA POBREZA ENERGÉTICA Y LA VULNERABILIDAD

La equidad y la igualdad están en el centro de la transición energética. La protección de los consumidores vulnerables y en situación de pobreza energética es la **prioridad número uno** para los europeos, según la última encuesta del Eurobarómetro²⁸. La pobreza energética, la vivienda inasequible y el acceso limitado a la vivienda social pueden dar lugar a riesgos de vulnerabilidad cada vez mayores. La UE está desarrollando la primera estrategia de la UE de lucha contra la pobreza para ayudar a las personas a acceder a la protección y los servicios esenciales, abordar las causas profundas de la pobreza y contribuir a la erradicación de la pobreza de aquí a 2050. Permitir que todas las personas tengan acceso a la energía como un servicio esencial reducirá la vulnerabilidad y la pobreza en la UE.

Acción 8. Aunar fuerzas para reducir la pobreza energética

En 2024, en torno a **cuarenta y dos millones de europeos** (un 9,2 % de la población de la UE) no podían calentar adecuadamente sus hogares²⁹. Se trata de una situación grave e inaceptable para numerosos ciudadanos en la UE, con efectos desproporcionados en las familias y grupos de población en riesgo de pobreza o de discriminación.

El marco jurídico de la UE exige que los Estados miembros hagan frente a la pobreza energética y protejan a los consumidores vulnerables mediante medidas políticas y acciones concretas.

²⁸ [Eurobarómetro Flash 566 Consumer behaviour in the energy transition](#) [«Comportamiento de los consumidores en la transición energética», disponible en inglés], diciembre de 2025.

²⁹ Eurostat, [Population unable to keep home adequately warm by poverty status](#) [«Población que no puede calentar suficientemente su hogar por su situación de pobreza», disponible en inglés], febrero de 2026.

Sin embargo, la evaluación por parte de la Comisión³⁰ de los planes nacionales de energía y clima actualizados muestra que estas **normas se aplican de manera desigual en toda la UE**. Esto se debe, en parte, a la dificultad de detectar y llegar a los hogares vulnerables y a las personas en situación de pobreza energética, y de **convertir** de manera eficaz **las necesidades en medidas de apoyo eficientes**, ya que la pobreza energética y la vulnerabilidad son **multidimensionales**. Para ayudar a los Estados miembros a hacer que sus **planes nacionales** sean más ambiciosos y reducir la pobreza energética, la Comisión ofrecerá orientación adicional y compartirá buenas prácticas reproducibles. Estos se centrarán en enfoques nacionales y locales eficaces para abordar la pobreza energética y dividir los incentivos³¹, garantizando al mismo tiempo que los incentivos para el ahorro y la eficiencia energéticos se mantengan incluso para en los hogares que reciben prestaciones sociales para cubrir sus facturas energéticas. En consonancia con la Directiva (UE) 2024/1275 relativa a la eficiencia energética de los edificios, la Comisión también ayudará a los Estados miembros a elaborar sus **planes nacionales de renovación de edificios** para finales de 2026 con el fin de detectar los edificios con un peor rendimiento, donde residen los ciudadanos más vulnerables, y diseñar políticas personalizadas que les ayuden a reducir sus facturas de energía y vivir de manera más confortable en sus hogares, en invierno y en verano. Los planes también pretenden integrar la **accesibilidad** para las personas mayores y las personas con discapacidad en el contexto de las renovaciones.

Además de los proyectos de pobreza energética en el marco del Fondo Social para el Clima³², de los fondos de la política de cohesión³³ o de otra ayuda facilitada a nivel local a través de la Plataforma de Asesoramiento sobre la Pobreza Energética, la Comisión lanzará **una nueva convocatoria de propuestas en el marco del programa LIFE**³⁴ para financiar proyectos que apoyen a las autoridades nacionales, regionales y locales a combatir la pobreza energética, sobre la base de diez proyectos que ya se están llevando a cabo. Esto capacitará a operadores adicionales a diseñar y ampliar las medidas específicas proporcionando a los hogares en situación de pobreza energética soluciones sostenibles para una energía asequible y mejores condiciones de vida. Además, la Comisión ofrecerá orientaciones sobre maneras de proteger a los hogares vulnerables y las personas en situación de pobreza energética durante el **desmantelamiento de las redes de gas natural**.

Objetivo	Ayudar a las autoridades nacionales y locales a adoptar acciones concretas para reducir el número de personas en situación de pobreza energética y proteger a los consumidores vulnerables para garantizar una transición energética justa y equitativa.
Resultado	Políticas más coherentes y específicas para hogares vulnerables en situación o en riesgo de pobreza energética; acceso más rápido, justo y asequible a soluciones estructurales (por ejemplo, renovaciones); reducción progresiva y medible de la pobreza energética y de los problemas relacionados con la salud y sociales en toda

³⁰ [SWD\(2025\) 140 final](#) (disponible en inglés).

³¹ Los incentivos divididos se producen cuando los propietarios de las viviendas carecen de motivación para mejorar la vivienda ya que los inquilinos obtienen la mayor parte de los beneficios, pero no pueden realizar los cambios por sí mismos.

³² Entre 2026 y 2032, el Fondo Social para el Clima aportará hasta 86 700 millones EUR para ayudar a las personas vulnerables y las pequeñas empresas, que son las más afectadas por el aumento de los costes de la energía y el transporte.

³³ El Reglamento sobre la modernización de la política de cohesión incentiva a los Estados miembros a aumentar la financiación para vivienda asequible y sostenible, prestando especial atención a los hogares afectados por la pobreza energética.

³⁴ [Programa de trabajo plurianual LIFE 2025-2027](#).

	la UE.
Cómo	<p>La Comisión:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ actualizará su Recomendación sobre la pobreza energética³⁵ para ofrecer un análisis adicional y compartir buenas prácticas reproducibles. Incluirá prácticas que aborden con éxito la pobreza energética y eliminará los incentivos divididos, utilizará herramientas digitales, simplificará el contacto con los ciudadanos vulnerables, aplicará medidas intersectoriales para proteger a los ciudadanos frente a las olas de calor, promoverá herramientas de financiación innovadoras para medidas de eficiencia energética y mostrará cómo el uso compartido de la energía y las comunidades de energía pueden mitigar la pobreza energética de manera eficaz (cuarto trimestre de 2026); ○ continuará prestando asistencia técnica y orientación adicional a las autoridades nacionales, regionales y locales para dirigirse de manera efectiva a los ciudadanos vulnerables a través de políticas y medidas (2026-2028); y ○ ayudará a las autoridades nacionales, regionales y locales a llegar a los ciudadanos en situación de pobreza energética con medidas eficientes mediante la financiación de nuevos proyectos en el marco del programa LIFE que aborden la pobreza energética. Adoptará medidas de comunicación e información personalizadas para informar a los ciudadanos vulnerables y en situación de pobreza energética sobre las oportunidades de ahorro de energía rentables (2026-2027).

Acción 9. Proteger a los ciudadanos vulnerables frente a las desconexiones

Para muchos ciudadanos de la UE, en particular aquellos que ya se enfrentan a la pobreza energética, la **incapacidad de pagar las facturas de energía** es una preocupación apremiante. El riesgo de desconexión de su suministro de electricidad y gas afecta gravemente a su calidad de vida y su salud, incluida la salud mental. En 2024, en torno a **treinta y un millones de europeos se retrasaron en el pago de sus facturas de servicios básicos**³⁶.

La Comisión colaborará con los Estados miembros, las autoridades reguladoras nacionales, los suministradores de energía, las organizaciones de consumidores y otras partes interesadas pertinentes para establecer sistemas a escala nacional que detecten **signos de alerta temprana** cuando los hogares tengan dificultades para pagar sus facturas de energía. El objetivo es ayudar a las empresas de servicios energéticos a dar el primer paso y ofrecer apoyo a dichos hogares antes de que el problema se agrave. Además, la Comisión promoverá buenas prácticas en materia de prevención y protección frente a las desconexiones, en particular **planes de gestión de la deuda**.

Objetivo	Mejor protección para ciudadanos vulnerables y en situación de pobreza energética en riesgo de desconexiones energéticas, a través de sistemas de alerta temprana y gestión de la deuda.
----------	---

³⁵ [EUR-LEX 32023H2407](#).

³⁶ Eurostat, [Arrears on utility bills](#) [«Atrasos en el pago de las facturas de servicios básicos», disponible en inglés], febrero de 2026.

Resultado	Menos desconexiones; protección permanente para consumidores vulnerables en toda la UE; reducción de la vulnerabilidad; mejor justicia social, salud y bienestar.
Cómo	La Comisión presentará directrices de apoyo y organizará cursos de formación para las autoridades nacionales y locales sobre el diseño y la aplicación de salvaguardias contra la desconexión , y promoverá mejores prácticas mediante talleres, actos y publicaciones específicos (segundo y tercer trimestre de 2026); e informará acerca del apoyo disponible con acciones de comunicación específicas (a lo largo de 2026).

PILAR IV. APLICAR LA LEGISLACIÓN DE LA UE VIGENTE

Los ciudadanos europeos se benefician de una sólida protección a los consumidores gracias a la legislación de la UE; sin embargo, la **aplicación sigue siendo desigual**. Sin una aplicación sólida sobre el terreno, seguirá existiendo una brecha entre la ambición de la UE y la experiencia vital de las personas. Las **autoridades locales** desempeñan un papel fundamental en el apoyo a los ciudadanos y la comunicación con estos, pero a menudo la participación de estas es insuficiente en el desarrollo de las políticas y **carecen de facultades y medios** para ofrecer medidas a los ciudadanos.

La Comisión trabajará con los Estados miembros y las partes interesadas pertinentes para ayudar a aplicar y cumplir la legislación de la UE, en particular, mediante la adopción de **orientaciones y análisis técnicos** sobre las comunidades de energía y el autoconsumo, como un plan de acción sobre las comunidades de energía; la protección de los clientes vulnerables y los clientes en situación de pobreza energética frente a la desconexión energética y durante la eliminación gradual del gas; el resumen de las condiciones contractuales clave; la gestión de riesgos de los suministradores; los precios al por menor basados en el mercado; la remuneración de la flexibilidad en los contratos minoristas; las normas técnicas para el cambio de suministrador.

Por supuesto, la aplicación no puede realizarse sin tener en cuenta a **todas las partes interesadas diferentes**. Por ese motivo, con el fin de alcanzar todos los objetivos establecidos en la presente comunicación, resulta esencial mantener una sólida interacción y **colaboración** entre la Comisión, los Estados miembros y los propios ciudadanos, así como con la sociedad civil, los reguladores, la industria y el mundo académico. A tal fin, la Comisión **racionalizará** las iniciativas actuales y aumentará la visibilidad de las herramientas de ayuda existentes, como la Plataforma de Asesoramiento sobre Energía para los Ciudadanos, la Plataforma de Asesoramiento sobre la Pobreza Energética, el Pacto de las Alcaldías, la iniciativa de las islas de la UE, la iniciativa Regiones carboníferas en transición y el Foro sobre comportamiento energético, elevando el **Foro de los Ciudadanos y la Energía** existente a centro de referencia para compartir las mejores prácticas y hacer un seguimiento del progreso sobre la aplicación. La Comisión también publicará orientaciones para que los Estados miembros capaciten a las ciudades, apoyándolas para explotar todo el potencial de las autoridades locales en el desarrollo de la transición hacia energías limpias. **A través de las organizaciones de consumidores nacionales, la Comisión prestará especial atención a la participación ciudadana, garantizando que los consumidores estén informados de sus derechos y de las oportunidades disponibles en el mercado de la energía de la UE.**