

# BONO SOCIAL ELÉCTRICO

- REGULACIÓN
- ÚLTIMAS MODIFICACIONES
- PROPUESTAS DE MEJORA



# ÍNDICE

---

Problemas del bono social eléctrico y propuestas de mejora.....	5
<b>ESTRUCTURA DEL INFORME.....</b>	<b>9</b>
<b>1. NORMATIVA ESTATAL DEL BONO SOCIAL ELÉCTRICO.....</b>	<b>11</b>
<b>2. REQUISITOS DE ACCESO AL BONO Y MEJORAS INTRODUCIDAS EN MARZO DE 2022</b>	
<b>.....</b>	<b>14</b>
2.1. Consumidores vulnerables .....	14
2.1.1. Nueva categoría de consumidor vulnerable a raíz de la COVID-19.....	16
2.2. Consumidores vulnerables severos.....	17
2.3. Consumidores en riesgo de exclusión social .....	19
2.4. Modificaciones de marzo de 2022 para ampliar la cobertura del bono .....	20
2.4.1. Los nuevos criterios de renta aprobados en marzo de 2022 .....	22
<b>3. COBERTURA Y FINANCIACIÓN DEL BONO SOCIAL ELÉCTRICO .....</b>	<b>24</b>
3.1. Problemas de acceso al bono social eléctrico .....	25
3.2. ¿A cuántas personas debe cubrir el bono? incidencia de la pobreza energética	25
3.3. Financiación del bono social eléctrico.....	28
<b>4. LAS PRESTACIONES DEL BONO SOCIAL ELÉCTRICO .....</b>	<b>29</b>
4.1. El PVPC y el bono social .....	30
4.2. Los descuentos del bono social eléctrico y los límites de energía. ....	33
4.2.1. Cantidad de energía bonificada. Casos prácticos .....	35
4.3. Alcance de la prohibición de cortes de suministro .....	37
4.4. Bono social térmico .....	39
<b>ANEXO I. LEGISLACIÓN ESTATAL CON MEDIDAS SOBRE POBREZA ENERGÉTICA Y PARA</b>	
<b>HACER FRENTE A LA ESCALADA DE PRECIOS.....</b>	<b>42</b>
<b>ANEXO II. BENEFICIARIOS DEL BONO SOCIAL ELÉCTRICO POR CCAA.....</b>	<b>44</b>
<b>ANEXO III. ¿CÓMO SE REFLEJA EL BONO SOCIAL ELÉCTRICO EN LA FACTURA? .....</b>	<b>45</b>



## PROBLEMAS DEL BONO SOCIAL ELÉCTRICO Y PROPUESTAS DE MEJORA

- **No cubre a toda la población que lo necesita** (epígrafe 3). Hay 1,2 millones de beneficiarios del bono social eléctrico en mayo de 2021. Como son puntos de suministro, si se multiplica esa cifra por el tamaño medio de hogar en España, 2,5 personas, da como resultado 2,9 millones de personas cubiertas por el bono social eléctrico. Esa cifra está alejada de las estimaciones que se obtienen a partir de los indicadores de la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética. Con datos del INE referidos a 2020, hay entre 2 y 3 millones de hogares afectados por la pobreza energética, y entre 4,5 y 8 millones de personas<sup>1</sup>.
- **Límites máximos de energía no adaptados a los consumos reales y a los actuales precios de la energía** (epígrafe 4). Los descuentos en la factura de electricidad que ofrece el bono social eléctrico se aplican sobre unos límites máximos de consumo de energía anuales que, por un lado, son inferiores a los consumos medios anuales y, por otro, son iguales para todos los hogares. En el actual contexto de precios elevados, resulta prioritario tener en cuenta los consumos reales y los factores que influyen, entre los que cabe destacar:
  - **El tipo de vivienda.** Una vivienda unifamiliar consume más del doble de energía que un piso, sobre todo en calefacción. La calefacción supone el 34% de la energía consumida en un piso mientras que sube al 67% en el caso de una vivienda unifamiliar<sup>2</sup>.
  - **La fuente de energía utilizada para la calefacción y el agua caliente.** Se estima que un 18% de las viviendas principales españolas cuentan con calefacción eléctrica<sup>3</sup>.
  - **La zona geográfica.** Algunos territorios tienen un clima más extremo que otros, lo que se traduce en un mayor consumo de energía.

En los últimos meses, los hogares con calefacción y agua caliente suministradas por electricidad se han encontrado, de pronto, con unos precios de la luz en la tarifa PVPC desorbitados y con que el bono social cubría solo una parte reducida de la factura. En el ejemplo utilizado en el epígrafe 4, en una vivienda unifamiliar con todos los consumos electrificados, el bono social habría cubierto entre el 5% y el 19% del consumo en marzo de 2022. El resto de la electricidad ha tenido que abonarse en ese mes a unos precios mucho más altos que el año anterior, que han situado la factura mensual entre 394 y 474 euros, según el colectivo beneficiario al que se pertenezca.

Para mejorar la protección, el bono social eléctrico debería tener en cuenta los consumos reales de electricidad. Con la información disponible se puede estimar la

<sup>1</sup> Actualización de Indicadores de la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2019-2024, diciembre de 2021, Ministerio para la Transición Ecológica.

<sup>2</sup> IDAE, Consumos del sector residencial en España, resumen, 2011.

<sup>3</sup> SPAHOUSE II: Análisis estadístico del consumo de gas natural en las viviendas principales con calefacción individual, IDAE, 2019, pág. 60.



energía media consumida según las diferentes variables (tipo de vivienda, servicios del hogar electrificados o zona geográfica)<sup>4</sup>. Sobre la base de estos consumos, han de establecerse descuentos que permitan a los hogares con menos recursos acceder a la energía a un coste adaptado a sus ingresos. Dada la incertidumbre sobre el importe futuro de la electricidad, los porcentajes de descuento deberían adaptarse periódicamente a las variaciones que se produzcan en el precio mayorista. Es necesario también evaluar con regularidad la protección que estas medidas están ofreciendo a los diferentes tipos de hogares.

- **El bono social eléctrico se aplica solo a la tarifa PVPC.** Uno de los requisitos para cobrar el bono social eléctrico es contratar el Precio Voluntario del Pequeño Consumidor (PVPC). Estos contratos suponen solo el 37% del total, el 63% restante está en el mercado libre. Además, el 60% de los hogares ignora el tipo de tarifa que tiene y solo el 30% declara conocer la diferencia entre el mercado libre y el regulado, según el Panel de Hogares de la CNMC (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia) del segundo trimestre de 2021.
- **Procedimiento de solicitud y concesión que dificulta el acceso.** Se estima que al menos un 50% de posibles personas beneficiarias del bono social eléctrico no lo solicitan por la dificultad del procedimiento. La medida más efectiva para extender el bono social sería la automatización de la solicitud, es decir, que la comprobación del cumplimiento de los requisitos se llevara a cabo sin necesidad de que mediara petición del consumidor/consumidora.
- **Los criterios de renta tienen en cuenta la última declaración de la renta** (“el último período impositivo con plazo de presentación vencido”) (epígrafe 2). Debería considerarse la situación económica en el mes anterior, tal y como se ha hecho de forma excepcional para las personas beneficiarias del bono social eléctrico como consecuencia de la COVID-19.
- **Dificultades para justificar los criterios de renta.** Hay problemas recurrentes en la aplicación telemática diseñada por el Ministerio para la Transición Ecológica para justificar los criterios de renta, que llevan a las comercializadoras a denegar las solicitudes del bono social. Uno de los motivos es la desactualización de los datos de la Agencia Tributaria en dicha aplicación. Otra razón por la que se deniegan las solicitudes es la ausencia de datos de rentas en la aplicación telemática en los casos en los que el consumidor/consumidora vulnerable no tiene ingresos. El Defensor del Pueblo ha informado de que se han denegado 41.000 solicitudes por no poder realizarse el cálculo de la renta<sup>5</sup>.
- **El bono social eléctrico no está configurado como un derecho del consumidor/consumidora vulnerable.** No existe un organismo público encargado de asegurar que el bono social constituye una prestación de nuestra política social. Es necesario crear un mecanismo ágil de denuncias y reclamaciones que ofrezca

<sup>4</sup> Por ejemplo: Consumos del sector residencial en España, IDAE, 2011, resumen de información básica.

<sup>5</sup> Datos proporcionados por el Ministerio para la Transición Ecológica al Defensor del Pueblo y que aparecen publicados en el Informe Anual de 2021 del Defensor del Pueblo. Tras la intervención del Defensor del Pueblo, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) pidió al Ministerio para la Transición Ecológica, en octubre de 2020, que ofreciera una solución a este problema. Expediente INF/DE/010/20, CNMC, 29 de octubre de 2020.

garantías a la ciudadanía. Las reclamaciones individuales se han de remitir a los organismos de consumo de las comunidades autónomas, que a su vez se quejan de no contar con información suficiente sobre los motivos por los que se rechazan las solicitudes<sup>6</sup>. Más allá de estas razones, en la práctica los servicios autonómicos no están actuando como “órganos de revisión”<sup>7</sup>. No hay tampoco mecanismos efectivos para presentar denuncias colectivas. La Federación Española de Familias Numerosas intentó recurrir a la CNMC para denunciar las trabas que ponen las grandes empresas eléctricas en la tramitación del bono social eléctrico a estos hogares. La CNMC concluyó que el número de reclamaciones presentadas por esa federación, 362, no tenía la “entidad suficiente para falsear el correcto funcionamiento del mercado”<sup>8</sup>.

- **Se cuestiona el papel de las grandes eléctricas.** Existen dudas sobre la voluntad de las empresas eléctricas de aplicar una prestación que además están obligadas a financiar. La solución a este problema consiste en que sean las Administraciones Públicas las responsables de reconocer el bono social. Conviene recordar la desconfianza de la ciudadanía hacia estas empresas. En una encuesta realizada antes de la última escalada de precios, la electricidad es el servicio peor valorado. El 15% de los hogares manifiesta estar poco o nada satisfecho. Los principales motivos de queja son su elevado precio y la falta de claridad en las facturas y sobre los precios aplicados<sup>9</sup>. El Defensor del Pueblo dedica un apartado en su Informe Anual para 2021 a las denuncias relacionadas con el bono social eléctrico. En 2019, las propias empresas reconocieron haber recibido 20.000 reclamaciones sobre el bono social eléctrico<sup>10</sup>.
- **Faltan evaluaciones del funcionamiento, datos estadísticos y grupos de trabajo que reformulen el bono social eléctrico.** El Ministerio para la Transición Ecológica no difunde información sobre las personas beneficiarias del bono social eléctrico, sus características sociodemográficas o sus perfiles de consumo. La CNMC publica, con varios meses de retraso, algunos datos básicos centrados, sobre todo, en la labor de liquidación que realiza entre las empresas eléctricas y las Administraciones Públicas. No existen evaluaciones públicas exhaustivas sobre el funcionamiento y cobertura del bono social. Se desconoce en qué medida el bono social ha conseguido mitigar el impacto de las últimas crisis provocadas por la pandemia y el incremento de los precios de la energía. Uno de los compromisos no cumplidos de la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética era analizar hasta qué punto los bonos sociales energéticos (eléctrico y térmico) permiten alcanzar una temperatura de confort adecuada.

No parecen existir grupos de trabajo o comisiones de colaboración interadministrativa. La última vez que se realizó una aproximación a este tema fue con motivo de la elaboración de la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética, aprobada por el Gobierno en 2019.

<sup>6</sup> Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2019-2024, pág. 104.

<sup>7</sup> Informe Anual para 2021 del Defensor del Pueblo, pág. 404.

<sup>8</sup> Resolución expediente S/0015/19 Bono Social, CNMC, 9 de enero de 2020.

<sup>9</sup> Panel de hogares de la CNMC, segundo trimestre de 2021.

<sup>10</sup> Informe de supervisión IS/DE/001/20 (pág. 31).



Dicho documento proponía mejoras cuya implantación debería ser una prioridad en estos momentos. Estas son algunas de ellas:

- La creación de una ayuda integral energética.
- La concesión automática.
- La intervención de una Administración Pública en la verificación de los requisitos de acceso.
- La coordinación con las comunidades autónomas, entidades locales y servicios sociales.

#### **OTRAS MEJORAS QUE DEBERÍAN CONSIDERARSE**

- Cuantificar el sobreendeudamiento provocado por el incremento de precios de la electricidad en los hogares con menores recursos y diseñar medidas para ayudarles a pagar las deudas acumuladas. El acuerdo catalán de marzo de 2021, por el que las Administraciones territoriales y Endesa asumieron la deuda contraída por miles de familias, debería servir de ejemplo para el resto del Estado.
- Tener en cuenta la situación económica de las familias en el mes anterior a la solicitud y crear mecanismos ágiles para que, en caso de disminuir los ingresos del hogar bruscamente, se pueda acceder en un plazo corto de tiempo a las categorías con mayor protección (consumidor vulnerable severo y en riesgo de exclusión social).
- Cambiar la ley para que, ante la ausencia de datos de renta de la persona solicitante, ésta pueda presentar la documentación justificativa y no quedar a merced de las vicisitudes de la aplicación telemática.
- Crear oficinas públicas que asesoren de forma imparcial sobre las diferentes tarifas y ayuden en la tramitación del bono social eléctrico.
- Eliminar el requisito de que los servicios sociales tengan que hacerse cargo del 50% de la factura para que un hogar sea considerado consumidor en riesgo de exclusión social y acceder a las máximas bonificaciones del bono social.
- Mejorar el bono social térmico. Se trata de una cantidad fija anual de entre 35 y 125 euros que se paga a las personas beneficiarias del bono social eléctrico para hacer frente a otros tipos de suministros energéticos (ver epígrafe 4.4). Se deberían adaptar sus cuantías a los consumos reales y a las características de los hogares.
- Estudiar la posibilidad de establecer una tarifa social que garantice el derecho al suministro eléctrico.

## ESTRUCTURA DEL INFORME

Sin suministro eléctrico es imposible ejercer otros derechos fundamentales, como la alimentación, la educación o la salud. Por ello, son cada vez más las voces que abogan porque el acceso a la energía sea un derecho protegido y amparado por los poderes públicos<sup>11</sup>.

Una de las medidas diseñadas en España para facilitar el acceso a la energía es el bono social eléctrico, que consiste en un descuento de una parte de la factura para las personas consideradas vulnerables o vulnerables severas.

Este informe analiza en detalle la información disponible sobre el bono social eléctrico<sup>12</sup>. Las cuestiones consideradas más relevantes se han estructurado en cuatro apartados:

- 1) El marco regulatorio. Se revisa el origen del bono social eléctrico en 2009, las principales normas estatales antes del comienzo de la pandemia y las que se han aprobado con posterioridad para hacer frente a las sucesivas crisis (la COVID-19, el fuerte incremento de los precios de la energía en 2021 y las consecuencias de la guerra de Ucrania en 2022). Se examinan los últimos cambios introducidos como parte del Plan nacional ante las consecuencias de la guerra de Ucrania (Reales Decretos-leyes 6/2022, de marzo de 2022, y 11/2022, de junio de 2022). Además, el anexo I enumera las principales normas con el fin de facilitar su localización.
- 2) Los requisitos de acceso al bono social y los diferentes tipos de personas beneficiarias (vulnerables, vulnerables severas y en riesgo de exclusión social). La renta mínima para ser considerado consumidor/consumidora vulnerable es de 12.159 euros al año (868 euros/mes, en 14 pagas). En el caso de un consumidor vulnerable severo la renta mínima mensual es de 6.079 euros al año (434 euros/mes, en 14 pagas).

Los consumidores/consumidoras en riesgo de exclusión social tienen como renta mínima la misma que los vulnerables severos, pero además una Administración territorial debe abonar al menos el 50% de su factura.

<sup>11</sup> Recomendación de la Defensora del Pueblo a la Secretaría de Estado de Energía, 2017. Queja nº 17006846. Campaña Derecho a la Energía del Sindicato Europeo de Servicios Públicos. El principio 20 del Pilar Europeo de Derechos Sociales señala que toda persona tiene derecho a acceder a servicios esenciales de alta calidad, entre los que se incluye la energía.

<sup>12</sup> Elaborado por Lola Morillo, área de sociología. Apoyo administrativo a cargo de Dolores Sánchez.



---

Se revisan los nuevos criterios de renta del Real Decreto-ley 6/2022 diseñados para aumentar la cobertura del bono social y que son: se tiene en cuenta a los otros adultos que conviven en el hogar; se aumenta la puntuación que se obtiene por la concurrencia de circunstancias especiales (discapacidad, dependencia, violencia de género, víctima de terrorismo o monoparentalidad); se sustituye el concepto de unidad familiar por el más amplio de unidad de convivencia. Además, se ha automatizado la solicitud del bono social eléctrico para los hogares perceptores del Ingreso Mínimo Vital.

- 3) La cobertura del bono social eléctrico. Se compara la cobertura actual, 1,2 millones de puntos de suministro, con las estimaciones más elevadas que se extraen a partir de los indicadores oficiales sobre pobreza energética, entre 2 y 3 millones de hogares. Además de los indicadores oficiales, es importante examinar qué otras variables deberían utilizarse para medir la pobreza energética. El candidato más claro para entrar en la lista de indicadores es el precio de la electricidad. Hace falta también relacionar la pobreza energética con el aumento de las tasas de pobreza y exclusión social.
- 4) Las prestaciones del bono social eléctrico: los descuentos que ofrece sobre la factura, la prohibición de corte de suministro y el bono social térmico. En esta sección se intenta evaluar el grado de protección que ha ofrecido el bono social eléctrico durante los últimos meses para hogares con calefacción y agua caliente suministradas por electricidad y para otros que utilizan el gas natural como fuente de calefacción y agua caliente. Se analiza en qué medida el bono social ha compensado la subida de la tarifa PVPC de los últimos meses para estos dos tipos de hogares. La conclusión es que al consumidor/consumidora con calefacción y agua caliente por gas natural el bono social le ha protegido frente a los incrementos. Pero esto no ha sido así para la vivienda unifamiliar con calefacción y agua caliente suministradas por electricidad. El problema estriba en que la cantidad de energía bonificada es la misma para ambos tipos de hogares.

## 1. NORMATIVA ESTATAL DEL BONO SOCIAL ELÉCTRICO

El origen del bono social eléctrico en nuestro país se encuentra en el Real Decreto 6/2009, que en su artículo 2 consideraba dicho instrumento como una obligación de servicio público que se imponía a las empresas eléctricas.

Se apoyaba para ello en lo dispuesto en la Directiva 2003/54/CE (sustituida posteriormente por la 2009/72/CE) del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad.

La Directiva 2009/72/CE establece que cada Estado miembro adoptará las medidas adecuadas para “garantizar el necesario suministro de electricidad a los clientes vulnerables” y definirá el concepto de cliente vulnerable.

Hasta el inicio de la pandemia, las principales normas nacionales sobre el bono social eléctrico eran las siguientes:

- El art. 45 de la Ley 24/2013 del sector eléctrico señala que el bono social eléctrico se pagará a los consumidores vulnerables y se circunscribirá a personas físicas en su vivienda habitual.
- El real decreto 897/2017 define los requisitos para ser considerado consumidor vulnerable, vulnerable severo y en riesgo de exclusión social. Las ayudas del bono social eléctrico se incrementan según aumenta el grado de vulnerabilidad.
- La orden ETU/943/2017 desarrolla el real decreto 897/2017.
- El Real Decreto-ley 15/2018 crea el bono social térmico, cantidad anual destinada a la calefacción, agua caliente sanitaria o cocina. Se paga a las personas beneficiarias del bono social eléctrico y su cuantía oscila actualmente entre los 35 y los 125 euros al año. En esta norma, el Gobierno se comprometió a la elaboración de la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética. Esta estrategia fue aprobada en 2019 y desde entonces se publican actualizaciones anuales de cuatro indicadores que intentan aproximarse a la incidencia de la pobreza energética.



---

Durante la pandemia y en los años 2021 y 2022, se han introducido varias modificaciones en la regulación del bono social eléctrico como parte de los llamados escudos sociales y de las medidas encaminadas a mitigar el incremento de los precios de la energía. Entre ellas destacan:

- La creación de nuevas categorías de personas beneficiarias del bono social eléctrico como consecuencia de la COVID-19. Se reguló primero en marzo de 2020 para las trabajadoras/trabajadores autónomos (real decreto ley 11/2020) y luego se amplió, en junio de 2020 (real decreto ley 30/2020), a situaciones de desempleo, ERTE o empresarios que hayan visto disminuir sus ingresos por motivos de cuidados o circunstancias similares. Esta medida se ha ido prorrogando hasta el 31 de diciembre de 2022.
- Los descuentos del bono social, sobre una parte de la factura, pasan del 25% al 60%, y para los vulnerables severos del 40% al 70%. La ampliación de los descuentos se regula por primera vez en octubre de 2021 (real decreto ley 23/2021) y con posterioridad se ha ampliado hasta el 31 de diciembre de 2022.
- Prohibición del corte de suministro de energía eléctrica, gas natural y agua a consumidores vulnerables. Se aprobó inicialmente al principio de la pandemia (real decreto ley 8/2020) y se ha ido prorrogando hasta el 31 de diciembre de 2022.
- Se prolonga hasta 10 meses la prohibición de interrumpir el suministro de electricidad por impago a consumidores vulnerables perceptores del bono social. Anteriormente era de 4 meses. Durante ese tiempo se garantiza un suministro mínimo que garantice unas condiciones de confort (3,5 kW), el llamado suministro mínimo vital, regulado en septiembre de 2021 en el Real Decreto-ley 17/2021. El suministro mínimo vital constituye una medida permanente en el tiempo que se ha incluido en un nuevo artículo 45bis de la ley 24/2013 del sector eléctrico.
- Rebajas fiscales en la factura de la electricidad: la reducción del IVA del 21% al 10% y del Impuesto sobre la Electricidad del 5,1% al 0,5%, así como la suspensión del Impuesto sobre el Valor de la Producción de Energía Eléctrica. Estas medidas se aprobaron por primera vez en 2021, entre los meses de junio (Real Decreto-ley 12/2021) y septiembre (Real Decreto-ley 17/2021), y su vigencia se ha ido extendiendo. El Real Decreto-ley 11/2022, de 25 de junio, ha

ampliado la rebaja del IVA del 10% al 5% y ha prorrogado las tres rebajas fiscales hasta finales de 2022<sup>13</sup>.

- En marzo de 2022, Real Decreto-ley 6/2022, por el que se adoptan medidas urgentes de respuesta a la guerra de Ucrania, prorroga los descuentos extraordinarios del bono social eléctrico, diseña un nuevo mecanismo de financiación de este instrumento (sección 3.3) e introduce mejoras encaminadas a aumentar el número de personas beneficiarias de este bono (sección 2.4). Se aprueban además 75 millones adicionales para financiar el previsible aumento de beneficiarios del bono social térmico.
- El Real Decreto-ley 10/2022, de 13 de mayo, establece un mecanismo temporal para reducir el precio de la electricidad en el mercado mayorista. Una de las condiciones que ha establecido la Comisión Europea para aprobar ese mecanismo es reformar el actual precio voluntario para el pequeño consumidor.
- En junio de 2022, el Real Decreto-ley 11/2022 prorroga varias de las medidas que vencían a finales de ese mes. Las medidas prorrogadas hasta 31 de diciembre de 2022 son: los descuentos extraordinarios del bono social eléctrico; la nueva categoría de consumidor vulnerable a raíz de las COVID-19; y la prohibición de corte de suministro de energía eléctrica, gas natural y agua a los hogares en los que concurra la condición de vulnerables, vulnerables severos o en riesgo de exclusión social.

Existe además regulación específica sobre pobreza energética en diversas comunidades autónomas y corporaciones locales que no se aborda en este informe. Tan solo se menciona la ley catalana 24/2015 de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, por su relevancia en el actual contexto de precios. Gracias a esta norma se ha conseguido firmar en marzo de 2021 un acuerdo entre las administraciones públicas territoriales catalanas y Endesa para condonar la deuda contraída por un número importante de hogares (ver sección 4.3).

<sup>13</sup> La rebaja del IVA incluye medidas específicas más ventajosas para los consumidores/consumidoras vulnerables severos o en riesgo de exclusión social que, en la práctica, se han visto superadas por el incremento del precio de la electricidad. A la hora de aplicar la rebaja del IVA, para los consumidores vulnerables severos y en riesgo de exclusión social no se ponen límites a la potencia contratada ni al precio del mercado mayorista. Para el resto de consumidores, el límite de potencia es de 10 kW y el precio que debe alcanzar en el mercado mayorista es de 45 euros MWh.



## 2. REQUISITOS DE ACCESO AL BONO SOCIAL ELÉCTRICO Y MEJORAS INTRODUCIDAS EN MARZO DE 2022

El Real Decreto 897/2017 distingue entre diferentes grados de vulnerabilidad, que a su vez influyen en la cuantía del descuento de la factura eléctrica al que se tiene derecho. Los descuentos se aplican sobre unos límites máximos de consumo anual que varían según el tipo de personas beneficiarias (ver epígrafe 4).

La legislación distingue entre tres tipos de consumidores/consumidoras con derecho al bono social:

- Consumidor vulnerable. Son 591.000 hogares. El descuento se ha ampliado temporalmente del 25% al 60%.
- Consumidor vulnerable severo. Su número asciende a 570.000 hogares. De forma temporal, el descuento ha pasado del 40% al 70%.
- En riesgo de exclusión social. Eran unas 4.000 familias en 2020. En este caso, la totalidad de la factura es asumida entre el bono social y los servicios sociales.

A continuación, se revisan los requisitos que se exigen para reconocer un grado de vulnerabilidad u otro a los hogares. Se examinan también los requisitos de renta y otras medidas aprobadas en marzo de 2022 (Real Decreto-ley 6/2022), con el fin de aumentar la cobertura del bono social eléctrico.

### 2.1. Consumidores vulnerables

Para ser considerado consumidor vulnerable hay que cumplir alguno de los siguientes requisitos (art. 3, Real Decreto 897/2017):

- a) De renta, según el número de miembros de la unidad familiar. Se establecen unos límites máximos de renta anual referenciados al Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM). Estos umbrales se aumentan en caso de personas con circunstancias especiales (discapacidad, víctimas de violencia de género o terrorismo, familias monoparentales, dependientes).
- b) Ser pensionista 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 percibir otros ingresos de una cuantía anual superior a 500 euros.

- c) Estar en posesión del título de familia numerosa. No existe criterio de renta en este colectivo para acceder a los descuentos como consumidor vulnerable, aunque sí para las familias numerosas calificadas como vulnerables severas.
- d) El consumidor o algún miembro de su unidad de convivencia ha de ser beneficiario del Ingreso Mínimo Vital. Esto es una novedad del real decreto ley 6/2022.

La tabla 2.1 refleja el peso de cada colectivo en mayo de 2021. Los grupos más numerosos son las familias numerosas (41%) y las unidades familiares sin menores (41%). Sorprende el escaso peso de grupos que se asocian con mayor riesgo de pobreza como las personas mayores (12,4%) o las unidades familiares con menores (5,6%).

En cuanto a la evolución de los beneficiarios/as vulnerables entre 2019 y 2020, los últimos datos anuales disponibles muestran que disminuyen en todas las categorías, excepto entre las familias numerosas, que aumentan ligeramente (tabla 2.2). El descenso es especialmente acusado en el caso de los pensionistas (-29%) y de las unidades familiares sin menores (-22%).

Tabla 2.1. Puntos de suministros / beneficiarios del bono social eléctrico (solo consumidores vulnerables) (mayo 2021)			
	Tipo	Nº	%
Consumidores vulnerables	Pensionistas	73.366	12,4%
	Familias numerosas	243.553	41,2%
	Unidad familiar sin menores	241.047	40,7%
	Unidad familiar con un menor	18.554	3,1%
	Unidad familiar con dos menores	15.035	2,5%
	Total	591.555	100%
	Fuente: Boletín de Indicadores Eléctricos, septiembre de 2021. CNMC.		



**Tabla 2.2. Beneficiarios del bono social eléctrico 2019 y 2020**

				2020-2019	
Categoría		2019	2020	Absolutos	%
<b>Consumidores Vulnerables</b>	Unidad Familiar sin menores	292.411	228.316	-64.095	-22
	Unidad Familiar con un menor	21.049	17.827	-3.222	-15
	Unidad Familiar con dos menores	16.878	14.480	-2.398	-14
	Familia Numerosa	220.755	233.758	13.003	6
	Pensionistas	100.474	71.366	-29.108	-29

Fuente: CNMC, Informe IS/DE/027/21, pág. 133, tabla 42.

### **2.1.1. Nueva categoría de consumidor vulnerable a raíz de la COVID-19**

En abril de 2020, a través del Real Decreto-ley 11/2020, se creó una nueva categoría de consumidor vulnerable con derecho a percibir el bono social (art. 28): trabajadoras y trabajadores autónomos que hayan cesado su actividad o hayan visto reducida su facturación como consecuencia del covid-19.

En septiembre de 2020, el Real Decreto-ley 30/2020 reconoció una nueva categoría de consumidor vulnerable relacionada con los efectos económicos de la COVID-19, que posteriormente se ha ido renovando hasta finales de 2022. En este caso, los requisitos para acceder al bono social son encontrarse:

- En situación de desempleo.
- Afectado/afectada por ERTE.
- En caso de ser empresario, haber visto reducida su jornada por motivos de cuidados, u otras circunstancias similares que supongan una pérdida sustancial de ingresos.

El descuento para estas nuevas personas beneficiarias es el mismo que para los consumidores vulnerables: 25% sobre los límites de consumo establecidos, ampliado al 60% de forma temporal.

En cuanto al número de beneficiarios, entre mayo y septiembre de 2020 hubo 4.000-5.000 beneficiarios mensuales del Real Decreto-ley 11/2020, para disminuir progresivamente hasta alcanzar los 325 beneficiarios en diciembre de 2020 (tabla 2.3).

El impacto del Real Decreto-ley 30/2020 se estima en 2.357 beneficiarios en diciembre de 2020 (tabla 2.3).

Tabla 2.3. Beneficiarios del bono social eléctrico a causa de la COVID-19 (diciembre de 2020)	
Regulación	Nº
Medidas covid - Art. 28 RD-ley 11/2020	325
Medidas covid - DA 6ª RD-ley 30/2020	2.357
Fuente: CNMC, Informe IS/DE/027/21, pág. 133, tabla 42.	

Los criterios de renta para estos beneficiarios (Real Decreto-ley 8/2021) tienen en cuenta los ingresos de la unidad familiar durante el mes anterior y están referenciados al IPREM. De acuerdo con la web del Ministerio para la Transición Ecológica, el umbral de renta va desde los 1.013 euros al mes (1,5 veces la doceava parte del IPREM en 14 pagas) en unidades familiares sin menores a los 1.688 euros al mes cuando hay dos menores (2,5 veces la doceava parte del IPREM en 14 pagas). Si existen circunstancias especiales (familia monoparental, discapacidad, dependientes, víctima de terrorismo o violencia de género), los umbrales aumentan 0,5%, y oscilan entre 1.351 (2 veces la doceava parte del IPREM) y 2.026 euros al mes (3 veces la doceava parte del IPREM).

De cara a las propuestas de mejora del bono social eléctrico, **la consideración de la renta de la unidad familiar en el mes anterior al que se realiza la solicitud** implica una mayor capacidad de respuesta ante las situaciones de pérdida de ingresos. Este desarrollo podría ampliarse a los otros beneficiarios/beneficiarias del bono social eléctrico ya que en la actualidad se tiene en cuenta “el último período impositivo con plazo de presentación vencido”, que en el mejor de los casos correspondería con los ingresos del año anterior o de dos años antes.

## 2.2. Consumidores vulnerables severos

Los umbrales de renta anual para entrar en la categoría de consumidor/a vulnerable severo son inferiores a los establecidos para los consumidores vulnerables (art. 3, real decreto 897/2017):

- En el caso de unidades de convivencia con o sin menores, los umbrales de renta anuales son el 50% de los establecidos para los consumidores vulnerables, incrementados en el caso de que concurra alguna de las



circunstancias especiales señaladas anteriormente. Los límites más bajos de renta entre los consumidores vulnerables severos serían de 6.079,71 euros/año (434 euros/mes, en 14 pagas) para un demandante individual, 7.295,65 euros/año (521 euros/mes, en 14 pagas) para una unidad de convivencia con dos adultos u 8.106,28 euros/año (579 euros/mes, en 14 pagas) para una unidad de convivencia con dos adultos y un menor.

- Para pensionistas el umbral de renta para ser considerado consumidor vulnerable severo es de 8.106,28 euros (579 euros/mes, en 14 pagas, 1 vez el IPREM).
- Para las familias numerosas el límite de renta para entrar en los descuentos como vulnerable severo es de 16.212,56 euros (1.158 euros/mes, en 14 pagas, 2 veces el IPREM).

Los datos de beneficiarios considerados vulnerables severos (tabla 2.4) reflejan que casi dos tercios corresponden a unidades familiares sin menores, mientras que otros colectivos que se relacionan con niveles más altos de pobreza, como las personas mayores o las unidades familiares con menores, tienen un menor peso.

#### 2.4. Puntos de suministros / beneficiarios del bono social eléctrico

	Tipo	Nº	%
<b>Consumidores vulnerables severos</b>	Pensionistas	52.038	9,1%
	Familias numerosas	83.528	14,7%
	Unidad familiar sin menores	330.207	58,0%
	Unidad familiar con un menor	64.696	11,4%
	Unidad familiar con dos menores	39.190	6,9%
	Total	569.659	100%

Fuente: Boletín de Indicadores Eléctricos, septiembre de 2021. CNMC.

En cuanto a la evolución, entre 2019 y 2020 los beneficiarios han disminuido en todas las categorías. El mayor descenso se produce entre el colectivo de pensionistas (-32%) (tabla 2.5).

**2.5. Beneficiarios del bono social eléctrico 2019 y 2020**

		2020-2019			
Categoría		2019	2020	Absolutos	%
<b>Consumidores vulnerables severos</b>	Unidad Familiar sin menores	351.865	306.384	-45.481	-13
	Unidad Familiar con un menor	63.553	59.982	-3.571	-6
	Unidad Familiar con dos menores	39.490	36.760	-2.730	-7
	Familia Numerosa	92.137	80.006	-12.131	-13
	Pensionistas	74.034	49.979	-24.055	-32

Fuente: CNMC, Informe IS/DE/027/21, pág. 133, tabla 42.

Existe controversia en cuanto a si realmente el bono social está llegando a las personas que cumplen los requisitos para ser consideradas vulnerables severas. Tal y como se ha indicado al inicio de este informe, desde distintas instancias se critica el tratamiento que se da a los solicitantes sobre los que la Agencia Tributaria no tiene datos. Según la información proporcionada por el Ministerio para la Transición Ecológica al Defensor del Pueblo, 41.445 solicitudes han sido denegadas por no poder calcular la renta<sup>14</sup>. Esta situación se da en “solicitudes de hogares con bajos ingresos que no han presentado la declaración del IRPF y afecta también a familias numerosas que, por sus reducidos niveles de renta, solicitan la declaración de vulnerabilidad severa”<sup>15</sup>.

**2.3. Consumidores en riesgo de exclusión social**

Los requisitos para ser reconocido como consumidor vulnerable severo en riesgo de exclusión social son:

- No superar los umbrales de renta establecidos para el consumidor vulnerable severo.
- Estar siendo atendido por los servicios sociales de una Administración autonómica o local.
- Que esa Administración financie al menos la mitad de la factura.

<sup>14</sup> Informe Anual de 2021 del Defensor del Pueblo, pág. 404.

<sup>15</sup> Informe Anual de 2021 del Defensor del Pueblo, pág. 404.



---

Se trata de un colectivo poco numeroso y cuyo número ha ido descendiendo de 4.840 en 2018, a 4.338 en 2019 y 4.069 en 2020<sup>16</sup>.

Este sería el tipo de consumidor que obtendría un 100% de descuento sobre su factura eléctrica. Pero los datos muestran que es difícil entrar en esta categoría. Ya en 2017, el Consejo de Estado, en su dictamen del Real Decreto 897/2017, señaló que el consumidor en riesgo de exclusión social debe definirse en función de unos criterios diferentes a la financiación de la mitad de la factura por parte de las Administraciones territoriales. Esto es relevante porque, como señala el dictamen del Consejo de Estado, las Administraciones territoriales no están obligadas a “participar en la aplicación del bono social en sus respectivos territorios”.

#### **2.4. Modificaciones introducidas en marzo de 2022 para ampliar la cobertura del bono social eléctrico**

El Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo (Plan nacional ante las consecuencias de la guerra de Ucrania), introdujo varios cambios encaminados a aumentar el volumen de personas beneficiarias. Estos son algunos de ellos:

- Se sustituye el concepto de unidad familiar por el más amplio de unidad de convivencia en los requisitos para acceder al bono social eléctrico<sup>17</sup>.
- Se amplían los límites de renta para acceder al bono social eléctrico con el fin de elevar los ingresos mínimos que dan derecho al mismo. Como los descuentos van en función de si el consumidor es considerado vulnerable o vulnerable severo, al incrementarse los límites de renta se espera que haya más beneficiarios en ambos colectivos (ver sección 2.4.1). El Gobierno ha estimado el impacto de esta medida en 600.000 nuevos beneficiarios/as.
- Además, habrá perceptores actuales que antes superaban los límites de renta para ser considerados vulnerables severos y que ahora sí puedan acceder a los mayores descuentos de ese colectivo. Por esta razón, el real decreto regula, en la disposición adicional octava, la posibilidad de que los beneficiarios actuales puedan solicitarlo bajo las nuevas condiciones.

---

<sup>16</sup> Informe IS/DE/027/21, pag. 133, tabla 42.

<sup>17</sup> Se entiende por unidad de convivencia la formada “por todas las personas que residan en un mismo domicilio y que estén unidas entre sí por vínculo matrimonial o como pareja de hecho..., o por vínculo hasta el segundo grado de consanguinidad, afinidad, adopción, y otras personas con las que conviva en virtud de guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente” (disposición adicional 23ª).

Otras modificaciones del Real Decreto-ley 6/2022 que van a contribuir también al aumento, o al menos al mantenimiento de los beneficiarios del bono social eléctrico, son:

- Los perceptores actuales mantienen el bono social eléctrico “hasta que finalice el plazo de dos años desde su concesión” (disposición transitoria cuarta). Anteriormente, perdían el derecho al bono social si dejaban de cumplir con los requisitos que daban acceso al mismo (art. 9.2 del real decreto 897/2017). En el caso de las familias numerosas, la regulación no ha cambiado, el derecho al bono social eléctrico se pierde cuando caduca el título de familia numerosa.
- Se aprueba temporalmente una prórroga automática a los dos años para los beneficiarios actuales del bono social eléctrico que no sean familia numerosa, siempre y cuando sigan cumpliendo con los requisitos para tener acceso (disposición transitoria cuarta). Aunque no queda muy claro en la ley, parece que la prórroga automática indefinida es solo para los nuevos beneficiarios del bono social, no para los existentes<sup>18</sup>. La prórroga automática significa que corresponde a la comercializadora comprobar si el beneficiario cumple las condiciones, mientras que anteriormente había que volver a presentar la solicitud (art. 10 del real decreto 897/2017).
- El Real Decreto-ley 6/2022 ha avanzado parcialmente en una de las mejoras propuestas en la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética, la concesión directa de la ayuda a los colectivos que perciban prestaciones vinculadas de antemano a niveles de renta bajos.

Se incluyen como beneficiarios del bono social eléctrico a los hogares en los que alguno de sus miembros perciba el Ingreso Mínimo Vital (disposición final 23ª). Este es el único colectivo que no necesita presentar la documentación ante la comercializadora para solicitar por primera vez el bono social eléctrico.

No obstante, la disposición transitoria quinta prevé que deberán acreditar ante la comercializadora que son beneficiarios del Ingreso Mínimo Vital

---

<sup>18</sup> La carta mandada por una de las grandes comercializadoras en la factura de abril de 2022 interpreta así la nueva regulación. Se señala que para los actuales beneficiarios, que no pertenezcan al colectivo de familia numerosa, una vez llegue la fecha de vencimiento, percibirán el bono social de manera automática durante dos años adicionales (“una única prórroga”), si siguen cumpliendo con los requisitos legales. La aplicación del bono social bajo las nuevas condiciones tiene una renovación automática cada dos años, “de manera indefinida”, siempre que se cumplan los requisitos, pero es preciso volver a presentar la solicitud.



---

mientras la aplicación telemática que comprueba los requisitos no esté adaptada para realizar esta tarea de forma automática.

Dados los problemas de la aplicación telemática, **debería contemplarse la posibilidad de que las personas solicitantes puedan presentar la información que certifica sus circunstancias económicas**. La CNMC ha constatado, tras la intervención del Defensor del Pueblo, que no existe un criterio de actuación común entre las comercializadoras a la hora de certificar los ingresos o la ausencia de estos; en especial, en los casos en los que la aplicación niega la solicitud por carecer de datos. Una comercializadora acepta la documentación que le presenta el usuario y otra se escuda en la aplicación telemática para denegar la solicitud<sup>19</sup>.

#### **2.4.1. Los nuevos criterios de renta aprobados en marzo de 2022**

El real decreto ley 6/2022, de 29 de marzo, establece unos nuevos requisitos de renta que sustituyen a los anteriores y tienen carácter permanente. Para tener acceso al bono social eléctrico la renta de la unidad de convivencia de un consumidor vulnerable ha de ser:

- Igual o inferior a 1,5 veces el IPREM de 14 pagas (12.159,42 euros/año, 868,53 euros/mes).
- Se incrementa 0,3 el multiplicador de renta respecto al IPREM en 14 pagas por cada miembro adicional mayor de edad que conforme la unidad de convivencia. Es decir, 2.431,88 euros más (14.591,3 euros/año para una unidad de convivencia con dos adultos, 1042,2 euros/mes).
- Se aumenta 0,5 el multiplicador de renta respecto al IPREM en 14 pagas por cada menor de edad. Son 4.053,14 euros más por cada menor (16.212,56 euros/año para una unidad de convivencia de un adulto con un menor, 1.158 euros/mes).
- Los incrementos de los límites de renta por la concurrencia de circunstancias especiales (discapacidad, dependencia, violencia de género, víctima de terrorismo o monoparentalidad) pasan del 0,5 anterior al 1. Estas circunstancias antes incrementaban los límites de renta en 4.053,14 euros y ahora 8.106,28 euros.

---

<sup>19</sup> Expediente INF/DE/010/20, CNMC, 29 de octubre de 2020.

Respecto a la regulación anterior, en el Real Decreto-ley 6/2022:

- Se tienen en cuenta por vez primera a los otros adultos que convivan en la unidad de convivencia. Esto permite elevar los niveles de renta sobre los que se calcula el derecho.
- Los incrementos de los límites de renta por la concurrencia de circunstancias especiales (discapacidad, dependencia, violencia de género, víctima de terrorismo o monoparentalidad) del 0,5 anterior al 1, se traducen también en un aumento de los límites máximos de renta.
- La regulación respecto al incremento del multiplicador del IPREM en 0,5 por cada menor no parece tener un impacto con respecto a la regulación anterior. Previamente, el límite anual de 1,5 veces el IPREM en 14 pagas se incrementaba 0,5 en el caso de 1 menor y 1 punto cuando había dos menores. En el caso de 1 o 2 menores los límites de renta serían los mismos que en la regulación anterior.
- En principio parece que los límites de renta se incrementarían solo cuando hubiera 3 menores, pero entonces la unidad de convivencia ya tendría derecho al bono social eléctrico por ser familia numerosa.
- No obstante, debe tenerse en cuenta que al haberse sustituido el concepto de unidad familiar por el de unidad de convivencia y haberse ampliado el vínculo hasta el segundo grado de consanguinidad, es posible que a partir de ahora se pueda incluir a familiares que antes no entraban en el cómputo. Un ejemplo sería el de nietos menores que viven con los abuelos.



### 3. COBERTURA Y FINANCIACIÓN DEL BONO SOCIAL ELÉCTRICO

En mayo de 2021 había 1.161.000 beneficiarios del bono social eléctrico. Al ser puntos de suministros se entiende que esa cifra se corresponde con hogares. Andalucía, Valencia, Madrid y Cataluña son las Comunidades Autónomas con mayor número de beneficiarios (ver anexo II).

En la sección 2 se han examinado los datos desagregados de beneficiarios según el grado de vulnerabilidad. Por tipo de colectivo, los consumidores vulnerables representan el 51% y los vulnerables severos el 49%.

En este epígrafe se suman los datos de ambos grupos, con el fin de analizar las cifras globales del bono social eléctrico. En cuanto a las categorías, cerca de la mitad son unidades familiares sin menores y casi un tercio familias numerosas (tabla 3.1). Las únicas unidades con menores que tienen un peso importante son las familias numerosas, el 75% de las cuales, al ser consideradas vulnerables, no tienen que justificar estar por debajo de un nivel de renta. Parece que, al simplificarse los trámites administrativos y evitar los problemas de la aplicación telemática del Ministerio para la Transición Ecológica y las diferentes interpretaciones de las compañías eléctricas, se consigue un mayor acceso al bono social.

**Tabla 3.1. Puntos de suministros / beneficiarios del bono social eléctrico (mayo 2021)**

	Tipo	Nº	%
<b>Total (vulnerables y vulnerables severos)</b>	Pensionistas	125.404	10,8%
	Familias numerosas	327.081	28,2%
	Unidad familiar sin menores	571.254	49,2%
	Unidad familiar con un menor	83.250	7,2%
	Unidad familiar con dos menores	54.225	4,7%
	Total	1.161.214	100%

Fuente: Boletín de Indicadores Eléctricos, septiembre de 2021. CNMC.

En cuanto a la evolución de los beneficiarios del bono social eléctrico, en 2017, al implantarse un nuevo sistema con requisitos más exigentes, la cobertura del bono social eléctrico descendió de 2.333.000 beneficiarios en diciembre de ese año a poco más de 1 millón un año después<sup>20</sup>. Entre diciembre de 2018 y diciembre de 2019 el

<sup>20</sup> Anteriormente podían ser beneficiarios del bono social (Real Decreto-ley 6/2002): - Las personas físicas que tengan una potencia contratada inferior a 3 kW en su vivienda habitual. - Los consumidores con 60 o más años que acrediten ser pensionistas del Sistema de la Seguridad Social por jubilación, incapacidad permanente y viudedad y que perciban las cuantías mínimas vigentes en cada momento para dichas

número de beneficiarios aumenta en unas 260.000 personas, hasta 1.276.984. Entre 2019 y 2020 la cobertura desciende en 171.000 beneficiarios. Resulta difícil de explicar ese descenso, habida cuenta de que la crisis económica provocada por la pandemia debería haber supuesto un aumento de las personas beneficiarias.

### 3.1. Problemas de acceso al bono social eléctrico

Uno de los problemas del bono social eléctrico es que la solicitud ante la comercializadora de referencia se ha mostrado “ardua y difícil para el consumidor”. Diferentes fuentes consideran que al menos un 50% de las personas que cumplen los requisitos del bono social no lo están percibiendo<sup>21</sup>.

Estas cifras son similares a las estimadas por el Gobierno de Mariano Rajoy en 2017, cuando se aprobó el actual mecanismo de solicitud mediante el Real Decreto 897/2017. En 2017, la memoria de análisis de impacto normativo de ese real decreto, documento elaborado por el Gobierno, reconocía implícitamente la dificultad del proceso de solicitud. En dicha memoria se estimó que un 55% de hogares que podían beneficiarse no llegarían a solicitar y acreditar las condiciones para acogerse al bono social eléctrico<sup>22</sup>. Esto suponía que solo un 45% de los potenciales beneficiarios iba a lograr el bono social.

Al principio de este documento y en los epígrafes 2.2 y 2.4 se han señalado los problemas que organismos, como el Defensor del Pueblo, han constatado en el reconocimiento del derecho a percibir el bono social.

### 3.2. ¿A cuántas personas debería cubrir el bono social? La incidencia de la pobreza energética

En diciembre de 2021, el Ministerio para la Transición Ecológica (MITECO) actualizó los cuatro indicadores de la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética (tabla 3.2). Los datos están referidos a 2020, por lo que no consideran el impacto que en los

---

clases de pensión. - Los beneficiarios de pensiones del extinguido Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez y de pensiones no contributivas de jubilación e invalidez mayores de 60 años. - Los consumidores que acrediten ser familias numerosas. - Los consumidores que acrediten formar parte de una unidad familiar que tenga todos sus miembros en situación de desempleo.

<sup>21</sup> Dos años de estrategia contra la pobreza energética. Septiembre 2021. Ecodes. Pág. 13.

<sup>22</sup> Dictamen del Consejo de Estado. Nº de expediente 734/2017.

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2017-734>



hogares ha tenido el aumento desorbitado de los precios de la electricidad desde la segunda mitad de 2021.

Respecto al año anterior, estos son los dos indicadores que más han aumentado en 2020 (tablas 3.2 y 3.3):

- La población que no puede mantener su vivienda en invierno a una temperatura adecuada ha pasado del 7,6% al 10,9%. El incremento supone 1,6 millones más de personas afectadas por la pobreza energética.
- La población que ha tenido retrasos en el pago de facturas de suministros de la vivienda se ha incrementado del 6,6% al 9,6%. En volumen de población, son 1,4 millones más de personas en pobreza energética.

Al convertir los datos de la tabla 3.2 para 2020 en volumen de hogares y población, estos son los resultados (tabla 3.3):

- Entre 4,5 y 8 millones de personas están en pobreza energética.
- En número de hogares, asumiendo una media de 2,5 personas por hogar, el intervalo estaría entre los 2 y 3 millones.

Estas cifras están muy por encima de los actuales beneficiarios del bono social eléctrico (1,2 millones de hogares o 2,9 millones de personas).

**Tabla 3.2. Evolución de los indicadores de pobreza energética**

Indicador	2017	2018	2019	2020
Gasto desproporcionado en suministros (% hogares)	17,3	16,9	16,7	<b>16,8</b>
Pobreza energética escondida (% hogares)	10,7	11,0	10,6	<b>10,3</b>
Temperatura inadecuada en la vivienda en invierno (% población)	8,0	9,1	7,6	<b>10,9</b>
Retraso en pago de facturas de suministros de la vivienda (% población)	7,4	7,2	6,6	<b>9,6</b>

Fuente: Actualización de Indicadores de la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética, diciembre 2021, MITECO. Los dos primeros indicadores se extraen de la Encuesta de Presupuestos Familiares y los dos segundos de la Encuesta de Condiciones de Vida, ambas del INE.

Tabla 3.3. Población y hogares afectados por pobreza energética

	2020			Evolución de la población afectada respecto 2019
	% (*)	Nº de hogares (**)	Población (**)	
Gasto desproporcionado en suministros (% hogares)	16,8	3.132.051	7.830.129	+53.899
Pobreza energética escondida (% hogares)	10,3	1.931.744	4.829.361	-106.451
Temperatura inadecuada en la vivienda en invierno (% de población)	10,9	2.042.782	5.106.955	+1.564.861
Retraso en el pago de facturas (% de población)	9,6	1.799.147	4.497.868	+1.421.839

(\*) Actualización de la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética, 2021. MITECO.  
(\*\*) Volumen de población y hogares estimados a partir de los datos de Encuesta Continua de Hogares, INE. Población en 2020: 46.852.800. Hogares en 2020: 18.754.800. Tamaño medio del hogar: 2,5.

Un elemento importante en este debate es qué otros indicadores deberían utilizarse para medir la pobreza energética. En la estrategia nacional se utilizan los cuatro propuestos por el Observatorio Europeo de la Pobreza Energética como indicadores primarios. Pero este organismo advierte que estos ofrecen simplemente una foto instantánea de una situación que debe ser analizada con mayor detalle a través de otros instrumentos. El observatorio europeo propone, además, otros 19 indicadores secundarios, entre los que cabe destacar por su relevancia para nuestro país<sup>23</sup>:

- Los precios de la energía. En los comentarios que realizó la CS de CCOO a la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética, en abril de 2019, se señaló que debían incluirse como indicadores los precios del gas y la electricidad en España puesto que ya entonces estaban entre los más elevados de Europa, según los datos de Eurostat.

En el actual contexto de elevados precios de la energía, es preciso evaluar cómo este factor impacta directamente en el aumento de la pobreza energética. De hecho, los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida referidos a 2021, y publicados el 29 de junio de 2022, muestran que el porcentaje de población que no puede mantener una temperatura adecuada en su vivienda en invierno ha aumentado hasta el 14,3% de la población (6,7 millones de personas). Son 1,6 millones de personas más que

<sup>23</sup> EPOV Indicator Dashboard. Methodology Guidebook. Mayo 2020. EU Energy Poverty Observatory.



---

en 2020 y casi el doble que en 2019 (entonces eran 3,5 millones de personas, 7,6% de la población)<sup>24</sup>.

- La población en riesgo de pobreza y exclusión social. Los indicadores de la estrategia nacional se refieren al conjunto de la población. Pero si se analizan para los 9,9 millones de personas en riesgo de pobreza en 2020, la incidencia de la pobreza energética se duplica en comparación con los datos globales: el 22% no puede permitirse mantener la vivienda con una temperatura adecuada en invierno y el 19% tiene dificultades para pagar las facturas a tiempo<sup>25</sup>.
- Características del parque de viviendas, incluido el tipo de calefacción y de suministro para el agua caliente (ver epígrafe 4.2). En este aspecto, interesa centrarse en los hogares con menor renta. Los perceptores del bono social eléctrico constituyen una base de datos valiosa para diseñar una muestra según variables como el consumo eléctrico que realizan y la renta.

### 3.3. Financiación del bono social eléctrico

Desde sus inicios en 2009, con el Real Decreto-ley 6/2009, la financiación del bono social de electricidad corresponde a las empresas del sector eléctrico. Sin embargo, el sistema establecido por las autoridades ha sido cancelado hasta tres veces en los tribunales. Las dos primeras en 2012 y 2016, y la última vez en una sentencia del Tribunal Supremo de 31 de enero de 2022<sup>26</sup>. El Real Decreto-ley 6/2022 diseña un nuevo mecanismo por el que el coste del bono social ha de ser asumido por los diferentes tipos de empresas del sector eléctrico, tanto las comercializadoras como aquellas encargadas de la generación, el transporte y la distribución (disposiciones adicionales novena y décima).

En cuanto a las cantidades concretas destinadas al bono social eléctrico, su coste ha ido disminuyendo entre 2018 y 2020 (tabla 3.4). Las explicaciones que da la CNMC para el descenso del gasto en 8 millones entre 2019 y 2020 son: el menor número de beneficiarios y la reducción del precio del PVPC en 2020 con respecto a 2019<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> Estos datos se han publicado cuando este informe ya estaba en fase de revisión.

<sup>25</sup> 11º Informe. El estado de la pobreza: Las dianas de la pobreza, EAPN (2021).

<sup>26</sup> Sentencia del TS de 31 de enero de 2022. [Ref. BOE-A-2022-4207](#)

<sup>27</sup> Informe IS/DE/027/21, pag. 133, tabla 42 y pag. 38 para las explicaciones.

Tabla 3.4. Coste del bono social eléctrico por categoría (en euros)

Categoría bono social	2018	2019	2020
Vulnerable	159.557.813	60.851.784	57.818.125
Vulnerable severo	35.618.152	78.094.191	72.789.044
Riesgo de exclusión social	38.274	291.454	352.245
No suspensión Art. 52.4 k) Ley 24/2013		32.432	171.212
Total	195.214.239	139.269.861	131.130.626

Fuente: CNMC, Informe IS/DE/027/21

#### 4. LAS PRESTACIONES DEL BONO SOCIAL ELÉCTRICO

En este apartado se revisa la tarifa PVPC y las prestaciones que incluye el bono social eléctrico. Estas son:

- Descuento sobre una cantidad fija de energía (epígrafes 4.1 y 4.2). El problema en este caso estriba en que la energía no bonificada ha estado en los últimos meses en precios desorbitados. Esto ha implicado un gasto excesivo por parte de los hogares perceptores del bono social, es especial, de aquellos que dependen de la electricidad para el agua caliente y la calefacción.
- Prohibición de cortes de suministros para ciertos colectivos y durante determinados límites de tiempo (epígrafe 4.3).
- Bono social térmico (epígrafe 4.4). Se trata de una cantidad fija anual de entre 35 y 125 euros destinada a cubrir otros consumos energéticos diferentes a la electricidad. Las personas beneficiarias son las mismas que perciben el bono social eléctrico.

Con el fin de contextualizar la protección que ofrece el bono social, se han utilizado dos ejemplos prácticos con la tarifa PVPC:

- Un piso con calefacción y agua caliente por gas natural, con una factura de electricidad de 95,58 euros en marzo de 2022.
- Una vivienda unifamiliar con calefacción y agua caliente suministradas por electricidad, con una factura de luz de 522,21 euros en el mismo mes.



## 4.1. El PVPC y el bono social

Uno de los requisitos para acceder al bono social eléctrico es tener contratada la tarifa PVPC (Precio de Venta del Pequeño Consumidor) del llamado mercado regulado<sup>28</sup>. Esta tarifa se configura como “una obligación de servicio público” que deben suministrar los grandes grupos empresariales del sector eléctrico (real decreto 216/2014).

A pesar de que en los últimos meses se ha discutido mucho sobre el PVPC, el Panel de Hogares de la CNMC muestra que la ciudadanía no está informada sobre las diferencias entre los diferentes tipos de suministros. El 60% de los hogares desconoce si tiene contratado el suministro en el mercado libre o regulado. Solo 3 de cada 10 afirman conocer la diferencia entre ambos tipos de mercados<sup>29</sup>.

Las comercializadoras han estado promoviendo durante años el paso de sus clientes desde la tarifa PVPC a las del mercado libre. En la actualidad, los contratos del mercado regulado suponen el 37% del total, el resto está en el mercado libre.

Si bien el PVPC ha sido históricamente una tarifa más rentable que las del mercado libre, las circunstancias excepcionales de los últimos meses han provocado un fuerte aumento del precio. Desde el segundo trimestre de 2021 el precio mayorista de la electricidad, al que está vinculado el PVPC, se ha incrementado a niveles históricos. Si el precio medio de la electricidad en 2019 se situó en 47,68 euros MWh, en 2021 alcanzó 111,90 euros MWh y en los cuatro primeros meses de 2022 se ha situado en 219,19 euros MWh<sup>30</sup>.

La situación ha comenzado a cambiar con la puesta en funcionamiento del mecanismo temporal para reducir el precio de la electricidad en el mercado mayorista, aprobado por el Real Decreto-ley 10/2022 de 13 de mayo. Este mecanismo ha permitido una bajada de precios que no se hubiera producido sin esa modificación.

---

<sup>28</sup> En la sentencia del Tribunal Supremo de 31/01/2022 por la que se derogó el sistema de financiación del bono social eléctrico, el abogado del Estado cuestionó que el PVPC sea realmente un precio regulado. “Las comercializadoras de referencia perciben su retribución de sus clientes a través de sus facturas y ni siquiera es cierto que apliquen un precio estrictamente regulado. En efecto, el PVPC no merece, en rigor, dicha calificación, o por lo menos no de forma absoluta, porque, como es bien sabido, el término de energía está directamente vinculado al precio del mercado mayorista, y es bien sabido que ese precio del mercado diario se forma libremente por el simple juego de la oferta y la demanda”.

<sup>29</sup> Panel de Hogares de la CNMC del segundo trimestre de 2021.

<sup>30</sup> Preámbulo del Real Decreto-ley 10/2022, de 13 de mayo, por el que se establece un mecanismo de ajuste para la reducción del precio de la electricidad en el mercado mayorista.

#### **4.1.1. Grado de protección del bono social frente a los incrementos del PVPC en los últimos meses. Casos prácticos.**

En este epígrafe se analiza en qué medida el bono social eléctrico, con los actuales descuentos extraordinarios, ha protegido a los dos tipos de usuarios señalados anteriormente durante el mes más caro del PVPC, marzo de 2022.

Para un hogar con calefacción y agua caliente por gas natural, con 197 kWh de consumo eléctrico en marzo de 2022, el bono social le permite obtener descuentos de entre 35 y 60 euros al mes en una factura de 95,58 euros, según el grado de vulnerabilidad que le reconozcan y el colectivo al que pertenezca:

- Si se aplican los descuentos de la categoría vulnerable, se ahorraría entre 35 y 51 euros al mes con el bono social (tabla 4.1).
- Si fuera consumidor vulnerable severo, el descuento del bono social eléctrico se elevaría a entre 40 y 60 euros con el actual descuento del 70% (tabla 4.2).

**Tabla 4.1. Estimación del descuento del 60% del bono social para un hogar vulnerable con calefacción y agua caliente por gas natural (\*)**

Categorías	Descuento bono social euros	Total factura euros
Unidad familiar sin menores/demandante individual	-34,5	57,2
Unidad familiar con un menor	-46,0	44,5
Unidad familiar con dos menores	-51,5	39,0
Unidad familiar familias numerosas	-51,5	39,0
Pensionistas (cuantía mínima)	-46,0	44,5

Estimación realizada en el simulador de facturas de la CNMC. Datos de una factura de 95,58 euros con una tarifa de PVPC, con un consumo de 197 kWh entre 17/2/2022 y 22/3/2022.  
(\*) Uso de la electricidad para electrodomésticos e iluminación. Calefacción y agua caliente por gas.



**Tabla 4.2. Estimación del descuento del 70% del bono social para un hogar vulnerable severo con calefacción y agua caliente por gas natural (\*)**

Categorías	Descuento bono social euros	Total factura euros
Unidad familiar sin menores/demandante individual	-40,3	50,8
Unidad familiar con un menor	-53,7	36,0
Unidad familiar con dos menores	-59,7	29,3
Unidad familiar familias numerosas	-59,7	29,3
Pensionistas (cuantía mínima)	-53,7	36,0

Estimación realizada en el simulador de facturas de CNMC. Datos a partir de una factura de 95,58 euros con una tarifa de PVPC, con un consumo de 197 kWh entre 17/2/2022 y 22/3/2022.  
 (\*) Uso de la electricidad para electrodomésticos e iluminación. Calefacción y agua caliente por gas.

Para la vivienda unifamiliar con calefacción por acumuladores nocturnos eléctricos y agua caliente por calentador eléctrico, con una factura sin bono social de 522,21 euros en marzo de 2022, los descuentos del bono social se sitúan entre 44 y 115 euros.

- Como consumidor vulnerable con el 60% de descuento se ahorraría entre 44 y 100 euros (tabla 4.3).
- En el caso de los consumidores vulnerables severos, al ser el descuento del 70%, la bonificación sería entre 51 y 115 euros (tabla 4.4).

En estos casos, el bono social cubre una parte pequeña del consumo y el beneficiario del bono social debe pagar por el resto de energía un precio muy elevado, que en marzo de 2022 deja la factura final entre 395 y 474 euros (ver epígrafe 4.2).

En el siguiente apartado se analiza cómo funcionan los descuentos del bono social y por qué ha ofrecido tan poca protección frente a la escalada de precios a los hogares con calefacción y agua caliente suministradas por electricidad.

**Tabla 4.3. Estimación del descuento del 60% del bono social para un consumidor vulnerable con calefacción y agua caliente suministradas por electricidad (\*)**

Categorías	Descuento bono social euros	Total factura euros
Unidad familiar sin menores/demandante individual	-43,6	474,0
Unidad familiar con un menor	-54,6	461,8
Unidad familiar con dos menores	-62,9	452,7
Unidad familiar familias numerosas	-98,8	413,0
Pensionistas (cuantía mínima)	-54,6	461,8

Estimación realizada en el simulador de facturas de la CNMC. Datos de una factura de 522,21 euros con una tarifa de PVPC sin bono social, con un consumo de 1.209 kW entre 1/3/2022 y 3/4/2022.  
 (\*) Uso de la electricidad para calefacción (acumuladores nocturnos), agua caliente, electrodomésticos e iluminación.

**Tabla 4.4. Estimación del descuento del 70% del bono social para un consumidor vulnerable severo con calefacción y agua caliente suministradas por electricidad (\*)**

Categorías	Descuento bono social euros	Total factura euros
Unidad familiar sin menores/demandante individual	-50,9	465,9
Unidad familiar con un menor	-63,8	451,7
Unidad familiar con dos menores	-73,4	441,1
Unidad familiar familias numerosas	-115,2	394,8
Pensionistas (cuantía mínima)	-63,8	451,7

Estimación realizada en el simulador de facturas de la CNMC. Datos de una factura de 522,21 euros con una tarifa de PVPC sin bono social, con un consumo de 1.209 kW entre 1/3/2022 y 3/4/2022.  
 (\*) Uso de la electricidad para calefacción (acumuladores nocturnos), agua caliente, electrodomésticos e iluminación.



## 4.2. Los descuentos del bono social eléctrico y los límites de energía.

El bono social aplica actualmente unos descuentos sobre dos conceptos de la tarifa PVPC. El primero es el término fijo, que aumenta según se contrate más potencia. En los ejemplos utilizados, en marzo de 2022 el término de potencia es de 26,8 euros para los 9,2 kW contratados por el consumidor con calefacción y agua caliente suministradas por electricidad, y 9,6 euros para los 3,3 kW contratados por el cliente con calefacción y agua caliente por gas natural. Sobre estas cantidades se calcula un descuento del 60% para el consumidor vulnerable y del 70% para el considerado vulnerable severo.

El segundo concepto sobre el que se aplica el descuento del bono social es el término variable o energía consumida. En marzo de 2022, el coste de la energía consumida asciende a 424,98 euros para el consumidor con calefacción y agua caliente suministradas por electricidad, y a 75,7 euros para el consumidor con calefacción y agua caliente por gas natural.

La complejidad del cálculo en este caso viene porque los descuentos del 60% y 70% no se calculan sobre el total de los límites de consumo anual que figuran en el Real Decreto-ley 15/2018, sino sobre una parte del mismo que va a variar según la categoría a la que se pertenezca. La tabla 4.5 refleja en la primera columna (a) los límites anuales que vienen en el Real Decreto-ley 15/2018. Las otras dos columnas (b y c) aplican los descuentos temporales del 60% y 70% a las cantidades de la columna (a). Recuérdese, además, que los descuentos habituales son del 25% y el 40%.

<b>Tabla 4.5. Límites de energía anuales sobre los que se calcula el descuento del bono social eléctrico</b>			
<b>Categorías</b>	<b>Límite anual kWh (a) (*)</b>	<b>Límite anual kWh 60% (b) (**)</b>	<b>Límite anual kWh 70% (c) (***)</b>
Unidad familiar sin menores / demandante individual	1.380	828	966
Unidad familiar con un menor	1.932	1.159	1.352
Unidad familiar con dos menores	2.346	1.407	1.642
Unidad familiar familias numerosas	4.140	2.484	2.898
Pensionista (cuantía mínima)	1.932	1.159	1.352
(*) Real decreto ley 15/2018.			
(**) El descuento habitual para los hogares vulnerables es del 25% y se ha ampliado temporalmente al 60%.			
(***) El descuento habitual para los hogares vulnerables severos es del 40%, ampliado temporalmente al 70%.			

La conclusión que se extrae de la tabla 4.5 es que los actuales límites temporales (columnas b y c) están por debajo del consumo medio anual de un hogar (3.272 kWh al año) estimado por Red Eléctrica Española<sup>31</sup>.

<sup>31</sup> [https://www.ree.es/sites/default/files/interactivos/como\\_consumimos\\_electricidad/como-varia-mi-consumo.html](https://www.ree.es/sites/default/files/interactivos/como_consumimos_electricidad/como-varia-mi-consumo.html)

Además, estos límites no tienen en cuenta los consumos reales de electricidad y factores como:

- El tipo de vivienda. En España, el 70% de las viviendas permanentes son pisos y el 30% unifamiliares. Respecto al consumo energético, un piso tiene un consumo energético medio anual de 7.859 kWh y una vivienda unifamiliar, 17.011 kWh<sup>32</sup>.
- El tipo de calefacción. Los gastos en electricidad son más elevados en las viviendas principales que en España cuentan con calefacción eléctrica. El INE estimaba en 2008 que el 18,6% de las viviendas principales tenía calefacción eléctrica (14% radiadores y acumuladores eléctricos y 4,6% caldera individual eléctrica)<sup>33</sup>. Datos más recientes de otra encuesta de 2018 apuntan a un 18% de viviendas principales que utilizan como sistema de calefacción radiadores/conectores eléctricos<sup>34</sup>.
- La zona geográfica. El consumo de energía no es el mismo en todos los territorios y de hecho el Ministerio para la Transición Ecológica ya tiene en cuenta este factor en el cálculo de las cantidades que se asignan en concepto de bono social térmico (epígrafe 4.4).

La Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2019-2024 se comprometió a profundizar en el conocimiento del gasto energético requerido para los distintos consumidores. Uno de los compromisos era analizar en qué medida los bonos sociales energéticos permitían lograr una temperatura de confort adecuada. En la siguiente sección intentamos aproximarnos a esta cuestión.

### 4.2.1. Cantidad de energía bonificada. Casos prácticos

Con el fin de calcular la cantidad de energía bonificada en cada uno de los casos prácticos, en la tabla 4.6 se han dividido los límites de energía de la tabla 4.5 entre 365 días para obtener la cantidad diaria de energía bonificada.

En las tablas 4.7 y 4.8 se refleja cuál sería el consumo bonificado mensual para los dos tipos de hogares que se están analizando. Para ello se multiplica la cantidad diaria de energía bonificada de la tabla 4.6 por el número de días de cada factura. Cualquier

<sup>32</sup> IDAE, 2011, Consumos del sector residencial en España, 2011. Aunque estos datos reflejan el consumo total, sin distinguir las fuentes de energía utilizadas, sirven para estimar el consumo eléctrico en el caso de una vivienda con todos los consumos electrificados.

<sup>33</sup> Encuesta de hogares y medio ambiente, INE, 2008.

<sup>34</sup> SPAHOUSE II: Análisis estadístico del consumo de gas natural en las viviendas principales con calefacción individual. IDAE, 2019, pág. 60.



cantidad por encima de esos límites (columna b de las tablas 4.7 y 4.8), se factura al precio del PVPC.

Como se puede observar, al hogar vulnerable con calefacción y agua caliente por gas natural el bono social le cubre entre el 38% y el 100% del consumo, según la categoría a la que pertenezca (columna c de la tabla 4.7), mientras que para el hogar con calefacción y agua caliente suministradas por electricidad la protección es mucho menor, entre el 5% y el 16% (columna c de la tabla 4.8). Si el porcentaje de bonificación para este último hogar se calcula con el 70% de descuento, es decir, como vulnerable severo, el consumo bonificado se eleva poco, entre el 6% y el 19%. Por tanto, **al hogar vulnerable o vulnerable severo del ejemplo, con calefacción y agua caliente suministradas por electricidad, el bono social le ha ofrecido poca protección en marzo de 2022, incluso con los descuentos temporales del 60% y el 70%.**

<b>Tabla 4.6. Límites de energía diarios sobre los que se aplica el descuento del bono social eléctrico</b>			
<b>Categorías</b>	<b>Límite diario kWh (a) (*)</b>	<b>Límite diario kWh 60% (b) (**)</b>	<b>Límite diario kWh 70% (c) (***)</b>
Unidad familiar sin menores / demandante individual	3,78	2,27	2,65
Unidad familiar con un menor	5,29	3,17	3,70
Unidad familiar con dos menores	6,4	3,84	4,48
Unidad familiar familias numerosas	11,3	6,78	7,91
Pensionista (cuantía mínima)	5,29	3,17	3,70
(*) Cantidades obtenidas al dividir los límites de energía del real decreto ley 15/2018 (ver tabla 4.5) entre 365 días.			
(**) El descuento habitual para los hogares vulnerables es del 25% y se ha ampliado temporalmente al 60%.			
(***) El descuento habitual para los hogares vulnerables severos es del 40%, ampliado temporalmente al 70%.			

**Tabla 4.7. Descuento del 60% en el consumo bonificado de electricidad (consumidor vulnerable con calefacción y agua caliente por gas natural)**

Categorías	Consumo bonificado del bono social (33 días de factura) (a) (*)	Diferencia entre 197 kWh de consumo y (a) (b)	% del consumo bonificado (a/197) (c)
Unidad familiar sin menores/demandante individual	75	<b>122</b>	38
Unidad familiar con un menor	105	<b>92</b>	53
Unidad familiar con dos menores	127	<b>70</b>	65
Unidad familiar familias numerosas	224	<b>-27</b>	100
Pensionista (cuantía mínima)	105	<b>92</b>	53

(\*) Se ha multiplicado la columna (b) de la tabla 4.6 por 33 días de factura.

**Tabla 4.8. Descuento del 60% en el consumo bonificado de electricidad (consumidor vulnerable con calefacción y agua caliente suministradas por electricidad)**

Categorías	Consumo bonificado del bono social (29 días de factura) (a)	Diferencia entre 1.209 kWh de consumo y (a) (b)	% del consumo bonificado (a/1209) (c)
	Unidad familiar sin menores/demandante individual	66	<b>1143</b>
Unidad familiar con un menor	92	<b>1117</b>	8
Unidad familiar con dos menores	111	<b>1098</b>	9
Unidad familiar familias numerosas	197	<b>1012</b>	16
Pensionista (cuantía mínima)	92	<b>1117</b>	8

(\*) Se ha multiplicado la columna (b) de la tabla 4.6 por 29 días de factura.



### 4.3. Alcance de la prohibición de cortes de suministro

Desde el inicio de la pandemia no se puede suspender el suministro de energía eléctrica, gas natural y agua a los consumidores vulnerables, vulnerables severos o en riesgo de exclusión social. El Real Decreto-ley 11/2022, de 25 de junio, ha prorrogado esta medida hasta finales de 2022.

Además de estas medidas temporales, existe una serie de colectivos cuyo suministro eléctrico se considera esencial y no puede ser suspendido por impago. Los grupos

---

protegidos frente al corte de suministro se definen en el artículo 52 de la ley 24/2013 del sector eléctrico, y son:

- Las viviendas habituales de personas físicas en las que exista constancia de que el suministro de energía eléctrica es imprescindible para la alimentación de un equipo médico que resulte indispensable para mantener con vida a una persona (apartado i del art. 52).
- Las viviendas habituales de consumidores vulnerables severos que estén siendo atendidos por los servicios sociales por hallarse, en atención a su renta, en riesgo de exclusión social (apartado j del art. 52).
- Las viviendas habituales acogidas al bono social en las que vivan menores de 16 años, o en las que alguno de sus miembros se encuentre en situación de dependencia reconocida de grado II o III, o bien con una discapacidad reconocida igual o superior al 33 % (apartado k del art. 52). La CNMC estima que el coste de la no suspensión de este último grupo fue de 32.432 euros en 2019 y de 171.212 en 2020<sup>35</sup>.

Más allá del marco legal, interesa conocer su aplicación. Según un informe reciente de la CNMC, en 2020 se produjeron 240.070 cortes por impago del suministro eléctrico. Estos datos suponen un descenso de 243.760 puntos de suministro con respecto a 2019. La explicación dada por la CNMC para esta disminución apunta a la prohibición legal de cortar el suministro<sup>36</sup>.

No obstante, el Defensor del Pueblo ha denunciado en 2021 incumplimientos de la prohibición legal de cortar el suministro a los hogares vulnerables. Una prueba más de la falta de mecanismos de denuncia se encuentra en que, con frecuencia, el Defensor del Pueblo alerta del problema a las “Administraciones competentes en materia de energía”, que suelen iniciar un “trámite de información previa” a las empresas suministradoras<sup>37</sup>.

Una cuestión importante es qué va a pasar con la deuda acumulada por las familias una vez que venzan las prohibiciones de corte de suministro. El incremento de la luz de los últimos meses va a suponer un sobreendeudamiento para los hogares con menores recursos y con calefacción y agua caliente suministradas por electricidad. Es preciso:

---

<sup>35</sup> Tabla 43. Pag. 133. Informe de supervisión del mercado minorista de gas y electricidad IS/DE/027/21 de la CNMC, publicado en marzo de 2022.

<sup>36</sup> Tabla 1, pág. 11. Informe de supervisión del mercado minorista de gas y electricidad IS/DE/027/21 de la CNMC, publicado el 21 de marzo de 2022.

<sup>37</sup> Informe anual 2021, Defensor del Pueblo.

- Cuantificar los hogares afectados por esta situación
- Diseñar ayudas para evitar los impagos y la angustia que supone dedicar buena parte de los ingresos a pagar el suministro de electricidad.
- Implantar medidas concretas para evitar que estos problemas se repitan en el futuro.

En este tema, conviene tener presente la experiencia catalana, que en 2015 aprobó la Ley 24/2015, de 29 de julio. Esta ley prevé medidas para afrontar el sobreendeudamiento de los hogares con menos recursos ante situaciones de impago.

Además, en marzo de 2021 la Generalitat y las Administraciones locales firmaron un acuerdo con Endesa para condonar la deuda que habían contraído más de 35.000 familias vulnerables con facturas impagadas desde la aprobación de la ley.

#### 4.4. Bono social térmico

El bono social térmico se creó en 2018, a través del Real Decreto-ley 15/2018. Sus principales características son:

- Está destinado a la calefacción, agua caliente sanitaria o cocina.
- Su financiación corre a cargo de los Presupuestos Generales del Estado y su abono depende de la existencia de disponibilidad presupuestaria (anexo I del real decreto ley 15/2018).
- Las comunidades autónomas son las responsables de su gestión y pago (art. 10.2 del Real Decreto-ley 15/2018).
- Consiste en una cantidad anual fija de entre 35 y 125 euros que se concede a los beneficiarios del bono social eléctrico.
- La cuantía de la ayuda se calcula a partir de dos factores: a) el grado de vulnerabilidad de la unidad familiar, de acuerdo con los umbrales de renta definidos para el bono social eléctrico; y b) la zona climática de la vivienda. Se definen seis zonas climáticas según el grado de severidad de los inviernos.



Las dos tablas siguientes reflejan las cuantías del bono social térmico que figuran en la web gubernamental, donde también se informa de la zona climática a la que pertenece cada localidad<sup>38</sup>.

Zona Climática	Consideración	Ayuda (€)
Alfa	Vulnerable	35
Alfa	Vulnerable severo	40
Alfa	Riesgo de exclusión social	40
A	Vulnerable	29
A	Vulnerable severo	46,40
A	Riesgo de exclusión social	46,40
B	Vulnerable	37,68
B	Vulnerable severo	60,29
B	Riesgo de exclusión social	60,29
www.bonotermico.gob.es		

Zona Climática	Consideración	Ayuda (€)
C	Vulnerable	49,84
C	Vulnerable severo	79,74
C	Riesgo de exclusión social	79,74
D	Vulnerable	67,56
D	Vulnerable severo	108,10
D	Riesgo de exclusión social	108,10
E	Vulnerable	77,46
E	Vulnerable severo	123,94
E	Riesgo de exclusión social	123,94
www.bonotermico.gob.es		

Algunos de los desarrollos recientes producidos en torno al bono social térmico son:

- El Real Decreto-ley 23/2021, de 26 de octubre, de medidas urgentes en materia de energía, duplicó el presupuesto para el bono social térmico durante 2021. Según esta norma, el presupuesto pasa de 102,5 millones a 202,5 millones de euros (art. 3). Se aumenta también de 25 a 35 euros la cuantía mínima de ayuda que perciben los beneficiarios (art. 2).

<sup>38</sup> www.bonotermico.gob.es

- El Gobierno aprobó una subvención de 2,5 millones el 1 de junio de 2021, a través del Real Decreto 391/2021. Esta cantidad se ha de repartir entre las comunidades autónomas, de acuerdo con el porcentaje de beneficiarios del bono social eléctrico de su territorio (ver anexo II).
- El Real Decreto-ley 6/2022 aprueba 75 millones de euros para financiar “la ampliación de la cobertura del bono social térmico a los nuevos beneficiarios acogidos al bono social de electricidad” (disposición adicional decimoquinta).

Dos de las críticas que recibe el bono social térmico son su limitada cuantía y la tardanza con la que se paga. La legislación establece que debe abonarse en el primer trimestre de cada año a las personas que fueran titulares del bono social eléctrico a 31 de diciembre de año anterior. Pero en octubre de 2021 todavía no se había abonado la cuantía correspondiente a ese año.

Otra de las medidas encaminadas a mitigar las consecuencias del aumento del precio de otras fuentes de energía, ha sido la limitación del incremento de la tarifa de último recurso de gas natural. El límite se ha ido prorrogando periódicamente y en la actualidad está vigente hasta el 1 de enero de 2023 (Real Decreto-ley 11/2022). Se benefician de esta medida el 19% de clientes de gas natural (1,5 millones) que están acogidos al mercado regulado<sup>39</sup>.



---

<sup>39</sup> Datos extraídos del Informe de supervisión del mercado minorista de gas y electricidad IS/DE/027/21 de la CNMC (pág. 12), publicado el 21 de marzo de 2022. <https://www.cnmc.es/expedientes/isde02721>

## ANEXO I

### LEGISLACIÓN ESTATAL CON MEDIDAS SOBRE POBREZA ENERGÉTICA Y PARA HACER FRENTE A LA ESCALADA DE PRECIOS<sup>40</sup>

Real Decreto-ley 11/2022, de 25 de junio, por el que se adoptan y se prorrogan determinadas medidas para responder a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, y para la recuperación económica y social de la isla de La Palma.

Real Decreto-ley 10/2022, de 13 de mayo, por el que se establece con carácter temporal un mecanismo de ajuste de costes de producción para la reducción del precio de la electricidad en el mercado mayorista.

Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania.

Real Decreto-ley 2/2022, de 22 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes para la protección de los trabajadores autónomos, para la transición hacia los mecanismos estructurales de defensa del empleo, y para la recuperación económica y social de la isla de La Palma, y se prorrogan determinadas medidas para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica.

Real Decreto-ley 29/2021, de 21 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito energético para el fomento de la movilidad eléctrica, el autoconsumo y el despliegue de energías renovables.

Real Decreto-ley 23/2021, de 26 de octubre, de medidas urgentes en materia de energía para la protección de los consumidores y la introducción de transparencia en los mercados mayorista y minorista de electricidad y gas natural

Real Decreto-ley 17/2021, de 14 de septiembre, de medidas urgentes para mitigar el impacto de la escalada de precios del gas natural en los mercados minoristas de gas y electricidad.

Real Decreto-ley 16/2021, de 3 de agosto, por el que se adoptan medidas de protección social para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica.

<sup>40</sup> El anexo VIII del Informe de Supervisión de la CNMC IS/DE/027/21, publicado el 8 de marzo de 2022, sintetiza algunas de estas medidas.

Real Decreto-ley 12/2021, de 24 de junio, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito de la fiscalidad energética y en materia de generación de energía, y sobre gestión del canon de regulación y de la tarifa de utilización del agua.

Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores.

Orden ETU/943/2017, de 6 de octubre, por la que se desarrolla el Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica.

Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica.

### **ALGUNAS MEDIDAS APROBADAS DURANTE LA PANDEMIA RELACIONADAS CON EL BONO SOCIAL ELÉCTRICO**

Real Decreto-ley 8/2021, de 4 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes en el orden sanitario, social y jurisdiccional, a aplicar tras la finalización de la vigencia del estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2.

Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo.

Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente a la COVID-19.

Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social de la COVID-19.



## ANEXO II

### BENEFICIARIOS DEL BONO SOCIAL ELÉCTRICO POR CCAA

	Total beneficiarios	Total beneficiarios %
Andalucía	249.824	19,66%
Aragón	34.182	2,69%
Asturias	32.874	2,59%
Cantabria	12.796	1,01%
Castilla-La Mancha	89.245	7,02%
Castilla y León	93.396	7,35%
Cataluña	111.895	8,80%
Ceuta	1.446	0,11%
Extremadura	65.862	5,18%
Galicia	87.076	6,85%
Islas Baleares	15.923	1,25%
La Rioja	10.508	0,83%
Madrid	139.545	10,98%
Melilla	106	0,01%
Murcia	53.168	4,18%
Navarra	17.383	1,37%
País Vasco	51.376	4,04%
Valencia	171.825	13,52%
<b>Total</b>	<b>1.238.430</b>	<b>97,44%</b>

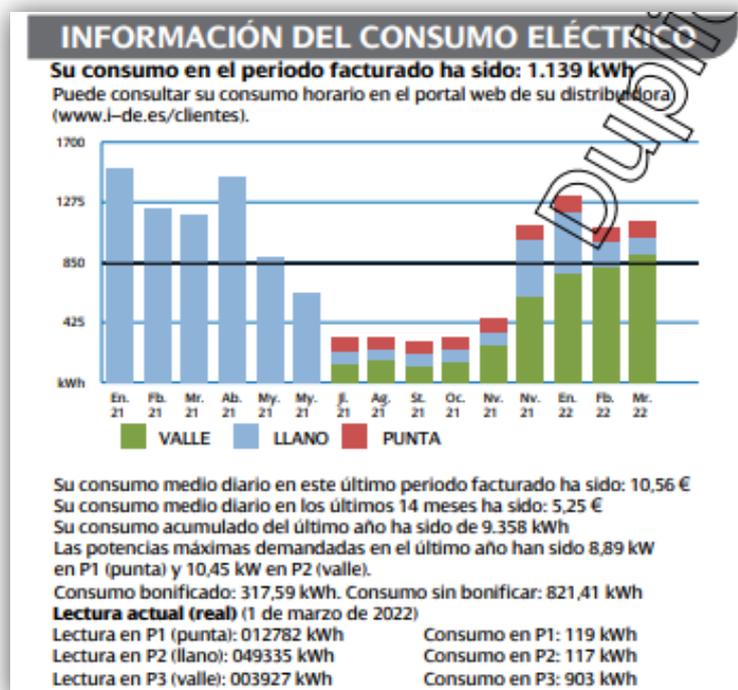
*Fuente:* nota de prensa del MITECO de 1/06/2021 por la que se anuncia la aprobación del Real Decreto 391/2021, de 1 de junio, por el que se regula la concesión de subvenciones a las comunidades autónomas para colaborar en la tramitación de las ayudas derivadas del bono social térmico correspondiente al ejercicio 2020, con cargo al presupuesto del año 2021.

## ANEXO III

## ¿CÓMO SE REFLEJA EL BONO SOCIAL ELÉCTRICO EN LA FACTURA?

El Real Decreto-ley 15/2018 detalla la forma de calcular la energía que se bonifica a través del bono social eléctrico:

- 1) Se prorratea la energía anual máxima a la que tiene derecho el beneficiario entre el número de días que conforman el período de facturación. Por ejemplo, para una familia numerosa vulnerable, el límite máximo anual de 4.140 kWh se divide entre 365 días y da como resultado 11,34 kWh diarios. Esa cantidad se multiplica por el número de días de facturación, 28 en el ejemplo que estamos utilizando, y el resultado son 317,5 kWh sobre los que se aplica el descuento del 60%.
- 2) La factura debe incluir de “forma separada el consumo facturado con derecho a descuento y el consumo que excede del límite, y que por tanto no será objeto de descuento en factura”. Esa información es la que aparece en la letra pequeña de la imagen: el consumo bonificado es 317,5 kWh y el no bonificado, 821,4 kWh.



La factura de este consumidor vulnerable, con calefacción y agua caliente suministradas por electricidad, informa que el bono social como familia numerosa cubre los siguientes conceptos:

- El 60% del término fijo de la factura (22,82 euros). Pagaría 13,69 euros.
- El 60% de 86,26 euros (51,75 euros). Los 86,26 euros son el coste de los 317,5kWh de consumo sobre los que hay que aplicar el descuento.

La suma de estos dos conceptos (13,69 euros y 51,75 euros) da como resultado el descuento del bono social (65,45 euros), que deja la factura del mes de febrero de 2022 en 295,69 euros. Si no tuviera bono social, el coste de la factura hubiera sido de 361 euros.

<b>Coste de la energía</b>	289,50 €
<b>Descuento por bono social</b> (22,82 € + 86,26 €) x 60%	-65,45 €
<b>Impuesto de electricidad</b> 0,5% s/266,73 €	1,33 €
Subtotal	268,06 €
<b>Alquiler del contador</b> 28 días x 0,02663 €/día	0,75 €
Subtotal otros conceptos	0,75 €
<b>IMPORTE TOTAL</b>	268,81 €
<b>Impuesto de aplicación</b> IVA Reducido (*) 10% s/268,81 €	26,88 €
<b>TOTAL IMPORTE FACTURA</b>	295,69 €

**Un detalle importante: la actual factura de PVPC no informa sobre el importe que se está pagando por la energía consumida.**

De ahí que para calcular cómo se ha llegado a esos 86,26 euros haya que realizar una serie de pasos:

- Descargar el consumo de ese hogar en la web de su empresa distribuidora para las fechas de la factura. Esta compañía es distinta a la comercializadora que manda las facturas. Se genera un archivo en formato CSV.

- Después hay que irse al simulador de la factura de la luz de la CNMC, subir el archivo CSV y dar una serie de datos sobre la potencia contratada.

Realizado este ejercicio, sabemos el precio al que se ha cobrado la energía consumida (0,2541 euros/kWh) (ver cuadro siguiente con la información que proporciona el simulador de la factura de la CNMC).

Coste energía = 289,99 €  
 Coste energía: 1140 kWh x 0,254177 €/kWh = 289,99 €

El simulador de la factura de la luz de la CNMC permite también calcular a cuánto ascendería el descuento del bono social de esa factura según el tipo de beneficiario. La fórmula que utiliza el simulador se aprecia en el siguiente cuadro:

Descuento Bono Social	-65,47 €
Descuento: 60,00% de (22,82 € + 27,84 % de 309,96 €) = -65,47 €	

Y se obtiene de la siguiente manera:

- 1) Se cuantifica el consumo sobre el que hay que aplicar el descuento (317 kWh), con la metodología que se ha explicado al principio de este anexo.
- 2) Se calcula la proporción entre 317,5 kWh y el consumo total del mes, 1.140 kWh. Para ello se dividen ambas cantidades y la cifra obtenida se multiplica por 100. El resultado es 27,8%. Es decir, el límite máximo que establece el real decreto ley 15/2018 es el 27,8% del consumo total de ese mes.
- 3) Se aplica al gasto de energía (309,96 euros) el porcentaje del 27,8%, y el resultado son los 86,16 euros sobre los que hay que calcular el descuento del 60%.



CCOO