



**Propuestas para  
atender a los hogares  
en situación de  
vulnerabilidad en la  
actual crisis energética**

## Propuestas para atender a los hogares en situación de vulnerabilidad en la actual crisis energética.

El actual contexto de precios elevados de la energía ha tenido un impacto importantísimo para millares de familias en todo el Estado español. No aún recuperadas de la pandemia y la pérdida de ingresos para muchas de ellas, ahora ven con preocupación cómo sus facturas mensuales de electricidad se han multiplicado de forma exponencial.

Desde su creación en 2009, el bono social eléctrico ha representado una de las principales herramientas para luchar contra la pobreza energética en España, a pesar de sus graves carencias. Ideado en un primer momento como un descuento del 25% sobre los conceptos de potencia y consumo eléctrico, en octubre de 2017 sufrió una importante reforma que modificó su acceso, a la vez que ampliaba el descuento para los consumidores en mayor situación de vulnerabilidad al 40% e incorporaba la figura de situación de exclusión social con un descuento del 50%, apoyado obligatoriamente en los servicios sociales competentes.

La realidad es que el mecanismo ha perdido gran parte de sus beneficiarios desde la reforma de 2017, tal y como reflejan los datos publicados por la CNMC. Los datos demuestran que se está muy lejos del espíritu de la norma que calculaba su aplicación para cerca de dos millones de hogares en el Real Decreto 897/2017:

Año	Beneficiarias de bono social
2010	2.877.276
2011	2.658.520
2012	2.544.170
2013	2.498.850
2014	2.468.469
2015	2.437.728
2016	2.395.844
2017	2.336.185
2018	1.047.954
2019	1.272.646
2020	1.101.540
2021	1.213.593
2022 (septiembre)	1.285.796

Consumidores acogidos al bono social eléctrico, según datos del mes de diciembre de cada anualidad (dato agregado a nivel nacional). Fuente: CNMC

El hecho de que el bono no esté llegando a los beneficiarios previstos puede explicarse por la excesiva burocracia que acompaña el proceso para acceder al mismo. En el actual escenario de digitalización de la Administración pública, nos parece inconcebible que una medida de apoyo a familias vulnerabilizadas incluya tantos obstáculos y no pueda aplicarse de forma automática. Una buena prueba de esa brecha entre los potenciales beneficiarios y los que finalmente acceden a las medidas impulsadas por la Administración es el nuevo bono de justicia energética. A pesar de anunciar antes de su lanzamiento que 1,5 millones de hogares españoles podrían contar con un descuento del 40% en sus facturas, la realidad es que tres meses después de su entrada en vigor, sólo han accedido a él 2.300.

Por otro lado, observamos que el PVPC, única vía para acceder al bono social y que en su momento fue creado precisamente para evitar que las familias españolas pudieran verse perjudicadas por el proceso de liberalización del sector eléctrico, es cada vez más una tarifa residual. Desde 2011, el número de consumidores acogidos a esta tarifa se ha reducido a menos de la mitad, a pesar de haber sido tradicionalmente la opción más económica para la mayoría de hogares.

Año	Contratos en PVPC
2011	20.005.090
2012	18.004.893
2013	15.861.509
2014	14.100.448
2015	12.937.207
2016	12.203.307
2017	11.564.243
2018	11.260.682
2019	10.981.615
2020	10.902.070
2021	9.999.491
2022 (septiembre)	8.677.022

**Consumidores de electricidad acogidos al PVPC a 31 de diciembre de cada año. Fuente: CNMC**

La tendencia de continuo abandono de la tarifa PVPC por gran parte de las familias es evidente: en diez años ha perdido la mitad de sus usuarios. Existen aún familias en situación de vulnerabilidad con bono social- que se continúan planteando pasar al mercado libre y renunciar a la protección que ofrece el bono social eléctrico.

El alto precio del kWh y la cada vez más complicada decisión para afrontar los suministros básicos del hogar (según la Encuesta de Presupuestos Familiares de 2022 los dos quintiles de menor renta gastan o están cerca de gastar el 40% de sus ingresos en la vivienda y sus suministros), nos hace volver a plantear desde varias organizaciones del ámbito social, académico, ambiental y familiar, la necesidad de implementar medidas drásticas para luchar de manera efectiva contra la vulnerabilidad energética.

Dichas medidas deben ir encaminadas a prevenir, en los casos en los que aún sea posible, y atajar, en los que ya se esté produciendo, los fenómenos de sobreendeudamiento por incapacidad para afrontar el pago de los suministros básicos.

Las propuestas que se presentan a continuación buscan abordar esas problemáticas y ser el detonante de unas políticas públicas que desarrollen plenamente la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética, un documento con un enorme potencial y más necesario que nunca, cuya actualización de datos en diciembre de 2022, muestra un gran incremento de población en España en esta situación. Según las lógicas del Real Decreto 897/2017 la pobreza energética superaría las 4,5 millones de personas y rozaría los 6 millones. Es necesario reforzar las estrategias y realizar un esfuerzo mayor para mitigar y revertir esta situación. Una reconceptualización del Bono Social es una de ellas.

Indicador primario	2018	2019	2020	2021
<b>Gasto desproporcionado 2M<sup>1</sup> (% hogares)</b>	16,9	16,7	16,8	<b>16,4</b>
<b>Pobreza energética escondida HEP<sup>2</sup> (% hogares)</b>	11,0	10,6	10,3	<b>9,3</b>
<b>Temperatura inadecuada en la vivienda en invierno<sup>3</sup> (% población)</b>	9,1	7,6	10,9	<b>14,3</b>
<b>Retraso en pago de facturas de suministros de la vivienda<sup>4</sup> (% población)</b>	7,2	6,6	9,6	<b>9,5</b>

*Tabla 2.1. Evolución de los cuatro indicadores de pobreza energética desde el año 2018 hasta 2021.*

Por último, desde el pasado invierno según se puede comprobar en el comparador de precios de la CNMC, los precios del mercado libre del gas natural están en una espiral muy similar a los del mercado eléctrico. Situación que ha sido limitada, de manera acertada, para las familias y personas con un contrato en la Tarifa de Último Recurso (TUR) por medio del RD17/2021. Esa medida ha permitido que un 20% del mercado minorista del gas tenga una protección efectiva ante la subida de precios.

Teniendo en cuenta los datos que aporta el Panel de los Hogares de la CNMC, sólo un 42% de los hogares conoce la diferencia entre el mercado libre y el mercado regulado en el caso del suministro del gas. Por ello, consideramos necesaria una campaña de información que explique tanto la herramienta del comparador, como el diferencial de precios actual a los casi 8 millones de hogares que cuentan con contrato de suministro. Viendo necesario dar un paso más en el caso de los hogares en situación de vulnerabilidad, y logrando una protección doble ante el corte de suministro (activa actualmente) y para limitar en lo posible

la generación de deudas. Ya que con los precios actuales las deudas podrían ser totalmente inasumibles para las familias en situación de vulnerabilidad.

## PROPUESTAS:

1. **Automatizar el acceso al bono social eléctrico**, cumpliendo la medida nº 4 de la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética y teniendo como ejemplo a Portugal, que en octubre de 2016 realizó dicho trámite y logró un incremento del 283% en el número de hogares beneficiarios. La iniciativa ha sido reconocida en los premios de Iniciativa Pública 2020 por las Naciones Unidas. Abordando los SDGs 1, 7 y 11.

Fuente:

<https://publicadministration.un.org/unpsa/database/Winners/2020-winners/ASET>

Documentación:

[https://publicadministration.un.org/unpsa/Portals/0/UNPSA\\_Submitted\\_Docs/2019/6681792d-c839-4e02-a3c6-74671ce9babe/File%201\\_2020%20UNPSA\\_ASET-Automat%20ic%20Social%20Energy%20Tariff\\_Evaluation%20Report\\_26112019\\_115858\\_364a97ae-b028-4834-9fb4-2f42bdb43809.pdf?ver=2019-11-26-115858-290](https://publicadministration.un.org/unpsa/Portals/0/UNPSA_Submitted_Docs/2019/6681792d-c839-4e02-a3c6-74671ce9babe/File%201_2020%20UNPSA_ASET-Automat%20ic%20Social%20Energy%20Tariff_Evaluation%20Report_26112019_115858_364a97ae-b028-4834-9fb4-2f42bdb43809.pdf?ver=2019-11-26-115858-290)

2. **Quitar la limitación del bono social eléctrico en lo relativo a kWh**, ya que se considera que la renta ejerce la presión suficiente para que no se produzca un gasto desproporcionado de energía eléctrica, algo que puede corroborar la media de consumo que existía en el anterior bono social eléctrico (que no tenía límites de renta para poder beneficiarse del mismo). La medida vendría a paliar la problemática de los hogares que se apoyan de manera puntual o total en la electricidad para la calefacción. Una unidades familiares que ven como inasumible la cuantía final a pagar por tener su hogar totalmente electrificado, algo que puede llegar a suponer un consumo anual próximo o superior a los 10.000 kWh (dependiendo del año de construcción y de su zona climática) con un coste que puede ascender por encima de los 2.400€, en cuyo caso el bono social pasa a ser anecdótico. En España un 13% del parque de viviendas principales con sistemas de calefacción cuentan con sistemas eléctricos de calefacción según el Estudio de la distribución del consumo energético residencial para calefacción en España. Estudio encargado por el Ministerio de Fomento a Fundación Conama, en calidad de co-coordinador del grupo de trabajo GTR. (2017) - [Enlace estudio](#)

A pesar de la ampliación del 15% de los límites aprobada el pasado mes de octubre, seguimos constatando que dichos límites no responden a la heterogeneidad de los hogares vulnerabilizados. Por ello, se propone que la medida sea ajustada siguiendo una lógica similar a las TUR de las Comunidades de vecinos. Es decir, se pueden analizar los consumos de anteriores ejercicios y bonificar la cantidad que se considere realmente necesaria para la unidad familiar.

3. **Aprobar un plan para poder afrontar las deudas existentes** que no suponga nuevas exigencias para las familias vulnerabilizadas. Ese plan debe empezar a plantearse para que las familias puedan afrontar las deudas que ya se han generado en muchos de los hogares desde el comienzo de la moratoria de coste de marzo de 2020.

4. **Impulsar la creación de una tarifa social de electricidad**, como medida estructural para garantizar el derecho a la energía de la ciudadanía. En dicha tarifa, el precio del kWh no debería estar sujeto a la variación de los precios y a la volatilidad del mercado mayorista, como sucede con el PVPC, y tendría un precio estable revisable de forma semestral. Una vez se implemente la automatización vinculada al bono social planteada en la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética, el establecimiento de este tipo de mecanismo no debería ser especialmente complejo. Así, se podría establecer una tarifa vinculada progresivamente a la renta del hogar o una tarifa social base y una tarifa social reducida para consumidores vulnerables severos.
5. **Automatizar, en el caso de las familias con bono social eléctrico, el cambio de mercado libre al mercado regulado del gas a las que actualmente se encuentran en mercado libre y renueven su contrato en los próximos meses.** La coyuntura actual de precios hace que las familias, y en especial las personas en situación de vulnerabilidad, requieran de las máximas figuras de protección, siendo según el comparador de precios de la CNMC la TUR (Tarifa de Último Recurso) la que ofrece un precio muy inferior a cualquier de las opciones de mercado libre, con un diferencial de entre un 150% a un 300% dependiendo de la comercializadora. La medida es especialmente urgente al encontrarse cerca del 80% de los contratos domésticos en mercado libre a expensas de las renovaciones pertinentes.
6. **Realizar una convocatoria extraordinaria para el cobro del Bono Térmico correspondiente al año 2022 y 2023 (familias y hogares con bono social eléctrico a 31 de diciembre de 2021 y a 31 de diciembre de 2022) antes de concluir 2023.** Esa acción permitirá acompasar los bonos térmicos con el año en el que la familia o persona ha sido reconocida como en situación de vulnerabilidad, volviendo al espíritu de su creación en el que inicialmente se planteaba su cobro antes del 31 de marzo del año siguiente al reconocimiento de la situación.
7. **Establecer el principio de precaución como principio básico ante cualquier impago en el ámbito doméstico.** Es necesario garantizar que ningún hogar vulnerabilizado pueda verse privado de su suministro eléctrico por motivo de impago y, por ello, debe establecerse un procedimiento mediante el cual, ante un impago de un suministro doméstico, la compañía comercializadora deba consultar, antes de iniciar el proceso de corte, la situación del hogar ante los Servicios Sociales competentes. En caso de vulnerabilidad, su suministro debe ser considerado como esencial y no puede ser interrumpido.
8. **Crear la Mesa social de pobreza energética.** De acuerdo con lo establecido en la Estrategia Nacional Contra la Pobreza Energética, es necesaria la creación de un espacio de participación y asesoramiento en el que estén representadas el conjunto de entidades sociales y otras organizaciones que tratan la problemática.

Es evidente que en el abordaje de la pobreza y vulnerabilidad energética, el Bono Social es solo una de las herramientas posibles con un alcance relativo. En la base de la solución de esta problemática está el **reconocimiento del Derecho a la Energía y Vivienda adecuada**.

Las entidades firmantes, **especializadas en el trabajo con familias en situación de Vulnerabilidad energética**, conocedoras de sus dificultades y plenamente comprometidas con la **Transición Ecológica Sostenible**, reiteramos que debe ponerse en funcionamiento la Mesa social de pobreza energética, a la que nos ofrecemos como entidades interlocutoras válidas, dispuesta a colaborar en el diseño de herramientas y soluciones adecuadas a las realidades concretas de la ciudadanía.

## Entidades firmantes

Las siguientes propuestas han sido presentadas por las siguientes organizaciones:

- Aeioluz
- Alianza contra la Pobreza Energética (APE)
- Asociación de Ciencias Ambientales (ACA)
- Coordinadora de vivienda de Madrid
- Ecoserveis
- Fundación Ecología y desarrollo (ECODES)
- Fundación de Familias Monoparentales Isadora Duncan
- Grupo Abio de la Universidad Politécnica de Madrid (UPM)
- Ingeniería sin fronteras de Cataluña (ESF)
- Intiam Ruai
- Plataforma por un Nuevo Modelo Energético (Px1NME)
- Socaire

The logo for Aeioluz features the word "aeioluz" in a lowercase, rounded, green font.