

**CÁTEDRA  
DE ENERGÍA  
Y POBREZA**



**“Propuesta de mejora de la gestión de solicitud y concesión del bono social y de la coordinación entre los agentes involucrados, como aportación al desarrollo de la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética”**

Patrocinadores



Entidades colaboradoras



## Índice

<b>1. OBJETIVO Y ALCANCE DE ESTE DOCUMENTO .....</b>	<b>4</b>
<b>2. INTRODUCCIÓN: SITUACIÓN ACTUAL DE LA REGULACIÓN DEL BONO SOCIAL ENERGÉTICO EN ESPAÑA .....</b>	<b>5</b>
<b>3. DECÁLOGO (Diagnóstico y Propuestas).....</b>	<b>7</b>
3.1. Los supuestos que cubre en la actualidad el bono social dejan fuera a colectivos de personas vulnerables .....	7
3.2. El procedimiento actual de solicitud del bono social es demasiado complejo .....	7
3.3. Las COR (comercializadoras de referencia) están realizando un esfuerzo en la gestión más allá de sus atribuciones.....	8
3.4. Los servicios sociales se han visto saturados por las tareas asignadas para la justificación de algunos de los supuestos del bono social .....	8
3.5. La gestión de la información para evitar cortes de suministro eléctrico en situaciones de vulnerabilidad no está funcionando .....	9
3.6. Es necesario primar la sencillez del procedimiento y la coordinación entre los agentes implicados .....	9
3.7. Es necesario un tratamiento con un mayor nivel de automatización, ágil y eficaz de los datos asociados a la solicitud y concesión de ayudas sociales energéticas .....	10
3.8. Es necesario diseñar un procedimiento ágil para la concesión del Suministro Mínimo Vital (SMV) .....	11
3.9. Se necesita diseñar e implantar medidas de acompañamiento a las ayudas energéticas que faciliten una verdadera integración social.....	12
3.10. El bono social es solo una parte de la acción necesaria para acabar con la pobreza energética .....	12

## 1. OBJETIVO Y ALCANCE DE ESTE DOCUMENTO

El objetivo de este documento es presentar un conjunto de orientaciones que ayuden a concretar ideas que están planteadas en la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética (ENPE) de abril de 2019 respecto a la gestión del bono energético. En concreto, la ENPE propone automatizar y gestionar coordinadamente entre todas las Administraciones Públicas un bono social energético.

Por tanto, estas ideas incluyen tanto un diagnóstico de la situación actual de la implantación del bono social, como propuestas concretas que pensamos que pueden mejorarlo a corto plazo.

Se trata de un documento con un enfoque centrado en un aspecto específico de la lucha contra la pobreza energética, con un ámbito temporal de corto plazo y con la intención de proponer mejoras a la situación actual. Aunque dada la complejidad del problema, inevitablemente se incluyen algunas propuestas que van más allá de una acción de corto plazo, quedan deliberadamente fuera de este documento medidas estructurales, y también posibles rediseños del bono energético, de sus beneficiarios o del origen de su financiación. Todos estos aspectos es intención de la Cátedra de Energía y Pobreza seguir abordándolos a través de otras acciones.

## 2. INTRODUCCIÓN: SITUACIÓN ACTUAL DE LA REGULACIÓN DEL BONO SOCIAL ENERGÉTICO EN ESPAÑA

Las directivas de electricidad de la Comisión Europea de la última década han resaltado la importancia de que los Estados Miembros adopten las medidas necesarias para proteger a los consumidores vulnerables y en situación de pobreza energética, dejando a cada Estado la decisión de adoptar medidas de política social o energética relacionadas con el pago de las facturas de electricidad, realizar inversiones en la eficiencia energética de edificios de viviendas o establecer salvaguardas contra la desconexión para la protección de los consumidores.

En España, esta protección del colectivo de consumidores vulnerables en el sector de la electricidad ha ido evolucionando - desde la publicación del Real Decreto Ley (RDL) 6/2009, que creaba el mecanismo del bono social, hasta la publicación en abril de 2019 de la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética, ENPE- para adaptarse al proceso de liberalización del suministro, las directrices europeas y las demandas sociales.

En la actualidad, la gestión de la pobreza energética en el ámbito de la electricidad en España está establecida en 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. Según el RD 897/2017, para poder acceder al **bono social eléctrico**, la persona solicitante ha de acreditar ser titular de un punto de suministro eléctrico en su vivienda habitual y, siendo persona física, estar acogida al Precio Voluntario para el Pequeño Consumidor (PVPC), es decir, estar suministrado por una Comercializadora de Referencia (COR). Para poder ser considerado consumidor vulnerable deberá además cumplir ciertos requisitos alternativos: (i) no superar ciertos umbrales de renta<sup>1</sup>, (ii) estar en posesión del título de Familia Numerosa, (iii) que el solicitante y todos los miembros de su unidad familiar con ingresos sean pensionistas del Sistema de la Seguridad Social, por jubilación o incapacidad permanente. En esta nueva definición de colectivo vulnerable, se excluye a las pensiones de viudedad.

El bono social se configura como una ayuda directa al consumo de electricidad, que consiste en un descuento sobre el PVPC que se realiza sobre los términos de potencia y de energía (con unos límites de consumo), según el grado de vulnerabilidad del cliente: 25% si es vulnerable, 40% si es vulnerable severo. En los casos de vulnerabilidad severa, acreditados por los servicios sociales competentes como “en riesgo de exclusión social”, los consumidores quedan exentos del pago de su factura eléctrica, la cual es cofinanciada por la Administración pública y el sector eléctrico, además de adquirir el estatus de suministro esencial.

El consumidor beneficiario del bono social tiene un límite de consumo que puede ser objeto de descuento. Lo que consuma por encima se factura a PVPC sin descuento. Este límite de consumo fue ampliado en octubre de 2018, por el Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre. Además, junto a dicha ampliación se estableció la posibilidad

---

<sup>1</sup> Se toma como referencia un múltiplo del índice IPREM de 14 pagas (Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples) según el número de menores que pertenezcan a la unidad familiar.

de que el consumo que no se haya producido en un mes, por ejemplo, en periodo estival, pueda consumirse en los meses siguientes con aplicación del descuento.

La tramitación del bono social la realiza el cliente a través de la COR de su elección, quien pone a su disposición múltiples canales (oficinas, correo postal y electrónico, atención telefónica), para que el cliente presente cumplimentados el formulario de solicitud regulado y la documentación acreditativa de sus circunstancias personales.

Las COR realizan una labor de recopilación y verificación de información y documentación, comprobando que el solicitante: (i) cumple con una serie de requisitos necesarios para acceder al bono social y (ii) rellena correctamente el formulario de solicitud. Cuando la solicitud está correcta, la COR envía el expediente al Ministerio de Transición Ecológica, cuya plataforma “El Bosco”, cruza los datos con la AEAT, el INSS y las Haciendas Forales, y devuelve la respuesta a la comercializadora, quien se la traslada finalmente al cliente. Por último, la COR procede a efectuar el descuento correspondiente a su grado de vulnerabilidad en la factura más próxima a su solicitud, en caso de resultar beneficiario del bono social.

Desde el año 2019, en virtud del RDL 15/2018, todo consumidor que tenga el bono social eléctrico es automáticamente beneficiario del **bono social térmico**. Éste consiste en un pago único anual que asignan las CCAA en función de la zona climática donde se encuentra la vivienda y el grado de vulnerabilidad del hogar. El presupuesto asignado en el año 2019 para el bono social térmico ha sido de 75 millones de euros y las ayudas por hogar han oscilado entre los 25 y los 124 euros.

La financiación del bono social eléctrico es a cargo de las matrices de los grupos de sociedades que desarrollan la actividad de comercialización de energía eléctrica, o por las propias sociedades que desarrollan dicha actividad si no forman parte de ningún grupo societario (en 2019, la financiación del bono social eléctrico ascendió a 139,2 millones de euros), mientras que la financiación del bono social térmico se hace con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

En este sistema de subsidio de las personas en situación de pobreza energética en España, brevemente descrito, existen claras asimetrías en cuanto a los agentes encargados de su gestión, las fuentes de financiación y el alcance entre ambos mecanismos de ayuda, el bono social eléctrico y el térmico.

Por otro lado, el Gobierno aprobó en abril de 2019 la **Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética** (ENPE) que, partiendo de un diagnóstico de la situación de la pobreza energética: (i) realiza un análisis de la eficacia y eficiencia de los instrumentos existentes, (ii) establece objetivos de reducción de la pobreza energética en el medio y largo plazo, y (iii) determina los ejes de actuación para su consecución, incluyendo la reforma, en su caso, de dichos mecanismos.

### 3. DECÁLOGO (Diagnóstico y Propuestas)

#### 3.1. Los supuestos que cubre en la actualidad el bono social dejan fuera a colectivos de personas vulnerables

El bono social no llega a todos los que lo necesitarían por su situación vulnerable. Hay personas en situación de infravivienda o no titularidad del contrato que con la definición actual no pueden acceder a los descuentos del bono social. Un ejemplo son viviendas comunitarias o pisos tutelados para personas vulnerables en que el contrato está a nombre de una ONG y el coste del consumo se reparte individualmente, en algunos casos mediante contadores individuales. El bono tampoco llega a personas recientemente llegadas al país y que tienen dificultades para conseguir legalizar su situación.

Este documento se centra en proponer algunas mejoras al procedimiento del bono social tal y cómo está diseñado en la actualidad con los supuestos actuales. Consideramos además importante poner de manifiesto que sería deseable un esfuerzo de la administración por atender a través de medidas paliativas adecuadas tanto a los colectivos antes mencionados como a otros (pensionistas por viudedad) que se detecte que quedan fuera de la actual cobertura.

#### 3.2. El procedimiento actual de solicitud del bono social es demasiado complejo

Los bonos sociales eléctrico y térmico suponen una contribución necesaria para paliar el problema de la pobreza energética a corto plazo. Sin embargo, su implantación práctica presenta carencias significativas. En concreto, el procedimiento de solicitud es complicado debido, entre otras cosas, a la necesaria protección de los datos personales tanto en la validación de los requisitos de acceso por parte de la comercializadora de referencia como en la comunicación del resultado de la solicitud por parte de la aplicación del Ministerio. Lo anterior, provoca que los tiempos de respuesta no sean lo breves que sería deseable y que la información que llega al ciudadano sobre los motivos de rechazo de la solicitud sea escasa, lo que acaba provocando reclamaciones por parte de los ciudadanos por incompreensión sobre el funcionamiento del proceso.

En algunos casos, en el proceso de validación de los requisitos por parte de las comercializadoras, se producen rechazos al no coincidir la dirección del domicilio habitual que consta en el padrón y la dirección del punto de suministro. Son los entes locales quienes han de comunicar los cambios en las denominaciones de las calles al Catastro, de forma que las suministradoras puedan tener sus direcciones actualizadas.

También se están produciendo rechazos a pensionistas que no cumplen los requisitos establecidos para este colectivo, pero señalan la casilla correspondiente cuando se les podría conceder el bono por el requisito de renta, si hubieran marcado esa casilla en el formulario de solicitud, cosa que la mayoría desconoce.



### 3.3. Las COR (comercializadoras de referencia) están realizando un esfuerzo en la gestión más allá de sus atribuciones

Dada su complejidad, la gestión de las solicitudes del bono social supone para las COR un esfuerzo importante de desarrollo de sistemas de información, de formación al personal y de asistencia a los clientes que lo solicitan. Además, supone una asunción de responsabilidad que excede el ámbito de sus competencias, pues tienen que validar requisitos personales como estado civil, familia monoparental o numerosa, estado laboral (desempleo, ERTE, disminución de ingresos por parte de un empresario...) que se acreditan de diversa manera en función de la CCAA, lo que dificulta el proceso de aceptación del expediente de solicitud de bono social.

Además, el hecho de que los rechazos lleguen desde la administración sin información sobre los motivos de los mismos ha producido un incremento de reclamaciones y de esfuerzo de las comercializadoras requerido para atenderlas.

La situación se ha complicado con la incorporación de nuevos colectivos debido a la pandemia de COVID-19, dado que los requisitos se refieren a un periodo de tiempo anterior a esta situación, en el que la persona afectada no se encontraba en situación de vulnerabilidad.

### 3.4. Los servicios sociales se han visto saturados por las tareas asignadas para la justificación de algunos de los supuestos del bono social<sup>2</sup>

Dado que los servicios sociales tienen el papel de verificar la condición de vulnerable en riesgo de exclusión social, se ha producido una sobrecarga de los organismos encargados de la gestión de las ayudas sociales (ayuntamientos en algunos casos, entidades comarcales en otros).

Adicionalmente, desde 2018 se añadió un nuevo supuesto de suministro esencial a la Ley 24/2013 del sector eléctrico: no se puede cortar a familias beneficiarias del bono social en situación de impago si en la unidad familiar hay menores de 16 años, algún miembro con nivel de dependencia II o III, o con discapacidad de más del 33%. Estas situaciones tienen que certificarse también por los organismos pertinentes, contribuyendo a aumentar el colapso de los mismos

La situación se complica debido a que en algunos casos hay personas que no pueden hacer valer su titularidad en el contrato. Si bien la Disposición Adicional Cuarta del RDL 37/2020 de 22 de diciembre de 2020 prohíbe la suspensión del suministro a aquellas personas no titulares de un contrato de suministro para las que un servicio social acredite que cumplen con los requisitos regulados para acceder al bono social, se trata de una

---

2 En el contexto de este documento entendemos “servicios sociales” como el organismo competente en cada caso para gestionar el bono social como ayuda de tipo que social que es. En algunos casos se tratará del ayuntamiento y en otros puede ser otro tipo de organismo local. En cualquier caso, es importante hacer notar que las tareas de gestión de los bonos tienen una componente administrativa y otra asistencial y que la primera no necesariamente debe recaer en los trabajadores sociales.



medida temporal. Una posible medida para considerar estos casos sería procurar, al menos, un recurso último de protección al corte de suministros, breve y automático, similar al amparo de protección ante desahucio si no hay alternativa habitacional.

### 3.5. La gestión de la información para evitar cortes de suministro eléctrico en situaciones de vulnerabilidad no está funcionando

El envío (regulado en normativa), de la información sobre clientes en situación de impago tras haber transcurrido el periodo de pago legal, es facilitado semanalmente por las comercializadoras a las Comunidades Autónomas. Sin embargo, una gran parte de esta información no llega adecuadamente a los ayuntamientos, que son los que deberían detectar dentro de esos listados a los posibles clientes vulnerables severos a los que poder atender desde servicios sociales para evitar que se les llegue a cortar el suministro. Si el ayuntamiento les cofinancia al menos el 50% de su factura y lo acredita ante la comercializadora de referencia, ésta se hará cargo del 50% restante de su factura y catalogará al cliente como esencial, no pudiendo ser interrumpido su suministro.

Esa falta de información por parte de los Ayuntamientos, en muchos casos provoca que éstos no actúen en situaciones de impago por parte de consumidores vulnerables severos hasta que sean los propios afectados por el aviso de corte los que recurran al ayuntamiento, no restando mucho tiempo para que éste pueda realizar las gestiones oportunas para evitar el corte del suministro.

### 3.6. Es necesario primar la sencillez del procedimiento y la coordinación entre los agentes implicados

Para agilizar el procedimiento de solicitud del bono social hace falta mayor coordinación entre los agentes implicados. En la actualidad, la gestión de ayudas sociales, en general, es complicada, ya que, según el tipo de ayuda, se gestiona a través de muy distintos organismos. Los ayuntamientos o el organismo gestor de ayudas sociales (y las ONG que a veces hacen este papel subsidiariamente) acaban convirtiéndose en gestores de ayudas y no pueden hacer el verdadero trabajo social. En este sentido, señalamos como posibles mejoras:

- Simplificar el inicio del procedimiento, es decir, hacer un formulario de solicitud de bono social más sencillo, y que requiera que el interesado aporte menos documentación, que agilice el trámite y elimine barreras de entrada a los potenciales beneficiarios.
- Que todos los supuestos para la concesión del bono incluyan criterios principalmente de renta.
- Que haya un alto nivel de la gestión que permita acceder y contrastar los datos requeridos para su correcta implementación. Es importante tener en cuenta que cuanto mayor sea el nivel de automatización, más hay que facilitar recursos de ayuda para los usuarios más vulnerables que disponen de menos habilidades digitales (puntos de atención personalizada).

- Que, en cualquier caso, la gestión se centralice en la administración, quien dispone tanto de la información requerida como de la potestad para la asignación final del bono. Indudablemente, los organismos encargados de la gestión (por ejemplo, los ayuntamientos), si asumen más tareas de las que tienen en la actualidad, deben tener una dotación de recursos adecuada.

Desde la Cátedra se han barajado varias alternativas que podrían mejorar el procedimiento, aunque no hay un consenso claro sobre cuál es la mejor. Este es un tema abierto pues al análisis y al debate. Entre estas posibilidades están:

- Que el trámite se realice desde los ayuntamientos o la entidad encargada de la gestión de la ayuda social.
- Que el trámite se inicie como en la actualidad, en la comercializadora de referencia, pero de forma simplificada (formulario de solicitud simplificado y DNI) y que después se traslade a los ayuntamientos o a la entidad equivalente para que se realicen las validaciones pertinentes de datos personales y se envíe al Ministerio para su asignación. Finalmente, la información volvería a la comercializadora para informar al peticionario de su concesión, o en caso de rechazo de los motivos del rechazo.
- Que el trámite se inicie como en la actualidad, en la comercializadora de referencia, pero de forma simplificada (formulario de solicitud simplificado y DNI), y que se habiliten los recursos necesarios para que la comprobación de la documentación no tenga que hacerse en los servicios sociales de los ayuntamientos, sino a través del Ministerio u otro órgano distinto del ayuntamiento, y que solo en el caso de que la solicitud venga rechazada se involucre al ayuntamiento para que pueda implicarse en el acompañamiento al hogar en la búsqueda de una solución para su caso particular.

### **3.7. Es necesario un tratamiento con un mayor nivel de automatización, ágil y eficaz de los datos asociados a la solicitud y concesión de ayudas sociales energéticas**

A la vista de lo anterior, vemos necesario avanzar decididamente hacia un sistema de gestión de los datos sobre ayudas sociales (bono social, no realización de cortes, suministro mínimo vital...) con un mayor nivel de automatización. Esto se puede sustentar en la estrategia de digitalización planteada a nivel nacional (“España digital 2025”), que impulsa la digitalización de las AAPP en ámbitos como las políticas sociales, para avanzar en ese sentido.

En cualquier caso, el sistema de gestión de información que se use debería ser, en primer lugar, respetuoso con los principios legales de gestión de datos, y, además, debería evitar la estigmatización de las personas en situaciones de vulnerabilidad y respetar principios como el derecho al olvido, recogido en el RGPD.

También es importante que la gestión de los datos se realice bajo un marco normativo único en todo el territorio nacional, que asegure la uniformidad y evite las confusiones y contradicciones que se derivan de la existencia de múltiples normativas y procedimientos sobre la misma materia que puedan dificultar la correcta protección de los consumidores vulnerables.

Se ven varias alternativas posibles para esta gestión automatizada de la información, que requieren su valoración antes de pasar a la implantación, pero cuyo avance no debe detenerse:

- Gestión a través de la Tarjeta Social Universal (TSU), que es una plataforma en marcha en la que, sin embargo, no se ha cargado la información. Si estuviera totalmente operativa, el ciudadano conocería las prestaciones y ayudas que recibe en la actualidad o que ha percibido a lo largo del tiempo, y podría conocer de qué prestaciones o ayudas podría disfrutar según su situación socio-económica. Sería muy interesante recoger en la gestión a través de esta TSU la experiencia adquirida por la administración en la gestión de la información tributaria y coordinar esta plataforma con las herramientas informáticas de la AEAT y del INSS.
- Creación de un sistema de información coordinado entre los distintos agentes implicados en la gestión del bono social y ayudas al pago de suministros, en la que se recoja la información necesaria para gestionar: (i) las ayudas para evitar los cortes de suministro eléctrico debido a impagos de consumidores vulnerables, así como (ii) el suministro mínimo vital (recogido en la ENPE) cuando se implante. Una alternativa prometedora para implantar este sistema de información es el uso de bases de datos distribuidas (por ejemplo, las basadas en tecnologías como *blockchain*), que permitan el acceso a la información sólo a los agentes implicados.

### 3.8. Es necesario diseñar un procedimiento ágil para la concesión del Suministro Mínimo Vital (SMV)

Existen situaciones de emergencia en que mantener el suministro energético es una necesidad de primer orden. Serían necesarias medidas que aseguren este suministro de forma indefinida, sufragadas por los Presupuestos Generales del Estado, mientras se mantenga la situación de vulnerabilidad, algo que, en parte, ya se está garantizando a través del supuesto de consumidor vulnerable en riesgo de exclusión social y de la figura del suministro esencial. Hay situaciones que pueden ser especialmente complejas como los cortes que afectan a sectores de barrios o asentamientos de exclusión social y que podrían requerir tratamientos específicos.

La ENPE propone regular la figura del Suministro Mínimo Vital de la siguiente manera: una vez superado el plazo de cuatro meses de los que dispone actualmente el consumidor vulnerable en los que, aunque exista impago de la factura, el comercializador no puede solicitar al distribuidor la interrupción del suministro eléctrico, se añadirán otros cuatro meses en los que la potencia del hogar se adaptará al Suministro Mínimo Vital que se determine normativamente, y durante los cuales tampoco podrá ser suspendido el suministro eléctrico.

Se propone establecer el SMV en base a datos objetivos a los que tenga acceso la administración para que el trámite sea lo más ágil posible. Se requiere así un procedimiento rápido que establezca e implemente la limitación de potencia al suministro para el usuario que reciba el denominado SMV. Adicionalmente, el proceso de restitución

de la potencia original previa a la aplicación del SMV no debería conllevar coste adicional para el usuario.

### **3.9. Se necesita diseñar e implantar medidas de acompañamiento a las ayudas energéticas que faciliten una verdadera integración social**

Dado que los bonos sociales y las restricciones a los cortes de suministro son medidas paliativas que intentan solucionar las situaciones actuales, además deben completarse con medidas estructurales (por ejemplo, mejoras de eficiencia de las viviendas) que no se tratan en este documento. En cualquier caso, todas las ayudas de índole financiera deben ir acompañadas de acciones que faciliten la formación, toma de conciencia y empoderamiento en temas energéticos y de sostenibilidad de los ciudadanos que se benefician de las ayudas.

Se propone la coordinación y seguimiento de estas medidas en foros en que participen las empresas, las AAPP y las entidades que representan a los usuarios para crear códigos de buenas prácticas que las extiendan y mejoren.

Valoramos especialmente las medidas voluntarias tomadas por algunas comercializadoras para facilitar la negociación de las deudas de las personas que pueden acceder al bono social, y consideramos que deberían extenderse en la medida de lo posible, incluyendo a todas las comercializadoras. Se propone considerar ideas como gestionar la deuda en función de un máximo porcentaje de los ingresos (salvo casos de ingresos altos) de forma similar a como se hace con el pago de las hipotecas. Esto sería una garantía a largo plazo para las personas vulnerables.

Se propone además crear la figura profesional del trabajador social energético, que desarrolle sus tareas de asistencia y acompañamiento social a clientes vulnerables dentro de las corporaciones locales, y que cuente con formación específica en cuestiones de energía.

### **3.10. El bono social es solo una parte de la acción necesaria para acabar con la pobreza energética**

El enfoque de este documento está centrado en un aspecto específico de la lucha contra la pobreza energética, el bono social, con un ámbito temporal de corto plazo y con la intención de proponer mejoras a la situación actual. Han quedado deliberadamente fuera de este documento acciones igualmente necesarias, como medidas estructurales centradas en la eficiencia energética, y también considerar posibles rediseños del bono energético, de sus beneficiarios o del origen de su financiación.

La lucha contra la pobreza energética, como parte del trabajo para erradicar de nuestra sociedad la pobreza en todas sus formas, necesita una acción continuada y que combine adecuadamente acciones estructurales a largo y medio plazo con acciones paliativas.

Cátedra de Energía y Pobreza  
Universidad Pontificia Comillas

<https://www.comillas.edu/es/catedra-de-energia-y-pobreza>  
<https://www.comillas.edu/en/chaire-of-energy-and-poverty>

Madrid, junio 2021