

La reforma del Bono Social que no puede esperar

- El porcentaje de hogares que presenta una “temperatura inadecuada en la vivienda en invierno”, ha pasado del 9,1% en 2018 al 17,6% en 2024.



Imagen creada con IA-

<https://elperiodicodelaenergia.com/la-reforma-del-bono-social-que-no-puede-esperar/>

Alfonso Zárate

Miércoles, 18 febrero 2026

Ningún comentario

El número de hogares que no pueden calentar adecuadamente sus casas casi se ha duplicado desde 2018. Además, casi la mitad de los hogares con derecho a solicitar el Bono Social Eléctrico no lo solicitan.

Según los datos del “Balance de las actuaciones contra la pobreza energética (2018-24)” con los valores de los indicadores establecidos en la “Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética” del periodo 2019-24 (ENPE 2019-24), publicados por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO) publicados en septiembre de 2025, el porcentaje de hogares que presenta una “temperatura inadecuada en la vivienda en invierno”, ha pasado del 9,1% en 2018 al 17,6% en 2024.

Y esta situación se ha dado, con un entorno macroeconómico positivo, tal y como muestran los Indicadores Económicos de este documento.

Comparto el resumen de los principales Indicadores de Pobreza

Fuente: “Balance de las Actuaciones Contral la Pobreza Energética y actualización de indicares 2018-2024”. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

Ha mejorado renta media y mediana, el salario mínimo interprofesional por encima de la inflación, descendiendo ligeramente el indicador de riesgo de pobreza (AROPE), y descendiendo ligeramente el gasto energético por hogar medio.

Sin embargo, esto no se ha trasladado a los indicadores específicos de pobreza energética.

Y esto debería de hacer saltar las alarmas, el resultado de las acciones y políticas sociales en materia de pobreza energética no están siendo ni eficaces (los datos empeoran) ni eficientes (cada vez se invierten más recursos).

El pasado 17 de febrero se aprobó en el Consejo de Ministros la “Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2026-30” (ENPE 26-30), con la intención de continuar con los logros de la anterior. Pero debería de corregir los errores o limitaciones la ENPE 2019-24.

El Bono Social de la luz

Una de las acciones principales de la política social energética es el **Bono Social Eléctrico**. Este “bono” nació en 2009 como un descuento sobre la tarifa de electricidad regulada.

Actualmente, este descuento (o bono) se aplica sobre el precio de la tarifa regulada de electricidad, el PVPC (Precio Voluntario del Pequeño Consumidor). El porcentaje de descuento depende del tipo de colectivo y del tipo de vulnerabilidad energética que cubre (mayor descuento cuanto mayor situación de vulnerabilidad) Los valores del bono han variado mucho durante los últimos años, ya que ha sido una medida clave para paliar las consecuencias de la crisis de precios energéticos después de la invasión de Ucrania. Por ejemplo, en 2019 el descuento base estaba en un 25%, llegando al 65% en 2024. Actualmente está en un 42,5%, previendo que acabe en un 35% de descuento.

Por otro lado, esta bonificación tiene una lógica limitación de consumo anual. Este máximo bonificable depende de la unidad de convivencia (número de personas) del punto de suministro bonificado.

En el sector eléctrico se esperaba una reforma del Bono Social en profundidad. Es más, era una de las Medidas del ENPE 2019-2024 (dentro del Eje 2, Medida 4 “Creación de un nuevo bono social energético”) Sin embargo, las actuaciones públicas se han centrado sólo en aumentar temporalmente los descuentos aplicados, sin valorar las ineficiencias del mecanismo y las nuevas situaciones que han ido apareciendo en los últimos años, y sin reformarlo en profundidad.

Esta situación no parece que vaya a mejorar en el ENPE 26-30, ya que en este sólo se proponen actuaciones sobre las barreras de entrada a la contratación (que definiendo como expondré más adelante) y revisar los límites de renta para evitar que lleguen a rentas altas. Seguirá, por lo tanto, pendiente la ***reforma del bono social que no puede esperar.***

Debilidades o fallos del sistema

Describiré primero lo que para mí son las principales debilidades y fallos del sistema del bono social, luego presentaré una propuesta de reforma necesaria.

- **Precio horario.** El bono social depende de la tarifa PVPC. Esta tarifa traslada al cliente los costes del mercado eléctrico, presentando una tarificación horaria (precios distintos cada hora). Esta situación no era problemática cuando los costes del sistema no oscilaban mucho entre las distintas horas.

Sin embargo, en los últimos años y, con la entrada masiva de producción fotovoltaica, la oscilación de precios entre las distintas horas del día se ha disparado (a esta diferencia de precios se le llama apuntamiento), pudiendo triplicarse el precio entre las horas más baratas y las más caras.

Comparto un gráfico elaborado a partir de los precios horarios de la tarifa aplicando el descuento del bono social sobre la tarifa PVPC para los años 2019 y su comparativa con 2025. En 2019 el descuento era del 25%, durante 2025 estuvo medio año en un 50% y la otra mitad al 42,5%

Elaboración Propia.Fuente: <https://www.esios.ree.es/>

Fíjense como, en 2019, en media, la hora más cara fue de 21.00h a 22.00h con precio medio de 87,14 €/MWh, mientras la hora más barata fue de 04.00h a 05.00h de la mañana con un precio de 78,48 €/MWh, diferencias del 11%. El precio horario más caro durante este año 2019 fue de 108,1 €/MWh (el día 15/01/2019 a las 20.00h) y el precio más barato fue de 42,3 €/MWh (el día 22/12/2019 a las 17.00 h), diferencias del 156%.

Pero en 2025, con una entrada masiva de generación fotovoltaica, la hora promedio más cara ha subido a 118,4 €/MWh, también entre las 21.00 h a 22.00h. Mientras que la más barata ahora se da entre las 14.00 y las 15.00 horas con un precio de 43,67 €/MWh, diferencias del 171%. El precio horario más caro durante este año 2025 fue de 211,6 €/MWh (el día 01/01/2025 a las 10.00h) y el precio más barato fue de 10,3 €/MWh (el día 01/02/2025 a las 13.00 h), diferencias del 1.954%.

Esta oscilación de precios se ve también claramente si ponemos en una gráfica cada precio horario de los años 2019 y 2025

Elaboración PropiaFuente: <https://www.esios.ree.es/>

Este apuntamiento de precios es especialmente perjudicial para las familias más necesitadas, ya que los precios superiores se concentran en los momentos de mayor consumo (cuando estamos en casa). Estas familias tienen dificultad para modificar hábitos de consumo. Sin embargo, las familias con más recursos, con capacidad de instalar paneles en sus casas y / o baterías, están optimizando y reduciendo sus costes energéticos. Esto es compatible con que el coste promedio energético de los hogares descienda, pero no de forma equitativa.

La incertidumbre de precios, y el desconocimiento de qué precio final tendrán, motiva que, en los hogares vulnerables, exista un “terror” al consumo eléctrico, ya que no son capaces de predecir o estimar el precio final. Esta inseguridad provoca reducciones de consumo, y es una de las explicaciones del empeoramiento de indicador “temperatura”. Ante el miedo e incertidumbre del coste, se decide “no calentar la casa”.

Un hogar con rentas limitadas necesita seguridad y capacidad de planificar y organizar sus gastos.

- **Barreras de entrada.** Estas barreras se describen bien en el ENPE 2026-30. Cuantificando además en casi un 50% el número de clientes con derecho al bono social que no lo solicitan, esto es la constatación de un fracaso.

Se describen dos causas; desconocimiento para contratarlo y la limitación asociada a la titularidad de los suministros.

Esta última se debe a que un número considerable de familias vulnerables viven de alquiler, pero los propietarios de los pisos mantienen la titularidad del suministro para evitarse los problemas y costes económicos de las situaciones de impago.

- **Fiscalidad.** La electricidad en España tiene una importante carga fiscal. En nuestras facturas podremos ver dos impuestos indirectos que no discriminan por nivel de renta ni de consumo; el impuesto eléctrico (5,113%) y un IVA de “lujo” (21%)

Una de las medidas temporales que se adoptó durante la crisis energética fue reducir esta carga fiscal notablemente. Pero estas rebajas se han revertido en la actualidad. No parece lógico que un bien de primera necesidad y bonificado esté gravado como si se tratase de un bien de lujo.

- **Limitación de consumo.** Lógicamente, no se puede subvencionar con ayudas públicas un consumo ilimitado.

El problema surge en la aplicación de esa limitación, siendo lineal en cada periodo de facturación. Sin embargo, los consumos energéticos no son lineales, hay más consumo en época de frío y calor extremo, y menos en periodos más suaves.

Con una limitación lineal, se puede dar la situación de que en un mes de mucho frío, el mayor consumo de un calefactor eléctrico haga superar ese límite y deje fuera de bonificación gran parte del consumo. Por contra, en meses de consumos más bajos, no se llegue al total del consumo bonificado. De esta forma, una familia durante un año podría no sumar el total del consumo bonificado, pero en algún periodo se le podría haber aplicado la limitación a la bonificación.

Propuesta de reforma

Expuestas las principales debilidades del modelo actual, que podemos resumir en dificultad de contratación e incertidumbre en su aplicación, paso a exponer una propuesta de reforma.

Este nuevo modelo debería de primar unos conceptos básicos, como son la universalización de las ayudas y la seguridad y predictibilidad del gasto energético.

- **Precio fijo.** Los clientes vulnerables deben de tener seguridad y posibilidad de hacer una planificación de sus gastos. Esto es incompatible con un precio que oscila de la manera que lo hace la tarifa actual. Se propone la sustitución del mecanismo del Bono Social como descuento sobre la tarifa PVPC por una tarifa social fija, con un precio plano. Para asegurar un precio bajo para este tipo de colectivos, esta tarifa se debería de construir en base a un bilateral (un PPA o el modelo que se decida) fijo con la garantía del Estado. Habría que aplicar

una tasa de riesgo sobre parámetros que no se pueden predecir o cubrir, como son los Servicios de Ajuste.

Adicionalmente, y dado que hay grados distintos de vulnerabilidad, sobre esta “Tarifa Social” se podrían establecer porcentajes de descuentos adicionales.

- **Universalización.** Todo benefactor potencial de una ayuda social debería de tener la posibilidad de disfrutarlo. Para lograrlo, se propone sea la propia Administración quien informe personal y fehacientemente a todo cliente que cumpliera los requisitos para contratar el bono social. La Administración tiene toda nuestra información sobre renta, situación ante la seguridad social, situación familiar, etc.

Con esto se deja al cliente la libertad de elección si quiere o no acceder al bono, pero aseguramos que tenga la información.

Otro punto relevante a la hora de poder contratar esta tarifa es la titularidad del punto de suministro. Se ha de asegurar que los titulares de los suministros son los usuarios reales del mismo y no los titulares del domicilio.

- **Fiscalidad progresiva.** Asumida ya la anomalía de gravar con un IVA de lujo a un bien de primera necesidad, y más si este se reconoce dentro de una tarifa social, se proponen dos posibles vías para mejorar la fiscalidad:

-

IVA reducido para la Tarifa Social. Todo consumo facturado bajo esta nueva propuesta en sustitución del bono social debería de tener un IVA reducido

-

IVA escalonado. La electricidad es un servicio de primera necesidad, y para todos los clientes domésticos hay unos mínimos de consumo necesarios de subsistencia. Se propone establecer un IVA escalonado en función de unos niveles de consumo aplicable a cualquier consumo energético. De tal forma que se establezca estos niveles de fiscalidad en función de unos niveles de consumo estándar, aplicable a todos los clientes domésticos eléctricos:

§ Los primeros XX kWh al 4% (bien de primera necesidad). § Los YY kWh que excedan del tramo anterior al 10%. § Los ZZ kWh que excedan del tramo anterior al 21%.

- **Limitación de consumo variable.** La aplicación de las limitaciones de consumo bonificado no debe de ser planas y lineales, habría que aplicarles una “curva de carga” (% de consumo diario en base a un consumo promedio) para reconocer los meses con mayor consumo estructural (frio / calor) frente a los meses de menor consumo.
- **Financiación de la política social por parte del Estado.** Las políticas sociales han de ser financiadas clara y directamente por el Estado. Actualmente, el coste se financia entre los actores del sector (generadores, propietarios de las redes eléctricas y cliente final) Se da la

circunstancia de que un cliente con bono social tiene un recargo en su factura para financiar, precisamente, este mecanismo.

Con el sistema de financiación actual, lo que se hace es elevar los costes de la electricidad, que es precisamente el servicio que se quiere asegurar.

Conclusión

En definitiva, se propone modificar el sistema actual para garantizar que llega al mayor número de clientes vulnerables y que estos puedan usar eficientemente la ayuda ofrecida, logrando aumentar su bienestar energético.

Creo que las expectativas creadas a la espera de la reciente publicación del ENPE 26-30 no han sido satisfechas, y las medidas propuestas recientemente, siendo buenas, quedan escasas e insuficientes, ya que no reforman en profundidad la naturaleza del Bono Social y perpetúan las debilidades descritas.

Deberíamos de evitar las consecuencias negativas, y no dejar a nadie en el camino, de la “transición ecológica” que está haciendo aumentar las desigualdades energéticas. Las familias con más recursos ven cómo reducen considerablemente sus costes energéticos, gracias a la instalación de paneles, baterías y modificando sus instalaciones eléctricas. Sin embargo, los más vulnerables, con poca a nula capacidad de gestión, no pueden acceder a estas ventajas.

Alfonso Zárate es PhD. Experto en Energía.