

¿Una **tarifa eléctrica** por **tramos** para garantizar el **derecho** a un **mínimo vital** de **energía**?

Debate impulsado por:



Organizaciones invitadas:

aeioluz



Varias organizaciones sociales, invitadas por la **Plataforma por un Nuevo Modelo Energético (Px1NME)**, como **AeioLuz, Asociación de Ciencias Ambientales (ACA), Comisiones Obreras (CCOO), FACUA-Consumidores en Acción, Federación de Consumidores y Usuarios (CECU), Fundación de Familias Monoparentales Isadora Duncan, Fundación Renovables, Oxfam Intermón, Socaire, Unión General de Trabajadoras y Trabajadores de España (UGT)**, hemos debatido sobre las posibles **ventajas e inconvenientes** que tendría un nuevo modelo de tarificación de la electricidad, en que el precio aumente con el incremento del consumo. Suele denominarse **tarifa eléctrica por tramos** (de consumo).

En una tarifa por tramos o bloques de consumo, una cierta cantidad de kWh consumidos (el “primer tramo”) se facturan a un precio “bajo”; si no es suficiente para cubrir la demanda, otra cantidad de kWh (el “segundo tramo”) se factura a un precio más alto, y así sucesivamente hasta que se complete la demanda. La ventaja principal de este modelo es que hace evidente al usuario la conveniencia para su economía de **reducir el consumo**, y por tanto es una herramienta muy potente para inducir cambios de comportamiento.

También permite repartir asimétricamente el coste del sistema eléctrico, de modo que los usuarios con consumos más altos, comportamiento que, en general, puede asociarse a mejor situación económica, pagan más por kWh que la ciudadanía con consumos bajos o muy bajos. Puede considerarse incluso como un mecanismo de transferencia de rentas.

Queremos compartir estas reflexiones con instituciones y otros expertos que trabajan por el **derecho a la energía** y la **lucha contra la pobreza energética**. Sobre todo porque somos conscientes de la complejidad que supone una propuesta como esta.

El objetivo principal para trabajar sobre cómo podría ser una tarifa eléctrica por tramos sería intentar **garantizar que todos los hogares tengan acceso a un mínimo vital de energía**. Nos hemos centrado, para ello, en la **tarifa eléctrica para uso doméstico**.

El contexto actual

A lo largo de los últimos años se han puesto en marcha varios mecanismos que se han centrado en:

- Ofrecer un **precio de la energía ajustado al precio del mercado** mediante la tarifa regulada.
(La tarifa regulada fue creada tras la liberalización del mercado eléctrico para proteger especialmente a los consumidores más vulnerables ante la insuficiente competencia en el sector. Su forma actual desde 2014, la tarifa PVPC, está indexada al mercado mayorista diario para ofrecer al consumidor una señal de precio que le permita modelar su consumo de manera eficiente según los precios que tiene la electricidad en cada hora del día.)
[Según la CNMC](#), el número de contratos en tarifa regulada ha bajado de los 20.005.090 de 2011 a los 10.064.361 de 2021.
- Ofrecer **descuentos a una parte del consumo** a través del bono social. Para ello se debe elegir la tarifa PVPC y demostrar que se cumplen determinados requisitos personales, familiares y de renta.
Según la CNMC, el número de beneficiarios del bono social ha caído de los 2.658.520 de beneficiarios en 2011 a los 1.253.538 de julio de 2022, a pesar de la crisis que vivimos actualmente.
- Ofrecer una **ayuda directa** a través del bono térmico a los beneficiarios del eléctrico.
- **Pago de facturas** a través de servicios sociales o de organizaciones sociales.
- **Bajar los cargos del sistema y los impuestos de la factura eléctrica** (IVA e impuesto de electricidad) a todos los consumidores, de forma transitoria por la situación de crisis iniciada en 2021.
- **Moratorias al corte de suministros básicos** por la pandemia o por el plan de respuesta económica a la guerra de Ucrania, con sus sucesivas prórrogas. (En la actualidad hasta el 31 de diciembre de 2023, según el Real Decreto Ley 20/2022.)

Estos mecanismos se han demostrado insuficientes: Bien porque no llegan a todas las personas que lo necesitan (entre otros motivos por las barreras burocráticas) o bien porque son medidas temporales. En todo caso son ayudas asistencialistas y no soluciones definitivas.

Desde las organizaciones venimos tiempo reclamando:

- **Reformar el mercado eléctrico** para que el precio de la electricidad se ajuste a su coste de producción (con un margen de beneficio razonable para la generación) y se deje de especular con un bien básico.
- **Facilitar el acceso a las ayudas** (bono social y térmico) automatizando su tramitación, incluso a iniciativa de la propia Administración en base a los datos de que dispone. Un sistema que se viene aplicando, por ejemplo, en Portugal.
- Ampliar las rentas que quedan cubiertas con las ayudas del bono social y térmico para **llegar a más hogares** (excluyendo a las familias numerosas que no están en situación de vulnerabilidad)
- **Prorrogar las moratorias de corte** de suministros básicos hasta que no se de una solución al pago de la acumulación de la deuda.
- **Priorizar la rehabilitación energética de viviendas y edificios**, con fuerte apoyo de financiación pública, en las comunidades más vulnerables, donde las viviendas son más ineficientes energéticamente y las personas disponen de menos capacidad económica para reformarlas.

Pero constantemente chocamos con el marco político y regulatorio del mercado eléctrico, con el debate sobre los requisitos y límites que se deben cumplir para recibir las ayudas y con solicitar prórrogas a las medidas temporales que se han puesto en marcha.

Ante esta situación, en el ámbito social, sumada a la emergencia climática, hemos querido explorar las posibilidades que ofrece introducir, en el ámbito doméstico, una **tarifa por tramos**. Esta tarifa sería **universal**, para todos los consumidores, y sería en parte sustitutiva y en parte complementaria de las medidas orientadas solo a los vulnerables. Se trataría de una medida novedosa en el sector eléctrico, pero inspirada en la que se aplica en muchos sitios para el agua: un primer tramo de consumo barato, y precios crecientes para los siguientes tramos.

Por tanto, los **principios en los que se podría basar una tarifa eléctrica por tramos** serían:

- Estimular el **ahorro y la eficiencia energética** por motivos medioambientales y económicos.
- El reconocimiento y prevención de las injusticias soportadas por determinados grupos sociales en el acceso, uso y control de la energía.
- La necesidad de una **compensación cruzada** de unos consumidores a otros o de unos contribuyentes a otros para corregir la pobreza energética a través del reparto equitativo de las responsabilidades, los costes y los beneficios de la acción energética en la sociedad.
- **Evitar que este método de subvención alimente ineficiencias regulatorias y de mercado.** Es decir, no se trataría de ayudar a nadie a pagar una tarifa injustamente alta, sino que antes habría que mejorar el sistema tarifario, y sólo después, si sigue siendo necesario, ayudar a pagarla. Evidentemente, mucha gente no puede ni debe esperar hasta que eso ocurra y hay que organizar la atención a estas situaciones transitorias
- **Evitar que este método de subvención alimente ineficiencias energéticas.** Es decir, no se trataría de ayudar a nadie a pagar facturas encarecidas por malas condiciones de la vivienda, sino que antes habría que priorizar la rehabilitación energética garantizando el confort de los hogares, financiando prioritariamente a los más vulnerables, y sólo después, si sigue siendo necesario, ayudarle a pagarlas. También será necesario, en este caso, atender a situaciones transitorias
- **Minimizar la burocracia** necesaria para discriminar quién necesita ayudas y quién debe financiarlas, para reducir en lo posible costes, demoras y mala imagen.
- Para facilitar la implantación de una tarifa por tramos, convendría no condicionarla a que se modifiquen aspectos importantes del marco político y regulatorio, como la libre competencia en generación (aunque sujeta a condicionantes medioambientales) y en comercialización
- En una primera fase, **sería preferible limitar los cambios al seno del sector eléctrico.** Sin excluir reformas de la fiscalidad eléctrica ni el posible recurso a los Presupuestos Generales del Estado para financiar ayudas
- Aunque se establezca una tarifa eléctrica por tramos, debería seguir existiendo, mientras sea necesario y de forma transitoria, el bono social u otro tipo de ayudas específicas para colectivos y situaciones específicas de pobreza energética.

Aspectos clave a analizar: Cuánta energía, para quién y a qué precio

¿Cuánta energía?

Una tarifa eléctrica por tramos tendrá varios tramos pero nos centraremos inicialmente en el primero con la intención de **unir ahorro energético y garantía de un mínimo vital de energía**.

Hay que aclarar que cuando hablamos de mínimo vital de energía lo estamos calculando para viviendas en edificios en el entorno europeo y con sus estándares de confort.

Como base podemos tomar las exigencias del estándar de casas pasivas porque en sus cálculos valora el consumo total de todos los usos (calefacción, ACS y otros usos)

Con esto lo que perseguimos es el máximo confort con el menor gasto energético adecuando la nueva construcción o rehabilitación de la vivienda al clima en el que se ubica.

Tener un número de referencia puede ser útil para saber cuál sería el consumo necesario para conseguir el confort en el interior de una vivienda y favorecer el ahorro. Pero también se puede usar esta referencia como objetivo a alcanzar para las viviendas peor acondicionadas.

Si tomamos medidas de eficiencia podemos, a la vez, **bajar el consumo y aumentar el confort**, lo cual significa **vivir mejor con menos energía**.

Por ejemplo, una vivienda pasiva de 100m² consume unos **2300 kWh/año** de energía eléctrica incluyendo todos los usos (calefacción, refrigeración, ACS, energía auxiliar y electrodomésticos).

Los números de consumo de los que disponemos a través de IDAE nos dan una cifra **media de consumo eléctrico por hogar en España de 3000 kWh/año** en los que mayoritariamente no estarían cubiertos los usos térmicos (que son los de mayor consumo) y donde se incluyen viviendas de variados tamaños y situaciones.

Viendo las 2 cifras anteriores, entendemos el largo camino que todavía queda por recorrer en cuanto a eficiencia energética y **electrificación de los usos energéticos domésticos**. La electrificación es el medio para que ese consumo energético se realice con fuentes renovables a una gran escala, idealmente todas las viviendas del estado.

Actualmente, según datos del IDAE, el mayor consumo energético en los hogares se concentra en la calefacción y el agua caliente sanitaria. Estadísticamente, el porcentaje de consumo en aire acondicionado en los hogares es, de momento, bajo porque la mayor parte no cubren con sistemas mecánicos esta demanda de refrigeración en los meses de verano.

Al menos en su fase inicial, la implantación de una tarifa por tramos sería uniforme en el territorio, al menos en el peninsular, en línea con el criterio de sencillez. A futuro se podrían considerar, eventualmente, **criterios de corrección**.

A medida que vayamos aplicando medidas de eficiencia energética en las viviendas, la demanda de climatización en invierno y en verano bajará pero permanecerá y se hará más relevante, dentro del porcentaje total, la demanda de agua caliente sanitaria.

¿Para quién?

Independientemente de que existan otras ayudas para hogares en situación de vulnerabilidad, hemos visto que implementar una tarifa por tramos universal, es decir, sin pedir requisitos, puede tener las siguientes ventajas y justificaciones:

- Se reconoce que es necesaria una cantidad de energía mínima para poder mantener una vivienda en unas condiciones de confort.
- Cuando se piden requisitos entramos en la discusión de dónde poner el límite. Siempre es necesario ampliarlo cuando detectamos que sigue habiendo personas en situación de vulnerabilidad a las que no se ha dado cobertura.
- Quedan fuera de la ayuda hogares que sí cumplen los requisitos pero que han encontrado algún obstáculo burocrático.
- La automatización y cruce de datos también deja fuera a hogares que cumplen los requisitos. De hecho el bono social ya estaría en el fondo automatizado a través de la aplicación BOSCO. Su algoritmo ha provocado fallos denegando el bono social a personas que tenían derecho a recibirlo por lo que ha sido investigado y denunciado por Civio.
- Para los hogares que tienen menos recursos el primer tramo les garantiza un mínimo de energía a un precio mínimo sin realizar ningún trámite.
(La actual **Estrategia de lucha contra la pobreza energética** impide, en teoría, los cortes de suministro si se tiene el bono social y se demuestra por tanto cierta condición de vulnerabilidad. Si no se ha solicitado o no se han cumplido estos requisitos el derecho a protección se pierde.)
- Para los hogares que tienen recursos ese tramo supone un estímulo al ahorro con fines tanto económicos como medioambientales.

¿A qué precio?

Se estima que **se sufre pobreza energética si se destina más de un 10% de los ingresos de un hogar a la factura energética**.

Podríamos establecer un **precio máximo para cubrir el consumo de ese primer tramo** teniendo en cuenta el IPREM.

La fuerte reducción de precio del kWh desde los niveles actuales hasta el objetivo que se defina para ese primer tramo se basaría en dos actuaciones:

- La, de todas formas, necesaria reforma del mercado eléctrico mayorista, que debe abaratar la energía eléctrica para todos acercando su precio a su coste de producción.
- La propia configuración de la tarifa por tramos, en la que, sobre un segundo tramo cuyo precio podría venir marcado por el del (ya abaratado) mercado mayorista, o sea un tramo “neutro”, se situaría un tercer tramo con un precio superior, que daría lugar a un excedente económico con el que financiar el primer tramo, a la vez que se contribuye más al objetivo de ahorro energético.

Así se satisfarían varios de los principios arriba enunciados:

- Financiación cruzada entre consumidores para paliar la pobreza energética.
- Evitar financiar ineficiencias de mercado (como los “beneficios caídos del cielo” para las compañías eléctricas)
- Actuación dentro del ámbito eléctrico (sin tener que recurrir, si es posible, al terreno fiscal y presupuestario).
- Mucho menor necesidad de actuación de los servicios sociales, hoy sobrecargados, al aplicar medidas universales.
- Ahorro energético y mejora medioambiental.

Quedaría fuera el principio de evitar financiar ineficiencias energéticas. Para ello habría que reforzar las políticas de apoyo a la rehabilitación de edificios, contando con el ahorro de recursos en medidas de tipo social (trabajadores sociales, pago de facturas...).

La complejidad de la tarifa por tramos (Cuestiones que será necesario evaluar)

El **ahorro y la eficiencia energética** por razones económicas y medioambientales se ve incentivado con una tarifa por tramos donde los primeros kWh consumidos son más baratos que los siguientes, de forma progresiva. Hasta el FMI, en la última comunicación formal que hizo al gobierno de España en enero de 2023 habla de una “tarifa por bloques con un precio subvencionado para el consumo básico de energía y precios de mercado para niveles más altos de consumo”.

Podemos considerar que los **consumidores en situación de pobreza energética** suelen consumir menos por lo que una tarifa por tramos les beneficiaría, a costa de los grandes consumidores. Pero esta situación es una hipótesis para la que nos faltan datos estadísticos (consumo en hogares de menor renta, en hogares de mayor renta que han implementado medidas de eficiencia energética o autoconsumo...) para evitar perjudicar a las personas más vulnerables.

Un factor determinante de los **consumos eléctricos** de hogares vulnerables está en relación con si la **calefacción y el agua caliente sanitaria** es eléctrica o no. En este caso habría que considerar la introducción de alguna discriminación positiva para su tarifa.

En todo caso, cabe pensar que si el precio del primer tramo es muy bajo su nivel de kWh también será bajo, y los consumidores vulnerables tendrán que pasar al siguiente tramo, no tan barato, así que el sistema de tarifa por tramos seguramente solo pueda ofrecer una solución parcial al problema de la pobreza energética. Por ello es necesario poner en marcha programas preferentes de rehabilitación energética en las viviendas garantizando la subvención hasta del 100% en caso de rentas bajas que no puedan asumir el coste. De esta forma, el exceso de consumo no podrá deberse en ningún caso a la deficiente construcción sino a malos hábitos de consumo.

Sin embargo, para rentas menos precarias es, además de un alivio de coste, un estímulo para tomar conciencia de la necesidad de mejorar su eficiencia y reclamar a las administraciones un apoyo sistemático para alcanzarlo. Con esa conciencia pública es más fácil que se impulsen iniciativas de financiación de mejoras de viviendas con cargo a los ahorros en la factura de la luz. *Ya estamos viendo que es lo bastante rentable como para que algunas grandes empresas hayan entrado en el tema, pero las administraciones deberían llevar la iniciativa o al menos vigilar posibles abusos.*

En todo caso, este sistema de tarificación no depende de la renta, sino del volumen de kWh consumidos. Cabe pensar que en los niveles medios y altos de renta la inversión en eficiencia será más rápida y disminuirán su consumo proporcionalmente, lo que es siempre bueno. Pero para asegurar que no hay un nuevo “déficit de tarifa”, el precio de los tramos que alcance su gasto eléctrico no puede ser bajo, seguramente tendrá que subir. Las rentas medias probablemente no verían una gran rebaja en sus facturas, y las rentas altas tendrán que asumir precios altos. La aceptación social de esta lógica puede resultar un proceso difícil.

El ajuste del precio y los kWh de cada tramo es una cuestión compleja, por eso no nos hemos atrevido aquí a poner esos números. Todavía no. Además, por supuesto estas reflexiones se hacen sin considerar la situación extrema de tensión de precios que vivimos ahora.

Corresponde al personal experto, contar con los datos necesarios para estudiar a fondo los parámetros técnicos que garanticen condiciones mínimas de confort. Y la Administración deberá facilitar dichos datos, para poder definir unos tramos justos y equitativos.

En todo caso, la tarifa eléctrica por tramos tiene la ventaja de ser intuitiva, como lo es en el caso de ciertas tarifas del agua. Y transmite el claro mensaje de que **la energía es demasiado valiosa como para derrocharla**

Tarifa regulada y mercado libre

Las reflexiones anteriores tendrían pleno sentido en un contexto de precios regulados, pero hoy lo que predomina es el mercado libre, tanto en número de consumidores como porque es la referencia normativa, ya que la comercialización de electricidad es una actividad liberalizada en la Unión Europea.

Ante esta realidad, una opción es limitar el ámbito de aplicación de la tarifa por tramos a los consumidores (domésticos) con tarifa regulada. Pero esto significaría que los demás, la mayoría, no participarían de una señal de precios tan eficaz para la necesaria reducción del consumo.

Para que los beneficios de la tarifa por tramos alcancen al conjunto del sistema eléctrico, una solución podría ser actuar sobre la parte regulada de la factura, es decir, los peajes y los cargos, que afectan a todos los consumidores.

Sin embargo, con una perspectiva más abierta puede plantearse una reforma de la normativa que supere la dicotomía tarifa regulada - mercado libre introduciendo un sistema único en el cual el primer tramo, el que define el **derecho a un mínimo vital de energía**, esté regulado, quedando en el mercado libre solo los tramos superiores. Esto permitiría salvaguardar el sentido de protección social de la tarifa regulada, a la vez que el de competencia y eficiencia del mercado libre.