



Diez medidas para el Plan Social por el Clima

Contacto

Javier Tobías, Responsable de políticas de edificación
ECODES
javier.tobias@ecodes.org

Cristian Quílez, Responsable de transporte y movilidad
ECODES
cristian.quilez@ecodes.org

ecodes.org

Publicación: Junio 2025

Imágenes: Justine Auvrignon; AXP Photography, Canva.



ecodes
tiempo de actuar



más información en:
life-effect.org



Financiado por la Unión Europea. Sin embargo, las visiones y opiniones expresadas son de los autores únicamente y pueden no reflejar aquellas de la Unión Europea o CINEA. Igualmente, ni la Unión Europea ni la entidad financiadora pueden ser consideradas responsables de las mismas.



Diez medidas para el Plan Social por el Clima

Este informe propone diez políticas para incluir en el Plan Social por el Clima (PSPC) que acompañará al nuevo Régimen de Comercio de Derechos de Emisión 2 (ETS2 en inglés) aplicable a los sectores de edificios, transporte por carretera y otros usos de calefacción y movilidad.

El PSPC puede servir como modelo para las medidas sociales necesarias en la transición hacia el abandono de los combustibles fósiles. Las medidas incluidas también pueden financiarse con los ingresos del ETS2 asignados a los gobiernos de la UE, más allá de los previstos por el Fondo Social por el Clima.

Aunque el Plan Social por el Clima suele considerarse exclusivamente como un instrumento para gastar los ingresos recaudados por el precio al carbono, aquí proponemos tres medidas que promueven el progreso social y climático sin coste fiscal directo. La siguiente tabla clasifica las diez medidas en función de si actúan sobre el transporte, la calefacción o la renovación de edificios, y del tipo de intervención: normativa, subsidios, reformas fiscales, etc.

	Sector	Coste	Tipo
1. Apoyar a los inquilinos e incentivar a los propietarios a mejorar el aislamiento y cambiar la calefacción			
2. Establecer fechas límite para la venta de nuevas tecnologías fósiles			
3. Reforma de las subvenciones a los combustibles fósiles			
4. Promover energías renovables para hogares vulnerables			
5. Reducir el precio del transporte electrificado			
6. Reducir el precio de la calefacción electrificada			
7. Subvenciones por adelantado para la renovación de edificios			
8. Formación y mejora de cualificaciones para instaladores de calefacción y los trabajadores de la construcción			
9. Planificación y regulación de la calefacción urbana (red de calor)			
10. Pagos directos a los hogares			

La primera columna indica si una medida actúa sobre la renovación de edificios (🏠), la calefacción (🌡️) o el transporte (🚆); La segunda columna indica si una medida no tiene coste fiscal (🆓) o si es costosa (💰), La tercera columna clasifica las medidas en regulación (⚖️), mecanismos que influyen en los precios (🛒), subvenciones (💵), recursos humanos (👷) y compensación (👉).

1. Apoyar a los inquilinos e incentivar a los propietarios a renovar y cambiar la calefacción

En muchos países de la UE, la gran mayoría de los hogares con bajos ingresos viven de alquiler. En este caso, el precio del carbono no incentiva suficientemente a los propietarios a renovar o sustituir los sistemas de calefacción, ya que el coste del ETS2 recae por defecto sobre los inquilinos. Dos medidas de los PSpC pueden ayudar:

- Reparto de costes: En Alemania, la ley de reparto del coste del CO₂ distribuye el coste del carbono entre propietarios e inquilinos según la eficiencia energética del edificio. Los propietarios de viviendas ineficientes pagan hasta el 95 % del coste, mientras que en las viviendas eficientes, lo asumen mayoritariamente los inquilinos. Complementar esta medida con ayudas dirigidas a propietarios vulnerables podría desbloquear inversiones y proteger a hogares vulnerables.
- Control del precio del alquiler: En Bélgica, los propietarios no pueden repercutir la inflación en edificios mal aislados, y en los peor clasificados está completamente prohibido. Esta política protege a hogares vulnerables y alienta renovaciones por parte de los propietarios.

2. Establecer fechas límite para la venta de tecnologías fósiles nuevas

La venta de nuevas tecnologías fósiles con larga vida útil (como calderas de gas o motores de combustión) frena la electrificación del parque tecnológico. Además, la compra de estas tecnologías fósiles hace que los ciudadanos dependan de precios energéticos al alza durante años. Establecer fechas claras para dejar de vender estos productos ayuda a impulsar la inversión en alternativas limpias (vehículos eléctricos, bombas de calor, etc) y reduce costes futuros.

3. Reforma de las subvenciones a los combustibles fósiles

No tiene sentido imponer precios al carbono mientras se siguen subsidiando los combustibles fósiles. Estas subvenciones distorsionan la señal de precios del ETS2 y desperdician fondos que podrían usarse para la descarbonización. Acabar con las actuales subvenciones a los combustibles fósiles debe ser una prioridad para que otras políticas del PSpC sean eficaces. Los países de la UE deberían preparar rápidamente estrategias de salida, dando a los hogares la oportunidad de anticipar y mitigar los efectos negativos de la supresión de las subvenciones (véase [aquí](#)).

Una herramienta clave: reducir impuestos y cargas sobre la electricidad al mismo tiempo que se eliminan subvenciones fósiles, sin impacto fiscal neto. Esto aceleraría la transición a la calefacción limpia al reducir los costes de funcionamiento de las bombas de calor. Alternativamente, los fondos podrían utilizarse para financiar programas climáticos más sociales. La relación entre los precios del gas y la electricidad es clave para la transición hacia una calefacción descarbonizada.

4. Promover energías renovables en hogares vulnerables

Los proyectos locales de energías renovables tienen el potencial de reducir significativamente la dependencia del combustible fósil de los hogares con bajos ingresos. Programas como el Reddito Energetico (Renta Energética) en Italia, que instala paneles solares gratuitos en hogares vulnerables, dan fé de ello.

Además, facilitar a los hogares vulnerables el acceso a comunidades energéticas con producción renovable puede reducir la factura energética y crear sinergias con otras infraestructuras eléctricas, como las instalaciones de recarga de vehículos eléctricos. Este informe recoge estrategias exitosas en la promoción de energías renovables para hogares vulnerables a lo largo de Europa.

5. Reducir el precio del transporte electrificado

Aunque los vehículos eléctricos (VE) tienen costes operativos más bajos, su precio inicial sigue siendo una barrera. El programa francés de alquiler social (social leasing) ha demostrado cómo la reducción de los costes iniciales de los VE puede beneficiar tanto a los hogares vulnerables como a los de la clase media, aunque el objetivo del PSpC debe ser siempre beneficiar a los primeros.

Una segunda vía para electrificar el transporte es el transporte público. El Deutschlandticket alemán, un abono de transporte ilimitado y barato para trenes locales y regionales, está teniendo un impacto significativo en la reducción de los desplazamientos en coche. El precio del billete debería reducirse aún más para los hogares con rentas bajas.

6. Reducir el precio de la calefacción electrificada

La mayoría de los edificios podrían reducir sus costes energéticos mediante bombas de calor (de alta o media temperatura). Al conceder subvenciones o préstamos sin intereses, el Fondo Social para el Clima puede aliviar al 100% los costes iniciales de los hogares vulnerables, que no siempre están específicamente contemplados en los programas existentes. Además, si se combina con energía solar térmica, fotovoltaica o tecnologías de almacenamiento, la electrificación de la calefacción puede generar beneficios económicos y climáticos sin sobrecargar demasiado la red eléctrica.

Los costes de funcionamiento también pueden reducirse mediante tipos de IVA reducidos aplicados específicamente a las bombas de calor, la reducción del precio de la electricidad destinada a su uso (al menos para los consumidores vulnerables) y la introducción de tarifas horarias que permitan ahorrar utilizando las bombas de calor de forma compatible con la red eléctrica.

7. Subvenciones por adelantado para la renovación de edificios

El superbonus italiano, con un mecanismo financiero que elimina los costes iniciales, tuvo mucho éxito a la hora de activar inversiones para los hogares con rentas más bajas. La clave del éxito fue transformar un crédito fiscal de 10 años en una subvención pagada directamente por un contratista o proveedor. Sistemas similares pueden ayudar a aprovechar el Fondo Social para el Clima: dar prioridad a las regiones más vulnerables puede ayudar a garantizar un uso eficaz de unos fondos limitados.

La concesión de subvenciones por adelantado a través de modelos de colaboración como los fideicomisos de tierras comunitarias (CLT) puede garantizar que las renovaciones subvencionadas no afecten negativamente a la asequibilidad de la vivienda. El modelo Upcycling Trust cubre el coste de las renovaciones de eficiencia energética para hogares con bajos ingresos. Las viviendas renovadas pasan a formar parte del CLT, garantizando ciertos criterios sociales para su venta o alquiler.

8. Formación de instaladores de calefacción y trabajadores de la construcción

La necesidad de aislar urgentemente el parque de edificios de la UE y de sustituir los sistemas de calefacción es también una oportunidad de empleo. Para garantizar la disponibilidad de personal formado, los gobiernos de la UE deberían establecer cursos de formación profesional modulares y dinámicos para cubrir las carencias de cualificación de los profesionales, especialmente en las regiones con muchos hogares vulnerables. El Fondo Social para el Clima puede complementar las disposiciones sobre cualificación de la Directiva sobre eficiencia energética, la Directiva sobre eficiencia energética de los edificios y la Directiva sobre energías renovables. Alinear estos esfuerzos con otras fuentes de financiación, como el Fondo de Transición Justa, puede aumentar la aceptación social de las políticas climáticas entre las comunidades vulnerables.

La formación puede crear oportunidades para los hogares vulnerables y ayudar a otros a realizar la transición. En Rumanía, el programa RenewAcad forma a antiguos mineros para trabajar en instalaciones eólicas y fotovoltaicas.

9. Calefacción urbana, planificación y regulación

Identificar y ampliar los sistemas de calefacción urbana, o red de calor, en zonas con hogares vulnerables podría ser especialmente eficaz para apoyar la descarbonización de los edificios a gran escala. En Dinamarca, alrededor de dos tercios de los hogares ya están conectados a la calefacción urbana, y está previsto que esta funcione con energía 100% renovable para 2030. El apoyo al despliegue de la calefacción urbana debe complementarse con una comunicación firme por parte de los municipios sobre las ventajas de conectarse a los sistemas de calefacción urbana, y puede combinarse con la eliminación progresiva y coordinada de la infraestructura de gas fósil. Es crucial una regulación eficaz de los precios de este monopolio natural.

10. Pagos directos a los hogares

La adopción de subsidios y medidas de apoyo por parte de los hogares vulnerables ha sido históricamente muy baja. Además, los precios de otras fuentes de energía distintas a los combustibles fósiles también podrían aumentar como resultado del precio del carbono en los sectores de calefacción y transporte, ya que se espera que las empresas afectadas directamente trasladen los costes adicionales a los consumidores mediante precios más altos.

Los pagos directos ofrecen un cierto nivel de protección frente a un escenario de aumento de precios por el RCDEII. Además es una medida visible para la ciudadanía que puede percibir de forma transparente el uso de los ingresos recaudados por el precio al carbono,

Algunas de las recomendaciones incluidas en este documento requerirán inversiones a medio plazo. Los pagos directos, en cambio, son una herramienta que puede proporcionar alivio inmediato a los hogares vulnerables y a las microempresas afectadas por el precio del carbono, hasta que las inversiones a largo plazo empiecen a dar resultado. Según la normativa europea, hasta el 37,5 % del presupuesto de un Plan Social para el Clima puede destinarse a pagos directos a los hogares.



LIFE Effect