



FEDERACIÓN DE
CONSUMIDORES
Y USUARIOS
CECU

Plan Social para el Clima

Aportaciones de CECU a la
audiencia e información
pública en materia de
energía y vivienda



El **Plan Social para el Clima**, dotado con 9.099 millones de euros de financiación europea y estatal para el periodo 2027-2032, nace con el objetivo de paliar los efectos de la entrada en vigor del Nuevo Régimen de Comercio de Emisiones (ETS2) sobre los hogares vulnerables, las personas usuarias de transporte y las pequeñas empresas y, por lo tanto, más expuestas.

Desde la Federación de Consumidores y Usuarios CECU compartimos el diagnóstico de partida y valoramos positivamente la existencia de un fondo específico para proteger a quienes más van a sufrir el impacto del ETS2. Sin embargo, consideramos que el diseño actual del plan adolece de **importantes carencias** que pueden comprometer su efectividad.

En las páginas siguientes, recogemos nuestras **alegaciones a las medidas que afectan a los ejes de vivienda y energía**, estructuradas en tres bloques –descripción, alcance y beneficiarios, y presupuesto–, con el objetivo de **contribuir a un Plan Social para el Clima más ambicioso, más equitativo y más eficaz en la protección de las personas consumidoras vulnerables**.

Medida C1.M1 Rehabilitación en barrios y entornos vulnerables

Sobre la descripción de la medida

En la presente medida, para la selección de aquellos barrios o entornos declarados como vulnerables se deben aplicar los criterios planteados en su calificación, pero a la delimitación de las secciones censales. En la actualidad, dadas las transformaciones urbanas que atraviesan las ciudades, podemos encontrar que barrios concebidos como vulnerables tienen bolsas de hogares con rentas altas. De este modo, establecer la limitación de los entornos vulnerables en base a la sección censal permitirá realizar operaciones de rehabilitación mucho más quirúrgicas, utilizando de manera mucho más eficiente los fondos del Plan Social del Clima, evitando así financiar rehabilitaciones de viviendas con rentas medias y altas que habiten dichos barrios y que no cumplen con los objetivos del plan. Este criterio deberá de aplicarse en las actuaciones de renovación de edificios, para la creación de redes de calor y frío si se aplicara el criterio a escala barrial.

A su vez, dado el alto porcentaje de personas que acceden a la vivienda mediante régimen de alquiler en barrios y entornos vulnerables, se considera necesaria la necesidad de que dichas ayudas conlleven una **congelación en las subidas de renta** para aquellas viviendas en alquiler situadas en barrios que se acojan a la presente medida. Dicha limitación sería de interés que se produjese durante un plazo de al menos dos años, cumpliendo dos periodos contractuales. Así mismo posibilitará que la actuación siga beneficiando a población vulnerable y que no transcurrido el contrato de alquiler, se alquile la vivienda a una nueva familia con mayor renta.

Sobre el alcance y beneficiarios

En relación a los beneficiarios, la medida establece que serán aquellos barrios o entornos vulnerables que, a su vez, cuenten con deficiencias constructivas. Esta cuestión plantea serias problemáticas a la hora de que el Plan Social del Clima sea destinado a paliar los costes del ETS2 en los hogares vulnerables, pues, dado el amplio carácter ineficiente de las edificaciones en España, se puede dar la casuística de que haya masas de población que habite edificios con alto porcentaje de déficit constructi-

vo. De este modo se debería plantear dicho criterio como complementario a la vulnerabilidad económica. En primer lugar, **el entorno o barrio vulnerable debe de ser seleccionado por criterios de renta** y, posteriormente, seleccionar aquellas edificaciones con **peores características edificatorias**.

Sobre el presupuesto

Sin una estimación del número de viviendas y barrios beneficiarios no es posible calcular el coste unitario previsto de la intervención ni comparar la eficiencia del gasto con programas anteriores. Situando el coste medio de una rehabilitación integral con una calidad estándar en unos 25.000€, como marcaba el PRTR, con este presupuesto se alcanzaría a renovar 48.800 viviendas. Esto supone que la presente medida tendría un alcance máximo del 0,18% del parque de viviendas del Estado. A pesar de esta estimación, el propio plan no establece un alcance de la medida, lo que imposibilita una evaluación de su alcance. Además, las intervenciones integrales de barrio incorporan costes adicionales no recogidos, como la regeneración del espacio urbano, infraestructuras energéticas colectivas y acompañamiento social a la gestión en comunidades de propietarios con situaciones de vulnerabilidad.

También consideramos que la propuesta debería incluir una cláusula de neutralidad prestacional que garantice que la percepción de estas ayudas —o la mejora del inmueble derivada de ellas— no computa como ingreso a efectos de ninguna prestación condicionada por nivel de renta: ingreso mínimo vital, bono social eléctrico, becas de comedor, prestaciones autonómicas de renta mínima, o cualquier otra. Esta cláusula debería coordinarse expresamente con el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones y con las comunidades autónomas que gestionan prestaciones propias. Sin ella, un hogar puede perder más en prestaciones de lo que gana en confort térmico.

Por ello, el PSpC debería incorporar una disposición que establezca expresamente que **las ayudas percibidas por los hogares en el marco de esta medida**, cualquiera que sea su forma de traslado, **no tienen la consideración de renta computable a efectos del IRPF**.

Medida C1.M2 Rehabilitación de edificios residenciales

Sobre la descripción de la medida

La medida se considera necesaria y orientada correctamente por la diseminación de hogares vulnerables, dando continuidad así a pasados planes de renovación de edificios.

En relación a la concesión de las ayudas, se echa en falta la inclusión de criterios de necesidad en la adjudicación de las ayudas. Del modo en el que se plantea la adjudicación, se excluyen criterios como cuantía en la reducción de consumo y demanda o la renta de las personas solicitantes. Consideramos que es de interés incluir estos criterios para permitir **priorizar la concesión a aquellos edificios en los que el porcentaje de población vulnerable que los habita sea más alto** o con **proyectos de rehabilitación más ambiciosos**.

Además, no se establecen cuestiones relacionadas con la limitación de las rentas de alquiler tras la rehabilitación de los edificios. Esto provocará que tras la rehabilitación se den subidas de alquiler expulsando a la población vulnerable a edificaciones con pe-

condiciones energéticas, volviendo así a sufrir las consecuencias de la implementación del ETS2. De este modo, las ayudas a la rehabilitación de edificios deberían de estar condicionadas a que aquellas viviendas la congelación de los alquileres durante dos periodos contractuales, con la finalidad de garantizar que el dinero invertido en paliar los efectos del ETS2 en la población vulnerable.

Sobre el alcance y beneficiarios

En relación a los beneficiarios, no se explicita quienes serán, no se define si los beneficiarios serán la comunidad de propietarios para acometer la rehabilitación integral de la edificación, o si, siendo así, se complementará al 100% las ayudas para los hogares vulnerables que habiten la vivienda. A su vez sería de interés establecer criterios en la priorización de concesiones, siendo aquellas más prioritarias aquellos edificios con mayor porcentaje de población vulnerable y, en segundo lugar, aquellas edificaciones en peores condiciones.

Sobre el presupuesto

Situando el coste medio de una rehabilitación integral con una calidad estándar en unos 25.000€, como marcaba el PRTR, con el presente presupuesto se alcanzarían a renovar 36.920 viviendas. Esto supone que la presente medida tendría un alcance máximo del 0,14% del parque de viviendas del Estado.

Medida C1.M3 Rehabilitación de viviendas

Sobre la descripción de la medida

Resulta una medida de utilidad, pues, en ocasiones, se pueden dar desacuerdos en las comunidades de propietarios que imposibiliten llevar a cabo actuaciones a escala edificio. De este modo, se podrá conseguir una mayor incidencia a la hora de reducir el impacto en las viviendas de personas vulnerables.

Al igual que en los anteriores programas, no se establecen criterios de limitación en las rentas de aquellas viviendas objeto de la ayuda que se encuentren en régimen de alquiler. De este modo, **las ayudas a la rehabilitación pueden fomentar procesos de expulsión de población vulnerable de las viviendas rehabilitadas con fondos del Plan Social del Clima.** Se propone la **limitación durante dos periodos contractuales de la renta** de la vivienda, con la finalidad de fomentar la permanencia de la población vulnerable en las viviendas.

En relación a la cuantía de las ayudas, no se establece el porcentaje de la actuación que cubrirá la ayuda. Dadas las características de la población a las que va dirigida, es necesario que **las cuantías cubran la totalidad de la intervención.**

Con la finalidad de superar las barreras burocráticas a las que se enfrenta la población vulnerable a la hora de acceder a ayudas, sería de interés que la solicitud y tramitación de las ayudas pudiese ser realizada por entidades sociales. También la recepción de la cuantía de la ayuda para la rehabilitación de la vivienda.

Sobre el alcance y beneficiarios

Se establece que la elección de los beneficiarios de esta ayuda se realizará mediante el criterio de ser beneficiarios del IMV u otros criterios de vulnerabilidad. Siendo estos criterios útiles, se ve de utilidad que, a su vez, se establezcan **criterios de renta** dada la existencia de población vulnerable que no es beneficiaria del IMV.

Es necesario en los criterios de selección de los beneficiarios que se priorice aquellos con menor renta por hogar antes que aquellos que tienen una mayor afectación por los criterios del ETS2, pues hogares de rentas altas afectados por el ETS2 pueden hacer frente a la rehabilitación de la vivienda sin la necesidad de acceso a las ayudas del Plan Social del Clima.

Sobre el presupuesto

Situando el coste medio de una rehabilitación integral con una calidad estándar en unos 25.000€, como marcaba el PRTR, con el presente presupuesto se alcanzarían a renovar 11.200 viviendas. Esto supone que la presente medida tendría un alcance máximo del 0,04% del parque de viviendas del Estado.

Medida C1.M4 Promoción de vivienda social

Sobre la descripción de la medida

La presente medida plantea un fuerte conflicto con los objetivos del Fondo Social del Clima, pues, dadas sus características, no es capaz de paliar de manera eficaz el aumento de los costes de vida causados por el ETS2 de manera inmediata. La promoción de vivienda social, aunque se realice mediante la construcción industrializada, conlleva periodos ampliamente dilatados de tiempo hasta que la vivienda llega a ser habitada por población vulnerable. De este modo, dicha población no verá paliados los efectos negativos. Así, sería mucho más eficaz modificar la presente medida para que la cuantía de esta se destine a la **compra de vivienda infrautilizada para su rehabilitación** y sea **destinada al régimen social**. Como vivienda infrautilizada se concibe toda aquella vivienda que no cumpla con su función social, es decir, viviendas en desuso o viviendas destinadas a otros usos que no sea el de residencia habitual. De este modo, las administraciones públicas podrán captar vivienda y rehabilitarla para engrosar su cartera de vivienda social, siendo esta eficiente energéticamente.

Otra cuestión que entra en conflicto con los objetivos del FSpC son las emisiones de CO2 producidas por la construcción de vivienda. Que el mayor presupuesto del eje de vivienda sea destinado a la actividad que mayores emisiones produce resulta incongruente y contraproducente. De este modo, también vuelve a plantearse la necesidad de destinar esta partida a la captación de vivienda ya construida y su rehabilitación, que resulta una actividad mucho menos contaminante que la construcción.

En caso de que dicha medida no fuese modificada, sí consideramos imprescindible que **toda vivienda construida bajo los fondos del PSpC debe de destinarse a vivienda en régimen de alquiler social de manera permanente**.

Sobre el alcance y beneficiarios

Para el acceso a estas viviendas deben ser beneficiarias aquellas unidades de convivencia cuyos ingresos sean inferiores a 3 veces el IPREM, con la finalidad de que sean destinadas a aquellas personas que no pueden acceder a la vivienda asequible del Plan Estatal de Vivienda por estar por debajo del umbral que se establece para el acceso de la vivienda asequible.

Medida C1.M5 Comunidades energéticas y colectivos de consumidores activos

Sobre la descripción de la medida

La descripción presenta indefinición sobre los beneficiarios, mecanismos de acceso y de seguimiento y verificación de resultados. También agrupa actuaciones muy diversas sin establecer una priorización clara para su elegibilidad según impacto, por ejemplo.

La medida recurre al concepto de «consumidor vulnerable» así como a “hogares en situación de vulnerabilidad”, pero no establece criterios objetivos y verificables para su identificación. Tampoco incorpora referencias al criterio ETS2 a diferencia de otras medidas del plan. Esto puede dificultar la selección de beneficiarios y generar interpretaciones heterogéneas entre proyectos. Por ello, consideramos necesario:

- Adoptar una **definición homogénea de hogares en situación de vulnerabilidad** para todo el plan.
- Incorporar el **doble criterio de vulnerabilidad** socioeconómica y exposición al ETS2 en esta medida también.
- Utilizar **indicadores verificables** como bono social eléctrico, indicadores AROPE o ratios de gasto energético.
- Establecer **procedimientos homogéneos** de acreditación.

El objetivo no debería ser obtener la financiación del proyecto con la condición de destinar un mínimo del 10% de la energía o ahorro generado a consumidores vulnerables. Este enfoque reduce la participación de los hogares vulnerables a la recepción de beneficios y continúa con un esquema asistencialista en lugar de garantizar que los hogares vulnerables participen como miembros de pleno derecho de las comunidades. Por ello, se debería incluir que las entidades elegibles tengan que justificar de forma expresa porqué es importante su inclusión en la estructura del proyecto.

Sobre el alcance y beneficiarios

Establecer como objetivo prioritario la incorporación de consumidores vulnerables como miembros de pleno derecho. Para ello, se propone que las bases reguladoras exijan o valoren específicamente que cada proyecto presente un plan de inclusión y participación de hogares vulnerables. Este plan debería explicar cómo se identificará, incorporará, acompañará y mantendrá la participación de las personas consumidoras vulnerables, evitando enfoques asistencialistas o estigmatizantes, incluyendo al menos:

- **Procedimiento de identificación de hogares vulnerables**, en coordinación con servicios sociales, entidades del tercer sector, centros de salud, asociaciones vecinales u otros agentes comunitarios.

- Mecanismos para **eliminar barreras económicas** de entrada, como cuotas sociales reducidas, bonificación de aportaciones al capital social, fondos solidarios internos o cobertura temporal de cuotas por parte de administraciones o entidades colaboradoras.
- **Garantías de participación** digna, confidencialidad y no estigmatización.
- **Canales de participación adaptados** a personas con menor disponibilidad horaria, menor alfabetización digital, dificultades idiomáticas o menor familiaridad con la gestión energética o con la gobernanza de cooperativas o asociaciones.
- **Formación** en comprensión de la factura, derechos energéticos, eficiencia energética, uso óptimo del autoconsumo, gestión de la demanda y hábitos de confort térmico saludable.
- Medidas para **que las personas vulnerables puedan participar como socias o miembros de pleno derecho**, con voz y voto, y no solo como beneficiarias externas.
- Incorporar **criterios de valoración social** con peso explícito en la puntuación final para la selección de proyectos.

Sobre el presupuesto

No se indica cuántas comunidades energéticas renovables, comunidades ciudadanas de energía y colectivos de consumidores activos se financiarán, cuántos consumidores vulnerables se beneficiarán ni cuál será la reducción esperada de pobreza energética. La **ausencia de objetivos cuantificados** impide valorar la proporcionalidad y eficiencia de la medida. Por ello, consideramos necesario:

- Establecer objetivos ex ante de hogares beneficiarios.
- Cuantificar el número esperado de comunidades de energías renovables, comunidades ciudadanas de energía o colectivos de consumidores activos apoyadas.
- Incorporar indicadores de coste por hogar beneficiario.
- Comparar la eficiencia del modelo con alternativas de apoyo directo.
- Complementar la financiación de proyectos con financiación directa a beneficiarios finales.
- Energía renovable asignada gratuitamente, ahorro económico medio generado en la factura energética de esos hogares
- Porcentaje de hogares afectados por ETS2 beneficiados.
- Grado de satisfacción de los hogares participantes.
- Tasa de permanencia en la comunidad energética tras el primer año.
- Medidas adoptadas para evitar estigmatización y proteger la confidencialidad.

Medida C1.M6 RED-Actúa

Sobre la descripción de la medida

En primer lugar, no define los requisitos operativos mínimos que deben cumplir las oficinas de rehabilitación integradas en RED-ACTÚA, lo que dificulta asegurar su capacidad real de intervención. Además, se trata el conjunto de oficinas como estructuras homogéneas, lo que no refleja la realidad, ya que una ventanilla social tiene costes y recursos que difieren de una oficina de rehabilitación que requiere equipos técnicos multidisciplinares y capacidad de gestión de obra. Proponemos por tanto establecer de forma explícita **dos tipologías funcionales dentro de RED-ACTÚA**:

- **Ventanillas de atención social** en materia de **pobreza energética y transporte**.
- **Oficinas de rehabilitación energética con capacidad técnica de intervención** sobre barrios, edificios y comunidades.

Nuestra propuesta sería que la RED-ACTÚA se estableciera como una red de coordinación, integración y refuerzo de estructuras existentes, no como sustitución, ya que de esta forma se podrían integrar las oficinas ya operativas. Solo habría que definir la gobernanza multinivel (agencias de energía de las distintas CCAA, entidades locales, tercer sector, etc.).

Es necesario incorporar formación y capacitación técnica en materia de rehabilitación energética y comunidades energéticas para técnicos en municipios, con el fin de evitar barreras dentro de las administraciones locales.

Muchas de las oficinas existentes funcionan principalmente como ventanillas de tramitación orientadas a técnicos colegiados, no como estructuras de acompañamiento real a la ciudadanía en general. A esto se añade una falta de digitalización real de los procedimientos de solicitud y tramitación que limita su accesibilidad efectiva para hogares con barreras digitales, administrativas o lingüísticas.

Sobre el alcance y beneficiarios

El sistema de seguimiento previsto no distingue entre resultados de atención social (bonos, ayudas, información) y resultados de rehabilitación efectiva (viviendas intervenidas, mejora de confort). Esto dificulta la evaluación real del impacto de la red.

Se debería garantizar que las oficinas cuenten con **perfiles técnicos especializados** (arquitectura, ingeniería, gestión de rehabilitación) y **capacidades de mediación social** en contextos de vulnerabilidad.

Se propone que RED-Actúa incorpore una línea específica de intervención en entornos rurales, porque el parque de vivienda rural es frecuentemente más antiguo, con peores condiciones de eficiencia energética y mayor dependencia de combustibles fósiles para calefacción. Los hogares vulnerables en estos entornos tienen además menor acceso a información, mayor distancia física a cualquier servicio de asesoramiento y, en muchos casos, escasa capacidad digital para suplir esa distancia de forma telemática.

A esto se suma la escasez de técnicos disponibles en municipios pequeños. Es necesaria la creación de **equipos móviles o itinerantes** con capacidad de desplazamiento a **municipios pequeños**. La coordinación con las estructuras municipales y comarcales ya existentes –servicios sociales de base, agentes de desarrollo local, oficinas de atención al ciudadano– sería un apoyo ya presente en el territorio sin necesidad de crear estructuras paralelas. Pero hay que crear una dotación presupuestaria específica para los equipos itinerantes, que refleje los costes reales de desplazamiento, coordinación y tiempo de dedicación en territorios dispersos.

Además, consideramos necesario incluir métricas específicas de acompañamiento en rehabilitaciones, porque en la práctica, la falta de acompañamiento es un muro infranqueable para acceder a las ayudas.

Sobre el presupuesto

El presupuesto global de la medida no incorpora una diferenciación entre coste de ventanillas sociales, coste de oficinas de rehabilitación técnica y coste de equipos móviles o itinerantes. Esto puede generar infrafinanciación estructural de la parte más crítica del sistema (rehabilitación y entornos rurales). Tampoco desagrega el presupuesto en función del tipo de intervención.

Además, consideramos adecuado incorporar una **partida específica para formación de técnicos** municipales y profesionales del tercer sector en materia de rehabilitación y comunidades energéticas e incluir costes de coordinación interadministrativa.

Todo ello afectaría directamente al presupuesto, pero también a los objetivos que se logren alcanzar.

Medida C1.M7 Proyectos piloto de intervención exprés en viviendas de vulnerables y proyectos de reforma energética en edificios de uso social y educativo

Sobre la descripción de la medida

La medida parte de un enfoque acertado al combinar intervenciones rápidas en hogares vulnerables con rehabilitación en edificios sociales y educativos, reconociendo la urgencia de la pobreza energética. Sin embargo, su formulación actual adolece de graves deficiencias que comprometen su efectividad.

El principal problema es su falta de concreción operativa: no define criterios claros para identificar beneficiarios, no jerarquiza técnicamente las actuaciones según clima o coste-eficiencia, y no establece un sistema de indicadores que permita medir el impacto real. Esto convierte una medida con alto potencial en un **riesgo de desigualdad territorial y dispersión de recursos**.

Además, la integración forzada de dos lógicas muy distintas bajo un mismo paraguas presupuestario de 162M€ sin desglose dificulta la trazabilidad del gasto y la evaluación diferenciada de cada componente.

En gobernanza, el modelo es ambiguo: permite una amplia participación sin exigir solvencia técnica, y no articula funcionalmente la medida con la red RED-ACTÚA ni con el Fondo Social para el Clima, lo que puede generar duplicidades o vacíos de acompañamiento social.

Tampoco aborda la escasez de mano de obra cualificada ni la carga administrativa, que pueden desvirtuar la agilidad que justifica el programa.

En definitiva, la medida es pertinente pero está infradiseñada. Sin criterios de elegibilidad homogéneos, sin sistema de seguimiento robusto y sin una gobernanza clara, corre el riesgo de convertirse en un conjunto de actuaciones dispersas con escaso impacto transformador. Es urgente dotarla de un **marco normativo, técnico y de evaluación que garantice equidad, eficiencia y aprendizaje para futuras políticas**.

Sobre el alcance y beneficiarios

El borrador no define cómo seleccionar a los hogares beneficiarios, lo que genera riesgo de desigualdad territorial y falta de trazabilidad. Sin criterios homogéneos, cada entidad ejecutora podría aplicar estándares distintos. Es necesario establecer un sistema de elegibilidad multidimensional que incluya renta ajustada, composición del hogar, indicadores AROPE, pobreza energética (2M, M/2), percepción del IMV o bono social, dependencia o discapacidad, localización en barrios vulnerables, antigüedad y eficiencia de la vivienda, y zona climática. Se recomienda evitar la dependencia exclusiva del IMV o bono social y fijar criterios estatales obligatorios.

La medida carece de indicadores que permitan medir el impacto energético real, el ahorro económico, la mejora del confort, la equidad territorial o la eficiencia del gasto. Sin métricas claras, no es posible evaluar si se alcanzan los objetivos ni corregir desviaciones.

Sería de interés crear un **Sistema Integral de Planificación, Seguimiento y Evaluación** con tres componentes:

- Definición ex ante de objetivos cuantificados de ahorro energético (kWh/año), reducción de gasto (€) y emisiones (CO₂), ajustados por zona climática y tipología de vivienda.
- Planificación territorial estandarizada con fichas normalizadas de intervención que recojan tipo de actuación, coste, ahorro estimado y perfil del hogar.
- Seguimiento multinivel con flujo de información desde entidades ejecutoras hasta el MITECO, mediante un sistema digital interoperable, con evaluación intermedia y ex post independiente para retroalimentar y ajustar el diseño.