



Aplicación y uso de los ingresos del ETS2 en España

Recomendaciones para una aplicación equitativa de la fijación de precios del carbono en la vivienda y el transporte

El documento fue encargado por CMW - Carbon Market Watch como parte del proyecto LIFE Effect (LIFE23-GIC-BE-LIFE EFFECT, www.life-effect.org) y fue financiado por la Unión Europea.

No obstante, las opiniones y puntos de vista expresados son exclusivamente los de los autores y no reflejan necesariamente los de la Unión Europea o la CINEA. Ni la Unión Europea ni la autoridad concedente se hacen responsables de ellos.

Autor principal:

Javier Tobías González, responsable de políticas, ECODES
javier.tobias@ecodes.org

Maquetación:

Gavin Mair, especialista en comunicación, Carbon Market Watch
gavin.mair@carbonmarketwatch.org

Portada:

Ricardo Resende, Unsplash+

Para entrevistas o más información sobre el uso y la difusión del contenido de este informe, póngase en contacto con:
Javier Tobías

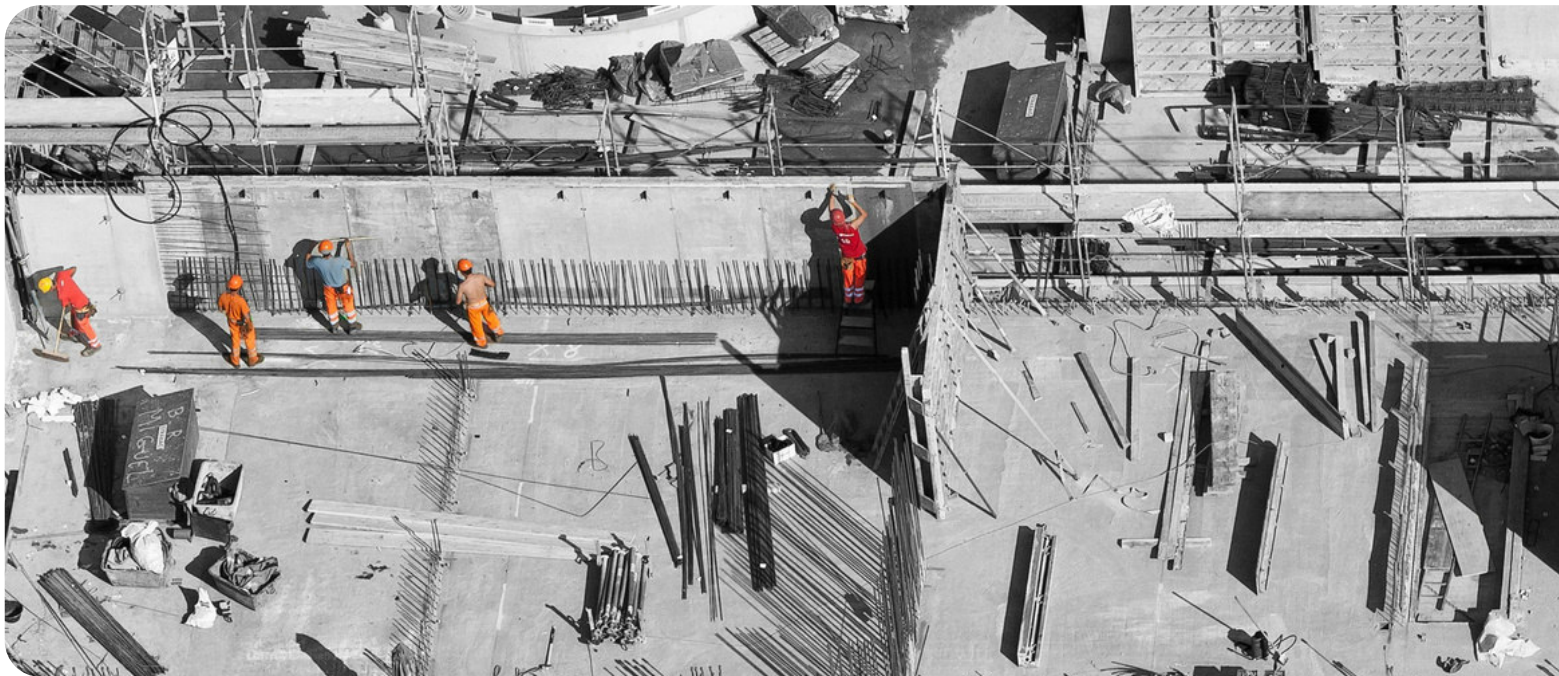
Fecha de publicación:

Enero de 2026



more info:
life-effect.org
ecodes.org





Contexto

Nos encontramos en un momento en el que la política climática se encuentra en una situación muy compleja, sobre todo si tenemos en cuenta que hace poco tiempo era básicamente de sentido común. La crisis de la vivienda en particular, y la crisis del coste de la vida en general, se relacionan con demasiada frecuencia con temas medioambientales como la eficiencia energética y la sostenibilidad alimentaria. Diversos partidos de extrema derecha y otros grupos de presión culpan a las políticas medioambientales de generar pocos beneficios para la población en su conjunto, mientras enriquecen o sirven a una supuesta élite global.

A pesar de ello, los signos de los efectos del calentamiento global provocado por el ser humano son cada vez más evidentes, especialmente en España, donde los fenómenos meteorológicos extremos son cada vez más frecuentes y las temperaturas están aumentando, con los 11 años más cálidos de la serie histórica —que registra las temperaturas anuales desde 1969 hasta la actualidad— en el siglo XXI(1).

Políticas como el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la Unión Europea (RCDE) han contribuido a reducir este efecto, al reducir las emisiones de gases de efecto invernadero de los distintos sectores que se han visto afectados hasta ahora, bajo la premisa de «quien contamina paga». Sectores como el de la producción de

energía han visto reducidas considerablemente sus emisiones en España desde la entrada en vigor del RCDE. Sin embargo, las emisiones de los sectores aún no incluidos en el RCDE se mantienen por encima de los niveles de 1990. Esto es especialmente evidente en el caso del transporte por carretera, donde las emisiones apenas se han reducido, salvo una ligera disminución tras el cambio de siglo(2).

Por lo tanto, es esencial mantener una acción climática firme en el marco de instrumentos como el RCDE2, dirigida a los sectores más contaminantes, pero hacerlo de manera que beneficie a la sociedad en su conjunto y, en particular, a quienes corren mayor riesgo de quedarse atrás durante la transición ecológica y energética. Quienes carecen de los recursos para descarbonizar su modo de vida y pueden depender más de la energía o el transporte que otros, por razones socioeconómicas, territoriales o de dependencia, deben beneficiarse directamente de esta transición. Es necesario que estas políticas climáticas no solo beneficien a la población, sino que este beneficio sea también perceptible y transparente, vinculando claramente la mejora de las condiciones de vida de la población española con el desarrollo de políticas climáticas ambiciosas. Para lograrlo, es necesario tanto un RCDE2 ambicioso como una aplicación adecuada que proteja a los grupos vulnerables.

(1) 2024, un año marcado en España por las altas temperaturas y la riada de octubre en Valencia.

<https://www.miteco.gob.es/es/prensa/ultimas-noticias/2025/mayo/2024---un-ano-marcado-en-espana-por-las-altas-temperaturas-y-la.html>

(2) Agencia Medioambiental Europea. Gases de efecto invernadero — visualizador de datos.

<https://www.eea.europa.eu/en/analysis/maps-and-charts/greenhouse-gases-viewer-data-viewers>

¿Cómo se ha gestionado el RCDE en España?

El Régimen de Comercio de Derechos de Emisión se ha gestionado en España a través de la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático, creada mediante la Ley 1/2005, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. Esta comisión cuenta con representación de buena parte de los ministerios españoles —aquellos competentes en materia de medio ambiente, energía, economía, hacienda, industria, turismo, comercio, interior, movilidad, educación, ciencia, empleo, agricultura, pesca, alimentación, administraciones públicas, sanidad, consumo, Agenda 2030 y vivienda—, las comunidades autónomas y diversas entidades locales, comúnmente representado por la Federación Española de Municipios y Provincias.

A su vez, se creó el Consejo Nacional del Clima, en el que se habilitaba también la participación de las organizaciones sindicales, empresariales y ambientales en el seguimiento de la aplicación del régimen de comercio de derechos de emisión en cuanto a sus efectos en la competitividad, la estabilidad del empleo, la cohesión social y la coherencia ambiental.

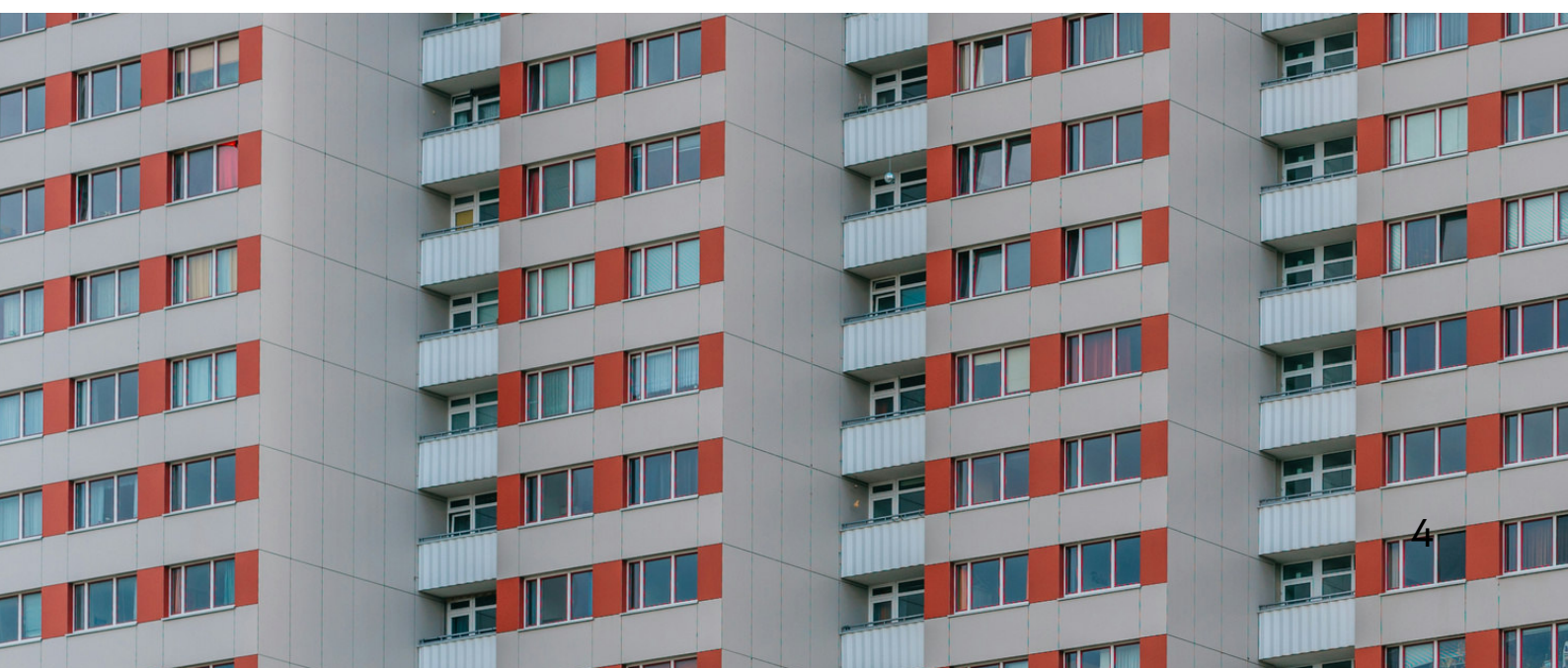
Dentro de esta diversidad de actores, hay dos roles especialmente relevantes:

- El del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, responsable de monitorizar los datos y asignar los derechos de emisión, si bien algunas de estas labores deben contar con el asesoramiento de los ministerios competentes, como se da en el caso del Ministerio de Transportes para los derechos de emisión asociados a la aviación.
- El del Ministerio de Hacienda, responsable de la propuesta de los Presupuestos Generales del Estado. Puesto que los fondos obtenidos a través del RCDE se gestionan a través de estos presupuestos, el Ministerio de Hacienda tiene un papel esencial en el diseño y gestión del uso de estos fondos.

Dentro de esta gestión de los fondos, la mayor parte de los fondos recaudados a través del RCDE se ha dedicado a cubrir costes del sector eléctrico, con una cierta falta de trazabilidad respecto a si la totalidad de los fondos se están empleando, considerando en particular que la Directiva 2003/87/EC hace referencia en su artículo 10.3 al desarrollo de la producción renovable de energía y de las redes eléctricas⁽³⁾, mientras que las normativas españolas que hacen referencia a este reparto de los fondos se refiere a «financiar los costes del sistema eléctrico»⁽⁴⁾.

(3) Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de octubre de 2003 por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02003L0087-20240301>

(4) Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2021-8447>



Cómo asegurar una aplicación justa y eficaz del ETS2

No está claro en qué se han gastado los ingresos del RCDE, a pesar de que deben destinarse a acciones medioambientales. Si esto se repite en el uso de los ingresos del RCDE en su aplicación a otros sectores como el transporte por carretera y la edificación (RCDE2), será difícil garantizar que estos beneficien a quienes más se verán afectados, es decir, los hogares vulnerables y los usuarios del transporte. Por lo tanto, debemos reducir en la medida de lo posible el impacto negativo del RCDE2 sobre estos grupos.

Ya existe un precedente en España en la Ley 38/2022, de 27 de diciembre, por la que se establecen impuestos temporales sobre la energía y las entidades de crédito y las entidades financieras de crédito y se crea un impuesto solidario temporal sobre las grandes fortunas. La Ley 38/2022 establecía que estos impuestos no podían tener repercusiones directas o indirectas, lo que significa que el pago realizado no podía transferirse a los clientes de dichas instituciones energéticas, de crédito o financieras. El incumplimiento de esta norma podía sancionarse con una multa del 150 % del importe cobrado a dichos clientes. Tanto a nivel europeo como a nivel estatal podrían aplicarse cláusulas de este estilo, en particular cuando se tienen en cuenta los beneficios de muchas de las empresas suministradoras de energía en España(5).

La directiva del RCDE debería ser más clara sobre cómo se utilizan los ingresos del sistema, haciendo referencia directa a las partidas presupuestarias que se financian total o parcialmente con estos fondos y desglosando de forma más clara los proyectos a los que se están dedicando. Además, los grupos vulnerables deben estar protegidos del impacto negativo del sistema. Esta protección no debe aplicarse de manera rígida, es decir, que los grupos por debajo

de un determinado umbral de ingresos estén totalmente protegidos y los que superen ese umbral no lo estén en absoluto. Por el contrario, el impacto negativo del RCDE2 debe ser inversamente proporcional al grado de vulnerabilidad del grupo o individuo afectado, reduciendo el efecto que el RCDE2 puede causar en mayor medida a quienes tienen menos. Para garantizar esta aplicación equitativa del RCDE2, se debe impulsar el Fondo Social para el Clima (SCF) eliminando su límite máximo, comenzando su aplicación lo antes posible y añadiendo una parte mayor del presupuesto nacional como parte de la cofinanciación del Plan Social para el Clima.

Si el conjunto del RCDE está gobernado por el principio de «quien contamina, paga», la recaudación del RCDE debería estar claramente dedicada a que quien no puede permitirse dejar de contaminar, pueda hacerlo. Frente al RCDE1 que durante años ha asignado derechos gratuitos a los sectores empresariales —y de hecho sigue haciéndolo—, al comenzarse a aplicar el RCDE2 a los hogares y los usuarios de transporte europeos, se omite la posibilidad de aplicar esta permisividad a aquellos colectivos en situaciones de vulnerabilidad.

Además de estas medidas para hacer la aplicación del RCDE2 más justa y eficaz, es necesario empezar a poner en marcha medidas con los fondos recaudados a través del RCDE para proteger y descarbonizar los modos de vida de los colectivos más vulnerables.

(5) Las grandes energéticas españolas del Ibex ganaron 9.863 millones hasta octubre.
<https://www.eleconomista.es/energía/noticias/13623470/11/25/las-grandes-energeticas-espanolas-del-ibex-ganaron-9863-millones-hasta-octubre.html>

Medidas necesarias para acompañar al RCDE2 con unas políticas climáticas y sociales sólidas

1. Abono para uso del transporte público colectivo urbano, metropolitano e interurbano, así como la bicicleta eléctrica pública dirigida a usuarios del transporte vulnerables

Esta medida consistiría en el descuento para el uso del transporte público colectivo urbano, metropolitano e interurbano de cortas y medias distancias que se aplicaría de forma personalizada a aquellos usuarios vulnerables del transporte. El descuento aplicado sería de carácter progresivo, es decir, aplicándole un mayor descuento al usuario cuanto más vulnerable sea, según una caracterización interseccional.

Se incluiría en esta medida el uso de los servicios ya establecidos de rutas de transporte a demanda establecidas por las administraciones autonómicas, provinciales o locales en zonas rurales sin acceso a líneas regulares de transporte público colectivo.

El desarrollo de esta medida requeriría de la implementación de una plataforma online de gestión de usuarios y verificación de condición de beneficiario del servicio, asegurando el beneficio de la población en situación de vulnerabilidad.

Para que este abono de transporte público, dirigido a la población en situación de vulnerabilidad, es también necesario mejorar el servicio dado por ese mismo transporte público, siendo una medida esencial para descarbonizar uno de los sectores más contaminantes en España:

- Ampliar las redes de transporte público a zonas con escasa cobertura, especialmente medio rural.
- Dotación de infraestructuras, localización y frecuencias.
- Establecer una red de nodos de movilidad locales/rurales basada en las necesidades de la comunidad.
- Transporte a la demanda en medio rural como microbuses o taxis, siempre 100% eléctricos
- Implantación de sistemas de transporte a demanda dirigidos a personas vulnerables.
- Rutas fijas de servicios de transporte público que se activan en función de la demanda.
- Nube de puntos: peticiones puntuales de recorridos de forma similar al taxi.

La medida debería ir dirigida al conjunto de la población en situación de vulnerabilidad, en particular, hogares y personas residentes en zonas con escasa cobertura, medio rural y/o áreas de baja densidad de población, hogares y personas vulnerables al transporte por baja renta, no disponibilidad, dificultad de acceso o asequibilidad y, dentro de este colectivo, las personas principalmente beneficiadas serían: mayores, jóvenes, trabajadores, familias monoparentales/monomarentales, personas con movilidad reducida, y personas que no tienen en propiedad un vehículo, principalmente.

2. Apoyo a la rehabilitación integral de viviendas vulnerables a escala de barrio y de viviendas en alquiler

La población en situación de vulnerabilidad, tanto en ámbitos urbanos como rurales, tiende a habitar zonas homogéneas y, a su vez, viven en régimen de alquiler en mayor proporción a la media española. Por ello, planificar y rehabilitar las zonas urbanas y rurales con mayores índices de vulnerabilidad es esencial, prestando especial atención a las viviendas en régimen de alquiler de estas zonas.

La medida consistiría en el fomento de la rehabilitación integral de edificios, priorizando la eficiencia energética, dirigida a ámbitos con mayor vulnerabilidad económica, teniendo en cuenta factores como el efecto isla de calor, desarrolladas por las administraciones públicas y las entidades de la sociedad civil.

Para que esta medida dirigida a entornos más amplios fuera justa para los hogares en régimen de alquiler, sería también necesaria la implementación de salvaguardas sociales y requisitos técnicos en los procesos de rehabilitación energética realizadas en viviendas en alquiler en las que viven hogares en situación de vulnerabilidad, condicionados al grado de vulnerabilidad del hogar que alquila la vivienda, la duración de aplicación de la salvaguarda y el establecimiento de un precio máximo de alquiler. Para fomentar la descarbonización del sector residencial en su conjunto, son necesarias también medidas complementarias como:

- La inclusión de programas de captación de viviendas en desuso, de forma que se reduzcan las emisiones de gases de efecto invernadero fruto de la construcción de viviendas.
- Exigencias de cumplimiento del Código Técnico de la Edificación (CTE) como condición para introducir una vivienda en el mercado del alquiler, de forma que se asegure que las viviendas en alquiler siguen la senda de la descarbonización.
- Inclusión de beneficios fiscales para propietarios responsables de la rehabilitación de sus viviendas, diferenciando entre personas físicas y jurídicas según renta y patrimonio, de forma que se acompañen las necesarias salvaguardas sociales para evitar los procesos de desahucio por rehabilitación.

Esta medida debería ir dirigida a los barrios vulnerables de los distintos territorios españoles, en particular a la población en situación de pobreza energética, teniendo en mente las situaciones de pobreza energética en verano y a los hogares en situación de vulnerabilidad que viven en régimen de alquiler. Para delimitar estas zonas, debería hacerse uso de los datos de vulnerabilidad socioeconómica, pero también los datos de vulnerabilidad urbana y el catálogo de barrios vulnerables, de forma que se prioricen las zonas en las que, debido a las condiciones constructivas de los edificios pueda llevar a una mayor descarbonización y un mayor ahorro energético.





LIFE Effect