

# TU LLAVE DE LA VIVIENDA DIGNA

Cómo hacer realidad el derecho a  
una vivienda asequible, saludable y sostenible

GREENPEACE

cíclica  
SPACE · COMMUNITY · ECOLOGY

samsø

# **TU LLAVE DE LA VIVIENDA DIGNA**

**Cómo hacer realidad el derecho a  
una vivienda asequible, saludable y sostenible**

# Sumario

<b>Sumario .....</b>	<b>3</b>
<b>Resumen ejecutivo.....</b>	<b>4</b>
<b>A. Introducción.....</b>	<b>8</b>
A1. La transformación hacia la Vivienda Digna .....	9
A2. La revalorización efectiva del derecho a la vivienda .....	16
A3. La protección de las personas como palanca .....	18
A4. Diagnóstico del sector residencial en España .....	20
A5. El reto urgente: escalar la rehabilitación.....	26
A6. La inversión necesaria.....	28
A7. Barreras actuales .....	30
<b>B. Un nuevo modelo basado en la EPBD .....</b>	<b>32</b>
B1. Oportunidades en el marco de la EPBD.....	33
B2. Un nuevo modelo organizativo .....	36
B3. Los nuevos agentes de activación de la rehabilitación .....	42
B3.1 Instituto para la Vivienda Digna.....	43
B3.2 Agencia de rehabilitación de edificios .....	50
B3.3 Oficinas de Proximidad .....	55
B4. Los nuevos instrumentos a escala de edificio.....	61
B4.1 El Registro Digital del Edificio y el Pasaporte de Rehabilitación en el marco europeo .....	61
B4.2 La transposición en España .....	63
<b>C. El Monedero de la Vivienda Digna .....</b>	<b>72</b>
C1. El Monedero de la Vivienda Digna .....	73
C1.1 Necesidad de un nuevo instrumento.....	73
C1.2 El Monedero de la Vivienda Digna .....	74
C1.3 Articulación con el modelo general .....	77
C2. Vaciando el Monedero: Instrumentos de actuación.....	80
C2.1 Instrumentos principales .....	80
C2.2 La subvención y las bonificaciones fiscales .....	83
C2.3 La Cuenta de la Vivienda Digna .....	87
C2.4 Instrumento de Inversión Social en Vivienda Digna .....	91
C2.5 Criterios sociales de actuación .....	94
C3. Llenando el Monedero: Fuentes de ingresos .....	99
C3.1 Necesidades de inversión .....	99
C3.2 Fondos existentes .....	101
C3.3 Fuentes de ingresos principales.....	104
C3.4 Centralización de recursos .....	105
C3.5 Recursos procedentes de fondos existentes .....	107
C3.6 Recursos procedentes de la fiscalidad .....	114
C3.7 Recursos procedentes de fuentes privadas.....	118
<b>Corolario.....</b>	<b>122</b>

# **Resumen ejecutivo**

## Introducción: Un cambio de paradigma necesario

El sector de la edificación se ha identificado como uno de los frentes más estratégicos para la transición ecológica en Europa. Sin embargo, los indicadores actuales revelan una realidad preocupante: el ritmo de rehabilitación en España es insuficiente y está lejos de cumplir con las exigencias normativas y las previsiones estratégicas europeas.

Ante la falta de resultados y las barreras existentes a nivel normativo, organizativo, financiero y social, este informe propone un giro conceptual y operativo radical: abandonar el discurso tecnocrático de la "eficiencia energética" para adoptar el concepto integrador de Vivienda Digna.

Este cambio de enfoque no es una cuestión meramente semántica, sino una necesidad operativa para integrar en la necesidad de acceso y de vivienda social, la apuesta por la calidad y la eficiencia de los hogares, y con ello, movilizar la fuerza social y política requerida. La transformación no debe buscar solo reducir el consumo de energía, sino **garantizar a todas las personas una vivienda digna tal y como señala la Constitución, lo que implica disponer que todas las personas puedan habitar viviendas seguras, saludables, funcionales, sostenibles, resilientes y bellas. Viviendas dignas que, a la vez que tienen calidad arquitectónica, sean viviendas asequibles y se encuentren distribuidas de forma equilibrada en el territorio** y con una garantía de servicios de proximidad.

**El objetivo de la política pública debe reorientarse hacia la protección de los derechos habitacionales de las personas, convirtiendo la rehabilitación en el mecanismo para hacer efectivo el derecho a la vivienda de calidad.** Para ello, el informe plantea un rol del Estado y del conjunto de las Administraciones más dinámico, que garantice que cuando una persona accede a un bien esencial como la vivienda (por compra o alquiler), se cumplan ciertos niveles mínimos en todos los frentes de calidad, incluyendo un buen comportamiento energético. Y esta reorientación es la palanca que necesitamos para movilizar la transformación del parque a gran escala y hacer efectivo el principio constitucional de la Vivienda Digna.

# Diagnóstico: Un parque residencial envejecido, vulnerable y motor de la crisis climática

El parque residencial español presenta deficiencias estructurales graves: el 50 % de las viviendas principales son anteriores a 1980 y el 95 % se construyeron antes de la normativa vigente del 2007. Esta obsolescencia física (patologías, falta de accesibilidad e ineficiencia) se solapa con una vulnerabilidad socioeconómica creciente, exemplificada en el 21 % de hogares que sufren pobreza energética en invierno y el 34 % en verano.

Además, el sector residencial actúa como un motor crítico de la crisis climática, absorbiendo el **30 % de la energía** y generando el **15 % de las emisiones** globales del país debido a un estado de ineficiencia estructural que, a la vez, dilapida recursos económicos de las familias por falta de calidad.

Para revertir esta trayectoria de degradación arquitectónica y riesgo climático, el informe propone que **es imperativo multiplicar por diez el ritmo actual de intervención, rehabilitando 9,6 millones de viviendas en las próximas décadas hasta 2040** para cumplir con el escenario del Acuerdo de París. La inversión necesaria es masiva: se estima una trayectoria de inversión anual que alcanzaría picos de unos 18.700 millones de € entre 2028 y 2034.

## Propuesta estratégica: Un nuevo modelo organizativo

Para afrontar este desafío, el informe plantea un nuevo ecosistema organizativo basado en la Directiva Europea de Eficiencia Energética de los Edificios (EPBD 2024), estructurado en tres niveles de gobernanza y apoyado en información digitalizada.

### 1. Arquitectura institucional transcalar

Se propone una gobernanza robusta mediante tres agentes clave:

- **Instituto para la Vivienda Digna** (Estatal): Marca el rumbo estratégico, define estándares y canaliza parte de las inversiones.
- **Agencias de Rehabilitación de edificios** (Autonómica/Municipal): Coordinan la implementación efectiva en sus territorios.
- **Oficinas de Proximidad** (Barrio): Actúan como ventanilla única para la ciudadanía, garantizando el acompañamiento integral y la participación.

### 2. Infraestructura digital

Para la toma de decisiones basada en datos, se plantean dos herramientas unificadas:

- **Registro Digital del Edificio**: Repositorio de datos de todo el ciclo de vida del edificio enfocado a la transparencia, la confianza, la toma de decisiones informadas y el intercambio de información.
- **Pasaporte de Rehabilitación**: Hoja de ruta consensuada para la rehabilitación profunda por pasos enfocada a aumentar la calidad del edificio en todas sus vertientes.

# Propuesta Financiera: El Monedero de la Vivienda Digna

La financiación es una de las barreras críticas que este modelo busca superar mediante la creación del **Monedero de la Vivienda Digna**. Este no es un simple programa de ayudas, sino un instrumento público integrado de financiación de la transformación del parque residencial que moviliza y organiza recursos públicos y privados para proporcionar un abanico de mecanismos adaptados a las distintas necesidades financieras, asegurando un acceso socialmente progresivo y una gestión transparente a través de una ventanilla única.

El Monedero se articula a través de tres instrumentos principales diseñados para cubrir todas las necesidades sociales:

- **La Cuenta Vivienda Digna (Cuenta-ViDa):** Un sistema dual innovador, de ahorro bonificado previo a la obra y crédito favorable posterior, que permite integrar en un único instrumento todo el proceso de aprovisionamiento, financiación y amortización de la rehabilitación, considerando el ciclo de vida de la transformación.
- **Las subvenciones y las bonificaciones fiscales:** Ayudas a fondo perdido con criterios de progresividad para asegurar la cobertura a los estratos socioeconómicos que más lo necesiten y evitar la captura de fondos públicos por parte de los estratos con rentas más altas.
- **La Inversión Social en Vivienda Digna (IS-ViDa):** Instrumento para hogares sin capacidad financiera mediante el cual la Administración invierte directamente en la rehabilitación de la vivienda, y a la vez adquiere un porcentaje de la propiedad, abriendo una vía para ampliar el parque público de vivienda social mediante tanteo y retracto.

En todos ellos se asegura un futuro retorno a la sociedad, sumando e integrando las políticas de acceso a la vivienda con las de rehabilitación del parque residencial.

Para dotar de fondos a este sistema (estimados en picos anuales de más de 18.700 millones de €/año en escenarios promedio), se propone la movilización de recursos existentes europeos y nacionales junto con una reforma del sistema CAEs; una reforma fiscal verde; el fomento del ahorro privado y la captación de capital privado con rentabilidad limitada pero segura.

## Conclusión: Una llamada urgente a la acción

España se encuentra ante un punto de inflexión histórico inaplazable: o avanzamos hacia un modelo de rehabilitación masiva y justa, o consolidamos un parque residencial envejecido, ineficiente y generador de profundas desigualdades sociales.

El tiempo es limitado y la inercia actual es insuficiente. Por tanto, este informe lanza una llamada urgente a construir un nuevo pacto social que entienda la vivienda como un derecho y la rehabilitación como la única vía para dignificarla. Y hace una propuesta sólida para desplegar una política integral que permita dar el salto de escala que se necesita para responder a la emergencia social y climática.

## A. Introducción

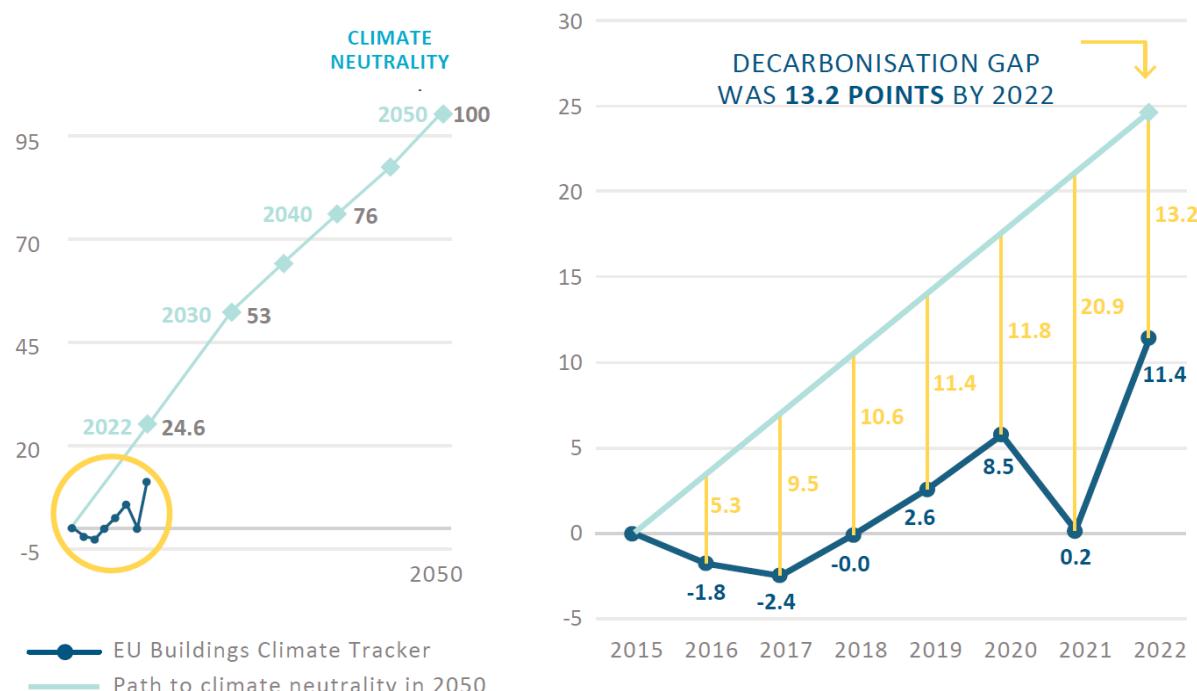
# A1. La transformación hacia la Vivienda Digna

El sector de la edificación es clave para la transición ecológica de Europa. Y la transformación del parque edificado hacia la sostenibilidad es, en realidad, el frente más estratégico de la transición ecológica. Una política estructural con capacidad para redefinir el bienestar, la equidad y la resiliencia de la sociedad del siglo XXI.

La rehabilitación es un elemento esencial para abordar la emergencia climática y la pobreza energética, y, además, contribuye a impulsar el desarrollo tecnológico, las oportunidades de empleo y el desarrollo regional, y a reducir la dependencia energética de la Unión Europea. Así lo afirma la última versión de la Directiva europea de eficiencia energética de los edificios (EPBD, por sus siglas en inglés)<sup>1</sup>.

**La rehabilitación<sup>2</sup> del parque edificado debería ser una estrategia central de las políticas públicas pero, a todas luces, no vamos lo suficientemente rápido.**

A nivel europeo, los estudios más recientes destacan el alarmante retraso del sector de la edificación con respecto a la trayectoria de descarbonización. En el caso del European Buildings Climate Tracker del Buildings Performance Institute Europe (BPIE)<sup>3</sup>, el último índice revela que el sector de los edificios de la UE está significativamente fuera de rumbo para cumplir con los objetivos climáticos de 2030 y 2050. En general, con indicadores clave como consumo de energía, emisiones de CO<sub>2</sub> y participación de energía renovable e inversiones en renovación, más del 40 % por detrás de las trayectorias objetivo para 2030 y 2050.



<sup>1</sup> EPBD 2024, preámbulo

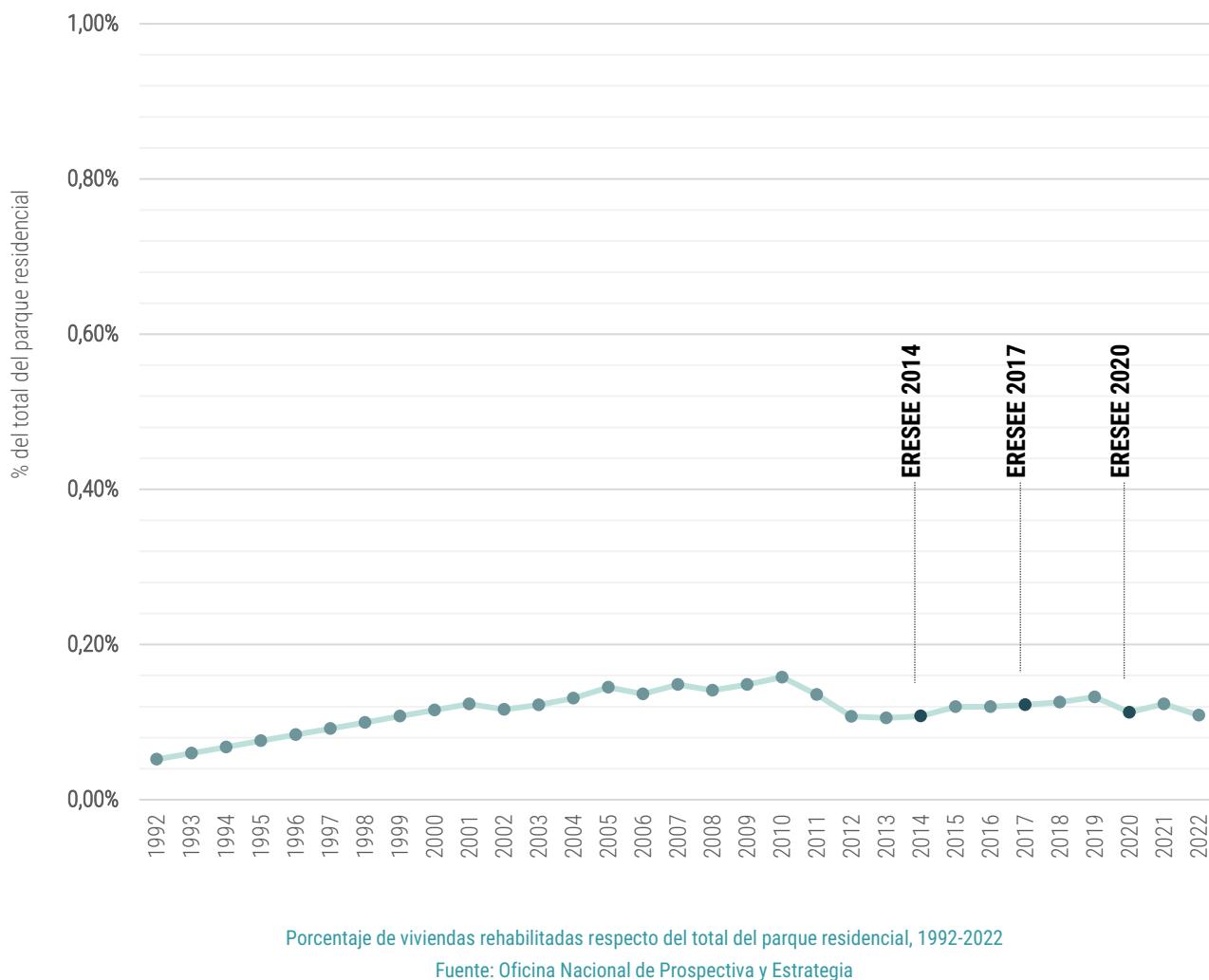
<sup>2</sup> Se ha decidido emplear el término “rehabilitación” en todo el documento, en coherencia con las definiciones previstas en la Ley de las 3R. Por ello, se ha sustituido el uso de “renovación” que efectúa la EPBD, por “rehabilitación”.

<sup>3</sup> BPIE 2024, EU Buildings Climate Tracker 3rd edition

A nivel español, a pesar de disponer de visiones y diagnósticos claros, y de las numerosas iniciativas impulsadas y de los cuantiosos recursos invertidos en los últimos quince años –desde la transposición de las directivas europeas de eficiencia energética y la Renovation Wave y la llegada de los fondos Next Generation EU–, el sector de la rehabilitación sigue sin alcanzar el ritmo necesario.

En 2014, la primera Estrategia a largo plazo para la Rehabilitación Energética del Sector Edificatorio en España (ERESEE) planteaba un escenario residencial medio enfocado a rehabilitar 1,4 millones de viviendas antes de 2020<sup>4</sup>. Y en 2020, la tercera versión de la ERESEE planteó la rehabilitación de 1,2 millones de viviendas antes de 2030<sup>5</sup>. Resulta evidente que el primer hito no se cumplió y que el segundo resultará difícil de alcanzar habiendo ya rebasado la mitad de la década.

**La falta de resultados en este ámbito obliga a preguntarse si la descarbonización tiene suficiente peso político y social como para convertirse en el motor que ponga en marcha la mejora del parque de edificios a un ritmo que esté a la altura de los desafíos a los que nos enfrentamos. De ahí que sea necesario ampliar el enfoque y plantear nuevas dimensiones que refuercen y aceleren la transición del sector.**



<sup>4</sup> Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, ERESEE 2014

<sup>5</sup> Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, ERESEE 2020

## La calidad de la vivienda

**La principal función social de la vivienda es proporcionar domicilio, morada u hogar estable en el que las personas destinatarias o usuarias puedan vivir con dignidad,** salvaguardar su intimidad y disfrutar de las relaciones familiares o sociales teniendo derecho legal a su ocupación y utilización garantizando, como mínimo, condiciones de habitabilidad, seguridad y salud para toda la población, con independencia de su nivel de renta.

Esto es, un espacio de cobijo que cumpla con determinados estándares de calidad técnica reglamentariamente definidos orientados a proteger a las personas usuarias en el ámbito de la salubridad, la seguridad de uso, estructural, contra incendios, accesibilidad y a asegurar ciertos niveles mínimos relacionados con el aire interior, el confort térmico, lumínico y acústico. Si bien es cierto que las exigencias actuales confieren a la vivienda nueva altas prestaciones en todos estos aspectos, no es desdeñable el hecho que el parque residencial existente carece en buena medida de ellas, principalmente por su antigüedad y la falta de mantenimiento y adecuación a las exigencias actuales.

El confinamiento impuesto por la crisis sanitaria de la COVID-19 puso de manifiesto la centralidad del hogar en nuestras vidas y evidenció, justamente, graves deficiencias en el parque residencial existente. La vivienda, convertida de forma repentina en espacio multifuncional –para vivir, trabajar, estudiar o cuidar–, no siempre respondió adecuadamente a estas nuevas exigencias. Muchas no ofrecían condiciones mínimas de habitabilidad, confort térmico o conectividad digital, acentuando desigualdades y afectando especialmente a colectivos vulnerables como la infancia y las personas mayores. Esta experiencia colectiva ha dejado clara la urgencia de garantizar viviendas saludables, adaptables y eficientes como derecho básico y pilar esencial de la resiliencia social.

Aun sin disponer de un análisis en profundidad de la situación en el país en relación a la seguridad y la salubridad, más allá de los datos estadísticos de estado de conservación, sí es posible constatar que actualmente no se puede garantizar a toda la población unas condiciones adecuadas de habitabilidad desde el punto de vista térmico y de calidad de las condiciones del aire interior.

A día de hoy, mantener unas temperaturas, humedades relativas y niveles de CO<sub>2</sub> interiores que no dañen la salud de las personas conlleva un gasto que no es asumible para todos los hogares españoles. Los datos de los últimos 10 años dan testimonio de una situación dónde las viviendas no pueden jugar un papel de refugio climático para todos los estratos sociales, de un país dónde más de 4.000 personas mueren prematuramente cada año por efecto de situaciones de temperaturas demasiado altas o demasiado bajas<sup>6</sup>. Pero la pobreza energética no se limita a la situación de riesgo para la salud derivada de la imposibilidad de pagar las facturas, sino que también incluye la necesidad de destinar una proporción desmesurada de los ingresos a cubrir gastos energéticos, obligando a los hogares a reducir otras necesidades esenciales, como la alimentación, la educación o la salud. En 2023, según los estudios más recientes, la incidencia de la pobreza energética alcanzó al 21 % de los hogares en invierno<sup>7</sup> y al 33,6 % en verano<sup>8</sup>, impidiéndoles mantener su vivienda en condiciones higrotérmicas adecuadas; mientras que en 2015 era solamente el 11 %. Además, el 17 % de los hogares destinaban una proporción desmesurada de sus ingresos a cubrir necesidades energéticas. La tendencia descrita

<sup>6</sup> Sistema MoMo del Instituto de Salud Carlos III. [https://momo.isciii.es/panel\\_momo/](https://momo.isciii.es/panel_momo/)

<sup>7</sup> Universidad Pontificia Comillas 2024, Informe de Indicadores de Pobreza Energética en España 2023

<sup>8</sup> INE 2023, Encuesta de Condiciones de Vida (ECV)

apunta a un crecimiento continuado de la pobreza energética y, con ello, la dificultad para garantizar la habitabilidad en un marco de equidad social. De cara al futuro parece imposible paliar simplemente con medidas centradas en reducir o bonificar el coste de la energía, más en un contexto en el que el precio de la energía no parece que vaya a disminuir y que en determinados períodos puede presentar una alta volatilidad.

Por todo ello, la protección de las personas usuarias y su salud deberán ser una parte central de la política de la vivienda de la administración. La **vivienda segura y saludable** es pues el primer objetivo clave a incorporar.

Desde esta misma perspectiva de calidad de la vivienda, al mismo tiempo que la edificación ha envejecido, la sociedad española ha evolucionado notablemente, tanto en lo referente a la composición demográfica y a los modelos de convivencia –bien diferentes al patrón familiar tradicional del siglo XX-, como en relación a las exigencias funcionales del espacio residencial. Y es que la durabilidad de la edificación acostumbra a superar ampliamente el periodo de aceptación social de las condiciones de habitabilidad que determinaron en origen las características de la vivienda.

Tanto desde un punto de vista de reducción del tamaño medio del hogar -con un aumento considerable de los hogares unifamiliares<sup>9</sup>, como de envejecimiento progresivo de la población, resulta evidente que los edificios residenciales y las viviendas proyectadas y construidas hace más de 40 años -la mayoría de nuestro parque residencial edificado- no están preparadas para satisfacer las necesidades funcionales actuales. Ni la dimensión, ni la distribución, ni las condiciones de accesibilidad son a día de hoy adecuadas para las características de los hogares españoles y sus habitantes. Por ello, la **vivienda funcional** es el segundo objetivo clave a tener en cuenta en la política de vivienda.

En paralelo a estos dos desafíos, y también en el ámbito de la calidad del sector residencial, es donde hay que encuadrar la política de transición ecológica de los edificios residenciales y las viviendas. Debido a la ineficiencia de los sistemas constructivos y las instalaciones de los edificios, así como de los vectores no renovables que emplean, el sector residencial es uno de los principales responsables de las emisiones de CO<sub>2</sub> de nuestro país. Los estudios más recientes cifran la contribución de las viviendas en aproximadamente el 15 % de las emisiones netas del país<sup>10</sup>, y sin contar con las emisiones operativas de las viviendas secundarias ni con las emisiones embebidas del conjunto del sector de la construcción.

Pero la descarbonización no es la única medida de la que debe participar el sector de la edificación en el marco de la transición ecológica. Por un lado, la edificación y el entorno urbano tienen un papel muy relevante en la generación de otros impactos ambientales, como es la afección al ciclo del agua y la pérdida de la biodiversidad. Tanto por los procesos de fabricación de los materiales como por la influencia de la propia ciudad en las dinámicas hídricas y biológicas del territorio, es necesario ampliar el foco de atención de la mitigación más allá del edificio y los entornos urbanos. Por el otro, es ya incuestionable que los impactos provocados por el sistema industrial moderno en el medio ambiente nos conducen rápidamente a situaciones más hostiles, por lo que la adaptación de la edificación a esta nueva realidad más extrema es también ineludible.

---

<sup>9</sup> INE 2020, Proyección Hogares 2020-2035

<sup>10</sup> WGBC, GBCe y Cíclica 2022, Hoja de ruta para la descarbonización de la edificación en todo su ciclo de vida. Cuenta atrás para el sector de la vivienda

En una concepción global de la problemática, como mínimo basada en la energía, el agua y la biodiversidad, y en la mitigación y en la adaptación, la **vivienda sostenible y resiliente** sigue siendo un objetivo clave aún pendiente de alcanzar.

Finalmente, en el ámbito de la calidad de la vivienda, no es posible soslayar un cuarto aspecto que la New European Bauhaus (NEB) ha venido a poner de relieve junto con la sostenibilidad y la cohesión social: la belleza.

Tal como señala esta iniciativa de la Comisión Europea nacida a raíz de la Baukultur de Davos, la belleza no se reduce a la apariencia de los edificios, sino que expresa una forma de cuidar de las personas y del entorno. Una vivienda bella es aquella que conecta con la identidad cultural y natural del lugar donde se inserta, generando sentido de pertenencia y bienestar emocional y sensorial. La Ley de la Calidad de la Arquitectura en España coincide en este enfoque: la calidad arquitectónica implica crear espacios que sean saludables, funcionales y sostenibles, pero también que contribuyan a la creación y mantenimiento de un entorno con valores culturales reconocibles por la sociedad<sup>11</sup>.

La percepción sensorial y la experiencia emocional son, por tanto, indicadores esenciales de esta belleza: una vivienda que se siente acogedora y estimulante, que respira luz, aire y materiales cercanos, contribuye directamente al bienestar y a la calidad de vida, y, en el fondo, a la transformación social.

En este sentido, la **vivienda bella** se presenta como un objetivo clave a considerar en adelante en el marco de la política pública.

## Acceso a la vivienda

Pero las condiciones habitacionales de quienes ya disponen de una vivienda no son la única problemática. **El acceso a la vivienda es, sin duda, uno de los principales problemas sociales y económicos de España.**

Con un mercado inmobiliario expuesto a la especulación y a la extracción de rentas, y una sociedad que tiende a la polarización y la desaparición de rentas medias, cada vez resulta más difícil acceder por primera vez a disfrutar de una vivienda, ya sea en forma de compra como de alquiler.

La política de acceso a la vivienda es un tema central en la agenda política pero los mecanismos tradicionales de ampliación del mercado de vivienda social basados en la incorporación de vivienda de nueva construcción son limitados, ya que conllevan grandes desembolsos de dinero público y unos procesos de desarrollo y ejecución dilatados. A este factor cabe añadir las previsibles restricciones ambientales a la obra nueva con elevada huella de carbono. El presupuesto de carbono limita o debería limitar la disponibilidad de carbono embebido para nuevos edificios y viviendas<sup>12</sup> y, con ello, la capacidad de ampliar el parque residencial de carácter social.

Es el momento de hacer converger la política de acceso a la vivienda con la política de rehabilitación, y que la vivienda social sea principalmente una vivienda ya existente renovada y puesta en el mercado en forma de alquiler. La **vivienda asequible** es pues también un objetivo clave a sumar.

---

<sup>11</sup> Ley 9/2022, de Calidad de la Arquitectura. Art. 4

<sup>12</sup> WGBC, GBCe y Cíclica 2022, Hoja de ruta para la descarbonización de la edificación en todo su ciclo de vida. Cuenta atrás para el sector de la vivienda

## Ubicación de la vivienda

En última instancia, no podemos olvidar que **España enfrenta un proceso continuo de concentración de población en ciudades grandes y medianas**, lo que genera sobrecargas de todo tipo sobre las infraestructuras existentes y una creciente presión sobre el parque inmobiliario residencial.

Pero la expansión de la ciudad presenta amplias limitaciones, como la escasez de suelo y las implicaciones en la movilidad de los nuevos crecimientos. A nivel de vivienda social, la concentración de las nuevas promociones en las extensiones de la ciudad presenta, adicionalmente, problemáticas de segregación y merma en la cohesión social de significativas comunidades de población. A estos factores cabe añadir nuevos condicionantes ambientales, ya que la nueva construcción repercute sobremanera en el carbono embebido, así que no parece una solución duradera admisible en el marco de la sostenibilidad.

En la otra cara de la moneda, la mayor parte de los municipios españoles están perdiendo población y, con ello, su capacidad para mantener activa su vida social, cultural, educativa y económica. La España vaciada y el reto demográfico es también una cuestión de estado donde la vivienda es sumamente relevante. A pesar de la enorme cantidad de viviendas vacías que se pueden encontrar en los pueblos, no existe una oferta residencial y de servicios de calidad. Esto repercute directamente en la pérdida de un incentivo fundamental para enraizar a las comunidades y atraer nuevas personas en los territorios de menor densidad poblacional.

Tanto desde una perspectiva de diversidad e integración social, como de reequilibrio de las dinámicas poblacionales, la **vivienda distribuida en el territorio** es también un objetivo clave que debe ser abordado.

## La Vivienda Digna

En el fondo, **estas seis viviendas, la segura y saludable, la funcional, la sostenible, la bella, la asequible y la distribuida territorialmente son seis facetas de la misma política**, la política enfocada a garantizar el **derecho a la Vivienda Digna**.

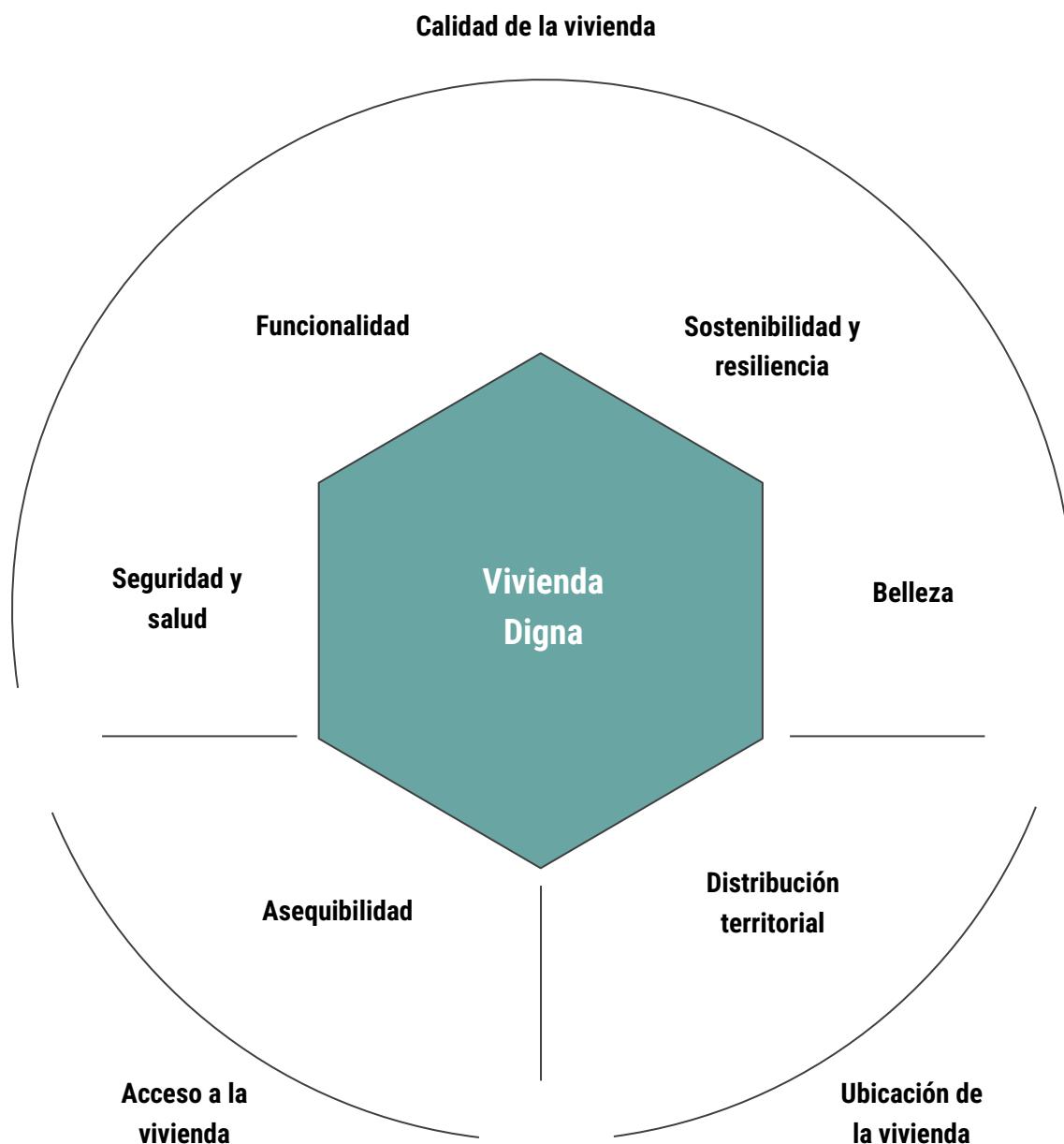
Fragmentar la problemática sólo puede llevar al fracaso: No es posible rehabilitar desde el punto de vista energético, sin la consideración del resto de calidades de la vivienda; ni es posible impulsar la rehabilitación si no se conjuga con las políticas de acceso a la vivienda y de equilibrio territorial.

Emprender una política ambiciosa de transformación del parque residencial a gran escala requerirá una visión integrada de todas estas dimensiones. Y aquí es donde surge la necesidad de recuperar el concepto de Vivienda Digna.

La Vivienda Digna es una noción integradora que conecta el derecho básico a un hábitat adecuado -es decir, saludable, seguro y funcional- y equitativo en términos sociales, con la dimensión ecológica, con el derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible.

Una noción que entronca perfectamente con la concepción recogida y desarrollada en el marco internacional de los derechos humanos sobre “vivienda adecuada”, formulada por Naciones Unidas<sup>13</sup>. Según este enfoque, la vivienda no es únicamente un espacio físico, sino un elemento esencial para el desarrollo pleno de la vida personal y comunitaria. Incluye dimensiones como la habitabilidad, la accesibilidad, la adecuación cultural, la asequibilidad, la seguridad jurídica de la tenencia, y la ubicación adecuada en el territorio. Es, por ello, una infraestructura social básica; la vivienda es adecuada cuando es efectivamente la puerta de entrada a la ciudadanía, a los otros derechos humanos: el derecho a la salud, a la educación, al trabajo, al medio ambiente sano, a la libertad y diversidad cultural, etc.

Poner el foco en la Vivienda Digna no es una ampliación conceptual accesoria, sino de una necesidad operativa: sin una definición amplia de lo que está en juego, no será posible encontrar la fuerza social y política para desplegar los marcos institucionales, las herramientas y los recursos necesarios para una transformación profunda del parque residencial.



<sup>13</sup> Naciones Unidas 1991, Observación General N°4 sobre el derecho a una vivienda adecuada

## A2. La revalorización efectiva del derecho a la vivienda

El derecho a la Vivienda Digna y adecuada recogido en el artículo 47 de la Constitución no es tanto un derecho subjetivo exigible al que tenemos tendencia de llamar “fundamental”, sino un mandato constitucional programático que actúa como principio rector de la política social y económica. Es decir, la protección que se confiere al derecho a la Vivienda Digna y adecuada no es otra que la dispensada por el artículo 53.3 de la Constitución que impone el reconocimiento, el respeto y la protección por la legislación, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos de este principio rector.

Asimismo, no es posible alegar un derecho a la vivienda más extensivo del que está desarrollado por las leyes estatales y autonómicas. Sin embargo, como expone claramente el Tribunal Constitucional, la vivienda es *“el soporte y marco imprescindible para el ejercicio de varios derechos fundamentales estrechamente vinculados con la dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad (art. 10.1 CE). Entre ellos se encuentran señaladamente los derechos a la intimidad personal y familiar (art. 18.1 CE) y a la inviolabilidad del domicilio (art. 18.2 CE)”*<sup>14</sup>.

**La dignidad humana es la base y estructura de nuestros derechos fundamentales y, en nuestra sociedad, es inconcebible gozar de una Vida Digna sin Vivienda Digna.** Por esta razón, resulta bienvenida toda lectura del derecho a la vivienda con un enfoque basado en los derechos humanos (“Human Rights Based Approach”) que permita hacer evolucionar la protección del derecho a la vivienda en relación con todos los otros derechos fundamentales que éste sustenta. La Vivienda Digna debe ser, como mínimo, segura y saludable; la vivienda adecuada debe garantizar el acceso a los servicios esenciales como es la energía. La Vivienda Digna y adecuada de hoy debe disponer de un envolvente térmico y de un acceso a la energía que permitan llevar una Vida Digna, disponer de buena salud y poder participar en la vida social y económica en buenas condiciones.

Sin embargo, este discurso aún no encuentra el respaldo jurídico necesario en nuestro ordenamiento y hay que diferenciar el manifiesto político del puro análisis jurídico. En todo caso, si el derecho a la vivienda es un principio rector de la política social y económica y, según el filósofo y jurista alemán Robert Alexy, estos principios constitucionales son mandatos de optimización, el recorrido del derecho a la vivienda aún es largo en nuestro contexto social, económico y ambiental.

La cuestión de la exigibilidad de una Vivienda Digna no debe cesar de plantearse. La exigibilidad de este derecho ante el Estado resulta de muy complicada aplicación jurídica y material y carecemos de ejemplos satisfactorios<sup>15</sup>. Sin embargo, la vivienda puede adquirirse como derecho subjetivo cuando se

---

<sup>14</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 37/2022, de 10 de marzo, publicada en el BOE núm. 84, de 08 de abril de 2022 (ECLI:ES:TC:2022:37).

<sup>15</sup> La ley nº 2007-290 del 5 de marzo de 2007 que instaura el derecho a la vivienda oponible conocida como “loi DALO” establece que todo residente francés que no consigue acceder o mantenerse en una vivienda decente puede hacer valer su derecho a la vivienda delante del Estado. Este dispositivo ha permitido a 281.000 hogares de acceder a una vivienda entre 2008 y 2023. Sin embargo, a día de hoy, existen más de 100.000 hogares a quienes se le ha reconocido este derecho y que están en espera de una vivienda. Por esta razón, desde el 2009 el Estado ha sido condenado a indemnizar los perjudicados por un valor cumulado de más de 374 millones de euros.

paga por ella el precio o la renta solicitados por el propietario, en cuyo caso el derecho nace del contrato<sup>16</sup>.

En este sentido, el legislador puede regular el contenido de este contrato para garantizar el carácter digno y adecuado del derecho subjetivo a la vivienda. Recordemos que, el Tribunal Constitucional considera que al legislador estatal “*le corresponde pronunciarse sobre la adecuación de las bases del derecho contractual a los principios rectores de la política económica y social y, en particular, al derecho de todos los españoles a disfrutar de una Vivienda Digna y adecuada consagrado por el art. 47 CE, en conexión con la función social de la propiedad privada reconocida por el art. 33.2 CE, introduciendo, en su caso, las modificaciones oportunas*”<sup>17</sup>.

**La función social de la propiedad** es probablemente otro mandato que el legislador español ha olvidado optimizar más allá de su enunciado. Varios juristas internacionales y españoles han puesto las bases de una función social de la propiedad en la relación contractual entre arrendador y arrendatario que permita a este último ejercer su derecho subjetivo y efectivo a una Vivienda Digna y adecuada.

La Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda tiene por objeto “*la regulación del contenido básico del derecho de propiedad de la vivienda en relación con su función social*” con el fin asegurar el ejercicio del derecho a la vivienda.

No obstante, dicha voluntad carece de desarrollo práctico. Por esta razón, el presente informe impone la necesidad de reforzar la función social de la propiedad a la luz de una definición de la Vivienda Digna y adecuada que tome en cuenta los imperativos sociales, económicos y ambientales inherentes a la rehabilitación.

Por otra parte, el derecho a una Vivienda Digna y adecuada tampoco se reduce al derecho de propiedad, pues la Ley por el derecho a la vivienda busca promover “*el uso y disfrute efectivo de la vivienda, en virtud del régimen legal de tenencia*”. Contrariamente a la tradición en nuestro país, este informe propone otros modos de acceso, uso y disfrute de la Vivienda Digna diferentes de la sacrosanta propiedad individual.

Para terminar, este informe replantea el rol del Estado y de las administraciones públicas con respecto a la promoción de las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho a la vivienda, tal y como consagra el artículo 47 de la Constitución.

La urgencia social, económica y ambiental en el sector de la vivienda justifican un nuevo rol del Estado, más allá de las tradicionales funciones de servicio público, políticas de fomento y potestades de policía administrativa.

El despliegue de servicios financieros que propone el presente informe para lograr la rehabilitación del parque de vivienda español supone la adopción de una nueva función del Estado en materia de servicios de interés general, como aplicación del artículo 4.1 de la Ley de vivienda<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Carrasco Perera, A. 2011, «Tener y no tener un derecho subjetivo a la vivienda», Actualidad Jurídica Aranzadi, n.º 814, pág. 3.

<sup>17</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 37/2022, de 10 de marzo publicada en el BOE núm. 84, de 08 de abril de 2022 (ECLI:ES:TC:2022:37).

<sup>18</sup> “A los efectos de la orientación de la financiación pública, tienen la consideración de servicios de interés general, como elementos clave de la cohesión económica, social y territorial, los determinados por las administraciones competentes en la materia, y en el ámbito de competencia estatal o de colaboración del Estado con las demás administraciones (...) c) El

## A3. La protección de las personas como palanca

Hasta la fecha, la tasa de rehabilitación del parque residencial no ha alcanzado el ritmo necesario para cumplir con los objetivos ambientales de la Unión Europea, ni en España ni en el resto de los estados miembro. Y, en parte, puede atribuirse a la estrechez de los objetivos que persigue la rehabilitación de cada edificio; la descarbonización y la lucha contra el cambio climático, como ya se ha apuntado, no generan de momento suficientes adhesiones como para movilizar a la ciudadanía, los agentes del mercado y la administración con la ambición suficiente para transformar a gran escala el parque residencial.

Pero hay otros factores relevantes que no contribuyen a impulsar la rehabilitación de la edificación. Principalmente la **falta de consenso a nivel europeo sobre la imposición de la obligatoriedad de llevar a cabo las actuaciones de rehabilitación edificio a edificio**.

La EPBD de 2024 ha significado un paso adelante en este sentido, introduciendo herramientas específicas que actúan como palancas de activación del parque edificatorio: Las Normas Mínimas de Eficiencia Energética (MEPS, por sus siglas en inglés), que básicamente hacen obligatoria la mejora progresiva de los edificios con peor comportamiento energético que se encuentren en el mercado inmobiliario.

Sin embargo, por la presión del Consejo de la Unión Europea, la versión finalmente aprobada no aplica los MEPS al sector residencial, solamente al sector terciario. En el caso de las viviendas, se establece un instrumento alternativo mediante la definición de una Trayectoria nacional de rehabilitación que, a pesar que conlleva obligaciones estatales de mejora progresiva cada quinquenio -especialmente en el 43 % de edificios con peor comportamiento energético-, no concreta un aterrizaje edificio a edificio de estas obligaciones. Es, en definitiva, un instrumento útil y flexible, pero sin la capacidad de movilización de los MEPS.

La aplicación de los MEPS al sector residencial es una potestad que queda en manos de los estados y, de hecho, en Francia ya se han introducido en el marco de una implementación ambiciosa de la EPBD. Pero en la mayoría de los casos todavía generan demasiada reticencia por las posibles consecuencias políticas que podría conllevar obligar a las personas y organizaciones a renovar las viviendas de las cuales ostentan la propiedad.

A la vez, no deja de ser cierto que **después de más de 15 años de perseguir a las personas propietarias de viviendas para convencerlas de las bondades de renovar sus inmuebles el éxito ha sido más que escaso**. En un marco de voluntariedad la rehabilitación del parque residencial no ha despegado, y se encuentra muy lejos de las tasas de rehabilitación del 3 % anual que sería necesaria para abordar con ciertas garantías los compromisos internacionales de lucha contra el cambio climático orientados a mantener el aumento de temperatura por debajo de los 2°C.

Por ello, junto con la necesidad de ampliar las dimensiones de la rehabilitación para abarcar el concepto de Vivienda Digna, también se hace perentorio reorientar el objeto sobre el que se focaliza la

---

desarrollo de las actuaciones necesarias por parte de las Administraciones públicas competentes y sus entes instrumentales o dependientes, encaminadas a promover la mejora de las condiciones de habitabilidad, de accesibilidad o de eficiencia energética de los edificios de viviendas, de titularidad pública y privada."

acción pública: **El objetivo de la política no debería ser la persona u organización actualmente propietaria de la vivienda, sino la persona que la alquilará o la comprará en los próximos años.**

Es el momento en que se accede a un bien básico como una vivienda, cuando hay que garantizar que este bien cumple con todos los requisitos que le son exigibles, cuando hay que actuar en favor de la protección de las nuevas personas usuarias –compradoras o arrendatarias– de la vivienda.

**El hito que marca la compraventa o el alquiler en la vida de una vivienda constituye una oportunidad clave para exigir la adecuación de la vivienda a estándares mínimos de calidad.** Y, ciertamente, en algunos aspectos como la calidad técnica o funcional, ya disponemos de instrumentos que actúan en ese sentido. La Cédula de habitabilidad garantiza ciertas condiciones funcionales mínimas, y el Informe de Evaluación del Edificio (IEE) -o, según el caso, la Inspección Técnica del Edificio (ITE)- hace un diagnóstico de la calidad técnica y establece las actuaciones necesarias para cumplir con los estándares reglamentariamente exigibles.

Desafortunadamente, en lo relativo a la calidad vinculada a la sostenibilidad de la vivienda y en particular al comportamiento energético hoy por hoy no existe ninguna norma que imponga cierto nivel de calidad. Ciento es que, en aras de la transparencia del mercado, cuando se produce una transacción o arrendamiento entra en juego el Certificado de Eficiencia Energética (CEE), pero este instrumento es meramente informativo del estado actual.

Pero hay que recordar que el comportamiento energético desfavorable, más allá del impacto ambiental que conlleva, es un factor determinante en la salud de las personas que habitan una vivienda y, en segundo término, tiene una enorme influencia sobre el bolsillo de estos hogares y su capacidad para acceder al resto de bienes y servicios básicos. De ahí las elevadas tasas de pobreza energética en España.

La protección de las personas arrendatarias o tenedoras y de sus derechos, en especial, el de la salud en su espacio habitacional, pasa por garantizar que cuando accedan a una vivienda se cumplan ciertos niveles mínimos en todos los frentes de calidad, incluyendo un buen comportamiento energético. Y, que en el caso que esos estándares no sean inmediatamente satisfechos, se disponga de un plan de intervención y de inversión concreto que establezca los pasos a dar para poderlos cumplir en un horizonte temporal definido. Dando, además, cumplimiento al deber de transparencia del mercado que debería sustentar la toma de una decisión tan importante como es alquilar o comprar una vivienda.

**Esta exigencia puede vincularse jurídicamente al deber de conservación que recae sobre las personas propietarias según la legislación urbanística vigente.** Este deber, que obliga a mantener los edificios en condiciones de seguridad, salubridad y habitabilidad, puede reforzarse reglamentariamente para establecer que ninguna vivienda pueda venderse ni alquilarse si no cumple unos mínimos de eficiencia energética que garanticen la salud y el confort de las personas usuarias. Existen ya sentencias firmes que avalan este posicionamiento, incluso si las exigencias implican una mejora respecto a la situación previa, siempre que se justifique en base al interés público<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Tribunal Supremo (STS 3474/2010), Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sentencia número 28/2015), Tribunal Constitucional (STC 67/2019).

**La puesta en práctica de esta opción permitiría recuperar los MEPS y su capacidad de movilización desde una perspectiva social**, donde el foco se encuentra en las nuevas personas usuarias y sus derechos relacionados con la Vivienda Digna.

Y ello pondría en marcha un volumen significativo del parque residencial. Según datos oficiales, en los últimos 20 años se han vendido de promedio en España alrededor de 425.000 viviendas<sup>20</sup>. Por otra parte, hay casi 3 millones de viviendas en régimen de alquiler<sup>21</sup>, lo que significa que alrededor de 600.000 viviendas probablemente tengan que renovar su contrato cada año. En conjunto, esto supone más de un millón de viviendas -aproximadamente un 5 % del parque residencial total- que cada año pasan por el mercado inmobiliario. Es cierto que una buena parte pueden ser viviendas que no son objeto de políticas de rehabilitación -viviendas nuevas o de reciente construcción, viviendas secundarias o vacías, etc.-, pero este elemento no es demasiado relevante. **Solamente con que 2/3 de las viviendas que se venden y se alquilan anualmente se vean obligadas a adecuarse progresivamente a los mínimos de calidad mediante un plan de actuaciones a largo plazo adaptado a su caso, podríamos alcanzar los objetivos de transformación que se han asumido.**

Es urgente e importante, por tanto, identificar, articular y poner en marcha una palanca de activación que permita escalar la rehabilitación de forma significativa y sostenida.

## A4. Diagnóstico del sector residencial en España

### Principales características del parque residencial

En 2020 el parque residencial estaba formado por 25,1 millones de viviendas, de las cuales el 75 % corresponde a viviendas principales, el 13 % con viviendas secundarias y el 12 % con viviendas vacías.

En relación con la distribución del parque residencial según tipología por formato de propiedad, **las viviendas en edificios de carácter plurifamiliar suponen el 67 % del total**, esto es 19 millones de viviendas. En este sentido, el parque residencial español se caracteriza por una fuerte presencia de vivienda en edificio plurifamiliar, lo que lo singulariza dentro del contexto europeo. En efecto, según datos del EU Building Stock Observatory<sup>22</sup>, la media europea (UE 28) de viviendas en edificios plurifamiliares se sitúa en el 49 %, llegando a valores del 13 % y 18 % en Irlanda y Reino Unido respectivamente. Mientras que son los países mediterráneos como Italia, España o Grecia, junto con Estonia y Polonia, los que presentan mayor proporción de viviendas en edificios plurifamiliares, todos ellos por encima del 65 % de su parque nacional.

Y esta característica del parque residencial es de gran importancia para los procesos de rehabilitación, puesto que **la intervención en edificios plurifamiliares presenta retos específicos** inherentes a esta condición. En general, requieren de un abordaje más complejo que considere, más allá de la realidad física del edificio, aspectos legales, de financiación, cuestiones sociales como los complejos procesos

<sup>20</sup> INE, Estadística de Transacciones Inmobiliarias

<sup>21</sup> INE, Censo de Población y Viviendas 2021

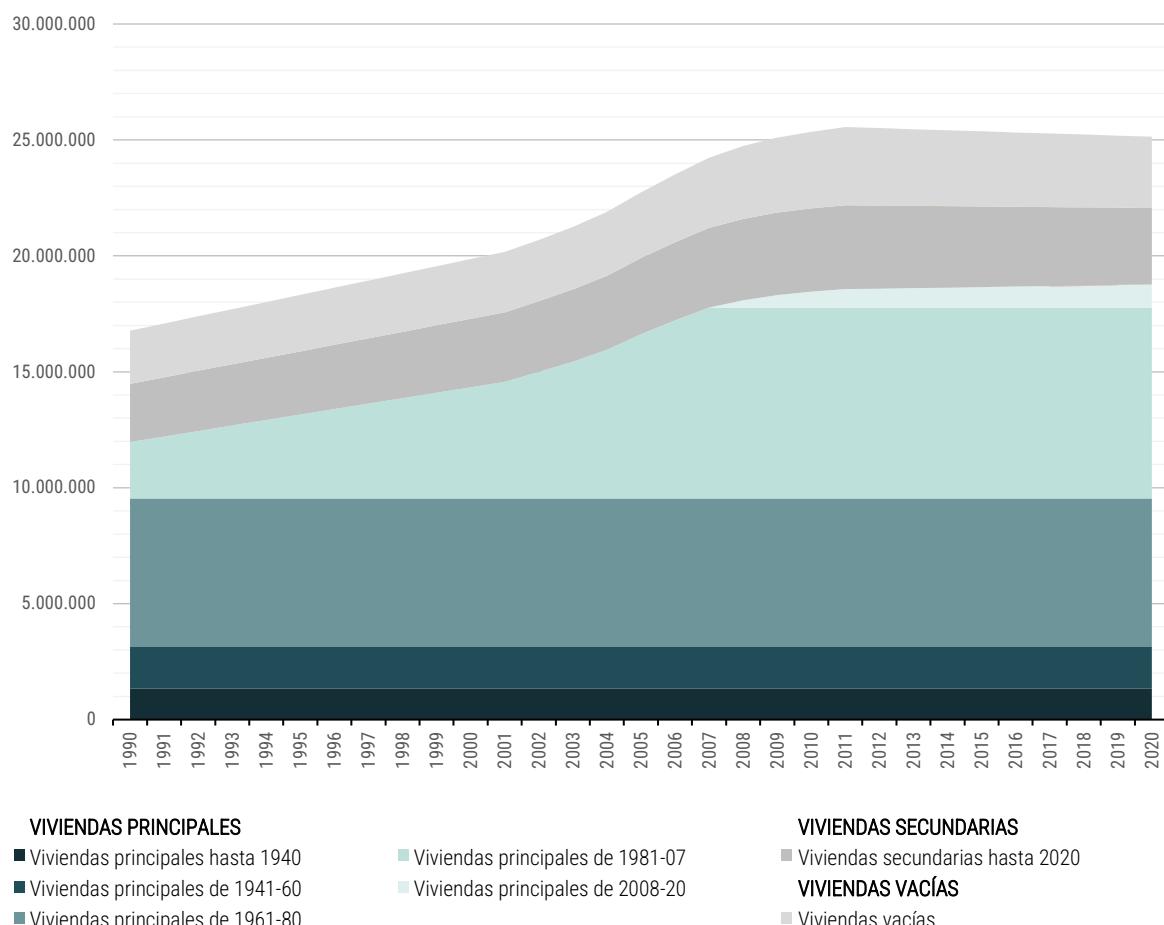
<sup>22</sup> [https://ec.europa.eu/energy/eu-buildings-factsheets\\_en](https://ec.europa.eu/energy/eu-buildings-factsheets_en)

de toma de decisiones dentro de la comunidad, el escaso nivel de compromiso con la inversión en los elementos comunes, la carencia de visión y conocimientos profesionalizados por parte de los copropietarios o el escaso nivel de interés en cuestiones energéticas y/o ambientales de cada una de las partes afectadas, y todo ello en un ámbito de intervención exclusivamente privado.

El análisis según etapa constructiva, del grupo mayoritario de viviendas principales formado por 18,7 millones de viviendas, muestra que el 51 % fueron construidas con anterioridad a 1980 y, por lo tanto, en ausencia de consideraciones constructivas de eficiencia energética. Dentro de este grupo destaca el periodo de 1961 a 1980, donde se construyeron 6,4 millones de viviendas, más del doble del parque residencial existente hasta la fecha.

De manera complementaria, el 44 % del parque residencial principal se construyó entre 1981 y 2007, antes de la entrada en vigor del CTE.

Con ello, **el 95 % de las viviendas principales son anteriores a la normativa vigente y esto conlleva que la práctica totalidad del parque residencial actual presenta ciertas necesidades de rehabilitación para restablecer o mejorar la calidad global del edificio**. Y, si a día de hoy todavía no es imprescindible una intervención, con toda probabilidad sí será necesaria en los próximos 15 años, pues en 2040 la gran mayoría de estos edificios todavía seguirán en pie.



Reparto de vivienda según uso y etapa constructiva, 1990-2020

Fuente: GBCe y Ciclica 2022, a partir de datos del CPV 2011 y la ERESEE 2020

Como ya se ha apuntado, la antigüedad del parque residencial conlleva importantes disfunciones a nivel de su calidad técnica, funcional y sostenible.

A **nivel técnico**, por ejemplo, según datos de la Encuesta de Características Esenciales de la Población y las Viviendas de 2021, en España existen más de 3,7 millones de viviendas en un estado de conservación entre regular y malo, lo que supone el 20 % de las viviendas principales. Y 3,9 millones de viviendas adicionales, el 21 %, no alcanzan la consideración de buen estado de conservación.

Por su parte, a **nivel funcional**, la misma encuesta revela que más de 6,4 millones de viviendas principales no son accesibles, es decir, el 34 %. Y que 14,9 millones de viviendas principales no están adaptadas a necesidades propias del envejecimiento de las personas o, lo que es lo mismo, el 79 % presentan problemas funcionales en este aspecto.

A **nivel ambiental**, el sector de la edificación en su conjunto supone, aproximadamente, el 30 % del consumo de energía final en España, según datos de la actualización de la Estrategia a largo plazo para la Rehabilitación Energética del Sector Edificatorio en España (ERESEE 2020). Este tercio corresponde a la energía operativa, sin considerar el consumo total en el ciclo de vida de la edificación.

Aun así, el Inventario Nacional de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero reconoce únicamente el 8,2 % de las emisiones directas de GEI vinculadas a la edificación. Esta cifra es tan baja porque sólo considera las emisiones debidas al consumo de combustibles en los edificios, sin tener en cuenta las emisiones indirectas generadas por los edificios, esto es, las debidas al suministro eléctrico (que dependen a su vez del mix eléctrico) ni a las emisiones embebidas generadas en el resto de fases del ciclo de vida del edificio.

Considerando únicamente el consumo operativo asociado al sector de la edificación, formado principalmente por la edificación residencial y la edificación dedicada a usos terciarios, se observa un reparto que sitúa al parque residencial como el principal consumidor de energía final con un 60 % del total.

Este porcentaje conlleva el consumo energético de aproximadamente 167 GWh/año según datos de IDAE<sup>23</sup>. De los cuales, se estima que 162 GWh/año corresponden a las viviendas principales, es decir, el 97 %.

Según datos del último informe de #BuildingLife<sup>24</sup>, dentro de este segmento de viviendas la calefacción es el uso energético dominante, con el 40 % de la energía final, seguido con un 33 % por los usos eminentemente eléctricos que conforman la refrigeración, la iluminación y los electrodomésticos. A nivel de vector energético, la electricidad y el gas natural son las preponderantes, con un 40 % y un 29 % respectivamente.

Sin embargo, estas proporciones cambian significativamente cuando se considera la energía primaria del sector de viviendas principales. En este caso, la electricidad y los usos asociados a esta aumentan de forma considerable, hasta alcanzar un 48 % en términos de usos energéticos y un 58 % en términos de vector energético. Y esto se debe sin duda al elevado factor de paso de este vector, que según IDAE

---

<sup>23</sup> IDAE, <https://informesweb.idae.es/consumo-usos-residencial/informe.php>

<sup>24</sup> WGBC, GBCe y Cíclica 2022, Hoja de ruta para la descarbonización de la edificación en todo su ciclo de vida. Cuenta atrás para el sector de la vivienda

se sitúa en 2,368 kWh de energía primaria por cada unidad de energía final. En segunda instancia destaca la calefacción, con un 29 %.

En conjunto la energía primaria de las viviendas principales en 2020 en España ascendía a 265 GWh/año, un 164 % con respecto a la energía final en los mismos 12 meses.

El análisis a nivel de emisiones de CO<sub>2</sub> operativas es el reflejo de lo acontecido a nivel de energía primaria, pues no existen grandes diferencias por vector energético en cuanto a la descarbonización en estos momentos, lógicamente a excepción de la biomasa y otros combustibles descarbonizados, y las energías renovables –solar térmica y geotermia–.

Así, la electricidad dominó el consumo energético residencial en España (53 %), impulsada por electrodomésticos, iluminación y refrigeración (44 %). Y la calefacción y el gas natural mantienen la segunda posición con el 30 % en ambos casos.

En total, **las emisiones de carbono operativas de las viviendas principales en 2020 en España sumaban 40 MtCO<sub>2</sub>/año**. Lo que equivaldría a aproximadamente el **15 % de las emisiones netas del país**, y sin contar con las emisiones operativas de las viviendas secundarias ni con las emisiones embebidas del conjunto del sector de la construcción.

## Principales características de los hogares vulnerables

Entre los 19 millones de viviendas principales existentes hoy en día en España, casi **el 18 % pueden ser considerados hogares con ingresos por debajo del umbral de pobreza**; lo que configura un importante grupo de hogares vulnerables que en ocasiones se concentran en ciertos ámbitos urbanos.

En los casos más comunes estudiados hasta la fecha se puede concluir que el perfil de la población que habita en los ámbitos en situación de vulnerabilidad tiene las siguientes características:

- Descenso progresivo de la población en los últimos 15 a 20 años. Esto se debe a que estos barrios, deteriorados física y socialmente, tienen un bajo atractivo para la implantación de población joven y de nuevas familias autóctonas. Toda persona que ha podido salir de estos barrios lo ha hecho y ha sido sustituida parcialmente por personas y familias de las capas sociales de menores rentas y mayor vulnerabilidad. Esto trae como consecuencia un envejecimiento de la población superior al de su ciudad que, a su vez, conlleva la existencia de pocas familias con hijos e hijas y de un elevado número de parejas ancianas o personas viudas solas, una alta tasa de dependencia, y una baja ocupación de viviendas (media < 2,0 hab/viv).
- Rápido y creciente aumento de la población extranjera, superior a la media de su ciudad. Por una parte, esta situación genera un efecto beneficioso en el sentido que aportan un cierto rejuvenecimiento de la población por tener mayor tasa de maternidad que la población autóctona. Por otra parte, también se suelen dar circunstancias de hacinamiento en las viviendas, problemas de convivencia con los residentes originales, régimen de tenencia de las viviendas mayoritariamente en alquiler o con alto endeudamiento en las de propiedad.
- Población con escasos recursos económicos y sociales. Estos barrios los ocupan las capas menos favorecidas económica y socialmente del municipio, caracterizadas por un reducido

porcentaje de población activa, personas trabajadoras poco o nada cualificadas, y altas tasas de paro o precariedad en el empleo.

- Población poco participativa y poco organizada. Habitualmente, existe un reducido tejido asociativo en estos ámbitos, y muchas de las asociaciones vecinales existentes tienen poca inserción en ellos o pertenecen a áreas urbanas más amplias. La población tiene escasa capacidad para la movilización ciudadana reivindicativa y no tiene deseos de cambio o de mejora de su calidad de vida. En ocasiones, existen edificios en los que no se ha llegado a crear la comunidad de propietarios. Sin embargo, este es un aspecto a estudiar en cada caso, puesto que también es habitual encontrar ámbitos con una fuerte identidad de barrio y una población bien organizada donde conviven diversas asociaciones.

Como resultado del análisis de vulnerabilidad, los estudios recientes<sup>25</sup> concluyen que **existen correlaciones intensas entre las variables de vulnerabilidad social y socioeconómica y las de variables de calidad de la vivienda** -habitabilidad, accesibilidad, eficiencia energética-. El envejecimiento de la población se correlaciona con el mayor o menor ratio de habitabilidad, de accesibilidad, tamaño de la vivienda, renta media, etc.; el estatus socioeconómico, con el mayor o menor porcentaje de calefacción, gas canalizado; y la mayor densidad poblacional con mayores tasas de vulnerabilidad, etc.

Esto significa que **la vulnerabilidad es integral**. Es decir, en general un medio físico vulnerable será poco eficiente energéticamente y estará habitado por una población social y económicamente vulnerable.

Un ejemplo palmario de esta correlación es la **pobreza energética** que, como ya se ha apuntado, es un factor principalmente participado por la calidad energética de la vivienda y la renta disponible por el hogar.

En 2015, la Asociación de Ciencias Ambientales (ACA), en su tercer estudio sobre pobreza energética, señaló que el 11 % de los hogares no podían mantener una temperatura adecuada durante el invierno, afectando a aproximadamente 5,1 millones de personas. Además, el 17 % de los hogares destinaban una proporción desmesurada de sus ingresos a cubrir necesidades energéticas. Estos datos evidenciaban hace ya una década un problema estructural, particularmente en zonas rurales y entre colectivos vulnerables.

En 2020, en el marco de la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2019-2024, el Gobierno reconoció oficialmente este problema y estableció objetivos para su reducción. Ese año, el 17 % de los hogares españoles (unos 7 millones de personas) no lograron mantener una temperatura adecuada. Además, el 12 % de los hogares sufrían un gasto desproporcionado en energía. La pandemia de la COVID-19 intensificó estas situaciones, especialmente en hogares con menores y personas mayores.

Según los datos más recientes del último informe de la Cátedra de Energía y Pobreza de la Universidad Pontificia Comillas<sup>26</sup>, se estima que en 2023 el 21 % de los hogares del país no pudo mantener su vivienda en condiciones térmicas adecuadas. El porcentaje de hogares con gastos energéticos desproporcionados ascendió al 17 %, reflejando el impacto del aumento de los precios energéticos.

---

<sup>25</sup> Gobierno Vasco y Tecnalia 2011, Diagnóstico de las necesidades de Intervención en la renovación del parque edificado de la CAPV

<sup>26</sup> Universidad Pontificia Comillas 2024, Informe de Indicadores de Pobreza Energética en España 2023

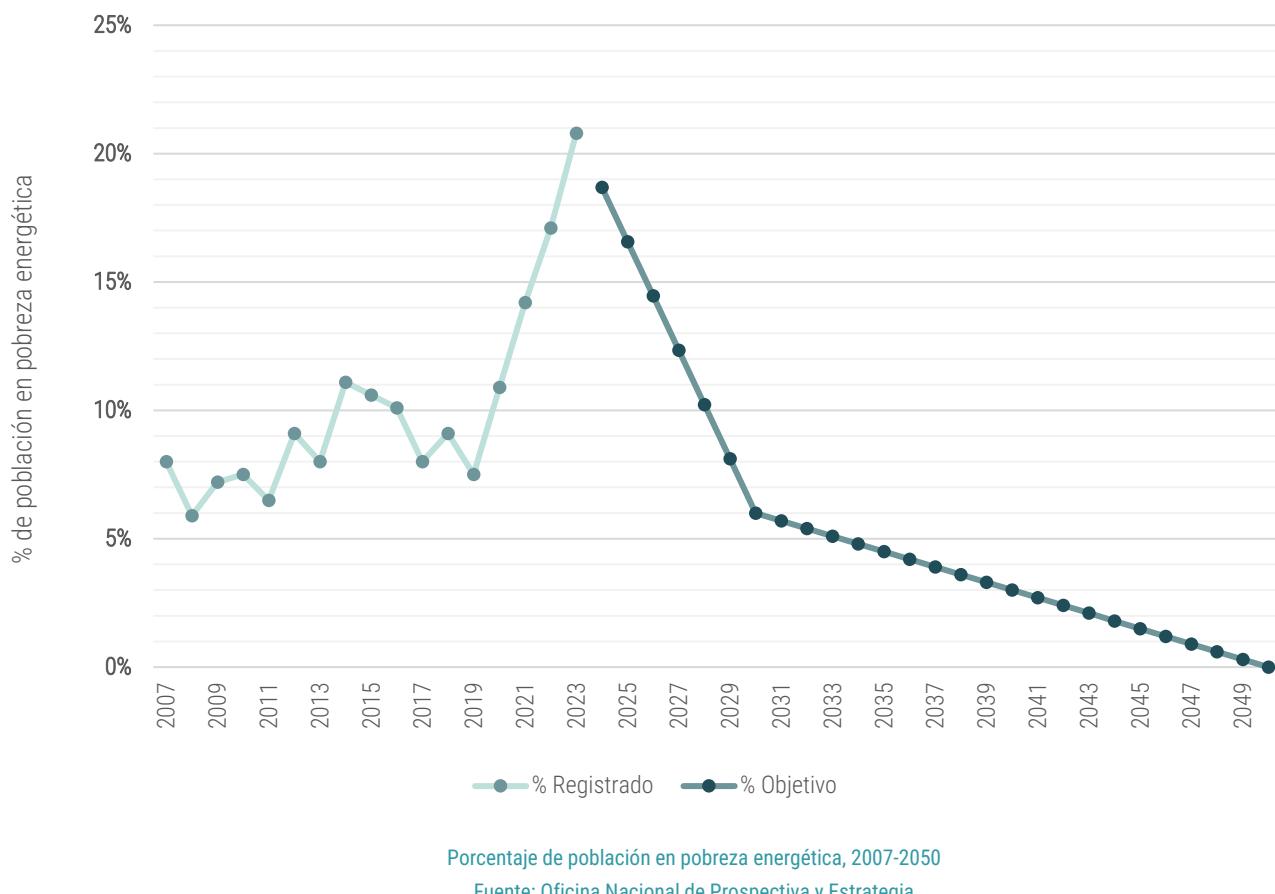
Además, se detectaron importantes desigualdades regionales, con mayor incidencia en áreas rurales y comunidades del sur e interior del país.

Estos datos coinciden en buena medida con los porcentajes de población afectada por pobreza energética publicados en la Brújula del País de la Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia procedentes de Eurostat, y que están calificados como gran retroceso con respecto al objetivo de converger con los países más avanzados de la Unión Europea<sup>27</sup>.

Datos que, por otra parte, pueden expresarse más crudamente en forma de mortalidad prematura debida al exceso de calor o frío. Como ya se ha avanzado, según el Sistema MoMo del Instituto de Salud Carlos III, **entre 2015 y 2024 fallecieron 40.499 personas por el exceso o el defecto de la temperatura**.

Como ya se ha indicado anteriormente, la vulnerabilidad de los edificios y viviendas, su ineficiencia energética y la vulnerabilidad social de sus ocupantes coinciden en los mismos ámbitos urbanos degradados, con carácter general.

Además, los altos porcentajes de viviendas habitadas por una sola persona (mujer mayor de 65 años en el 72 % de sus casos) tienen efectos, no sólo sobre la salud y la desigualdad social, sino también sobre la desigualdad de género. En general, y en particular en los barrios vulnerables, se observan altas tasas de feminización de la pobreza energética.



<sup>27</sup> Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia, Gobierno de España 2025, <https://futuros.gob.es/nuestro-trabajo/brujula-del-pais/pobreza-energetica-de-la-poblacion-que-no-puede-mantener-su-0>

## A5. El reto urgente: escalar la rehabilitación

La rehabilitación del parque edificado es una condición ineludible para encarar los múltiples desafíos de la vivienda que se han descrito.

En el marco europeo definido por el EU Green Deal, la Renovation Wave, las directivas europeas y la Agenda Urbana de la UE, la rehabilitación de la edificación ha sido señalada como el mecanismo principal para dar solución a estos retos. Especialmente en el ámbito de la descarbonización de las viviendas de todos los Estados miembro.

No obstante, en el ámbito español, y a pesar de disponer de diagnósticos claros al respecto y de las múltiples iniciativas impulsadas en este sentido, entre ellas el ambicioso Plan de Transformación, Recuperación y Resiliencia, la rehabilitación de viviendas con carácter energético no termina de despegar.

La Estrategia a largo plazo para la Rehabilitación Energética en el Sector de la Edificación en España de 2020 (ERESEE 2020), establecía que se debe pasar de las 30.000 viviendas rehabilitadas anuales actuales, con un nivel de intervención centrado fundamentalmente en la conservación, a las 350.000 viviendas rehabilitadas anualmente a partir de 2030 y alcanzar finalmente los 7,1 millones de viviendas principales rehabilitadas, pero elevando la actuación a un nivel de intervención profunda, incluyendo las medidas de eficiencia energética y descarbonización.

El borrador del Plan Nacional de Rehabilitación de Edificios (PNRE 2026) presentado a la Comisión Europea en diciembre de 2025 establece, por su parte, la necesidad de intervenir con diferentes grados en 0,8 millones de viviendas rehabilitadas profundamente, 2,6 millones de viviendas con rehabilitación media y 14,4 millones con rehabilitación ligera hasta 2050. En suma y en términos comparativos con la ERESEE 2020, el PNRE rebaja la necesidad de rehabilitaciones profundas equivalentes a un total de 5,7 millones de viviendas en el mismo periodo, con un ritmo de rehabilitación que crece progresivamente desde las 157.000 viviendas hasta las 259.000 viviendas en el último lustro.

Sin embargo, existen estudios alternativos que aumentan estas cifras. La serie de informes del Grupo de Trabajo sobre Rehabilitación (GTR) de inicios de la década pasada proponía un horizonte de 10 millones de viviendas a rehabilitar. Por su parte y como referencia principal para este informe, las publicaciones #BuildingLife de 2023 y Hoja de ruta de la calefacción renovable de 2024 fijaban en más de 9 millones de viviendas rehabilitadas la cifra mínima para cumplir con el presupuesto de carbono para el sector residencial español compatible con los escenarios de la Agencia Internacional de la Energía y el Acuerdo de París. Siendo además necesario implementar otras medidas de fuerte calado en el sector, como la reducción acelerada de las emisiones embebidas de los materiales y procesos de construcción, así como la fuerte limitación a la construcción de nuevas viviendas.

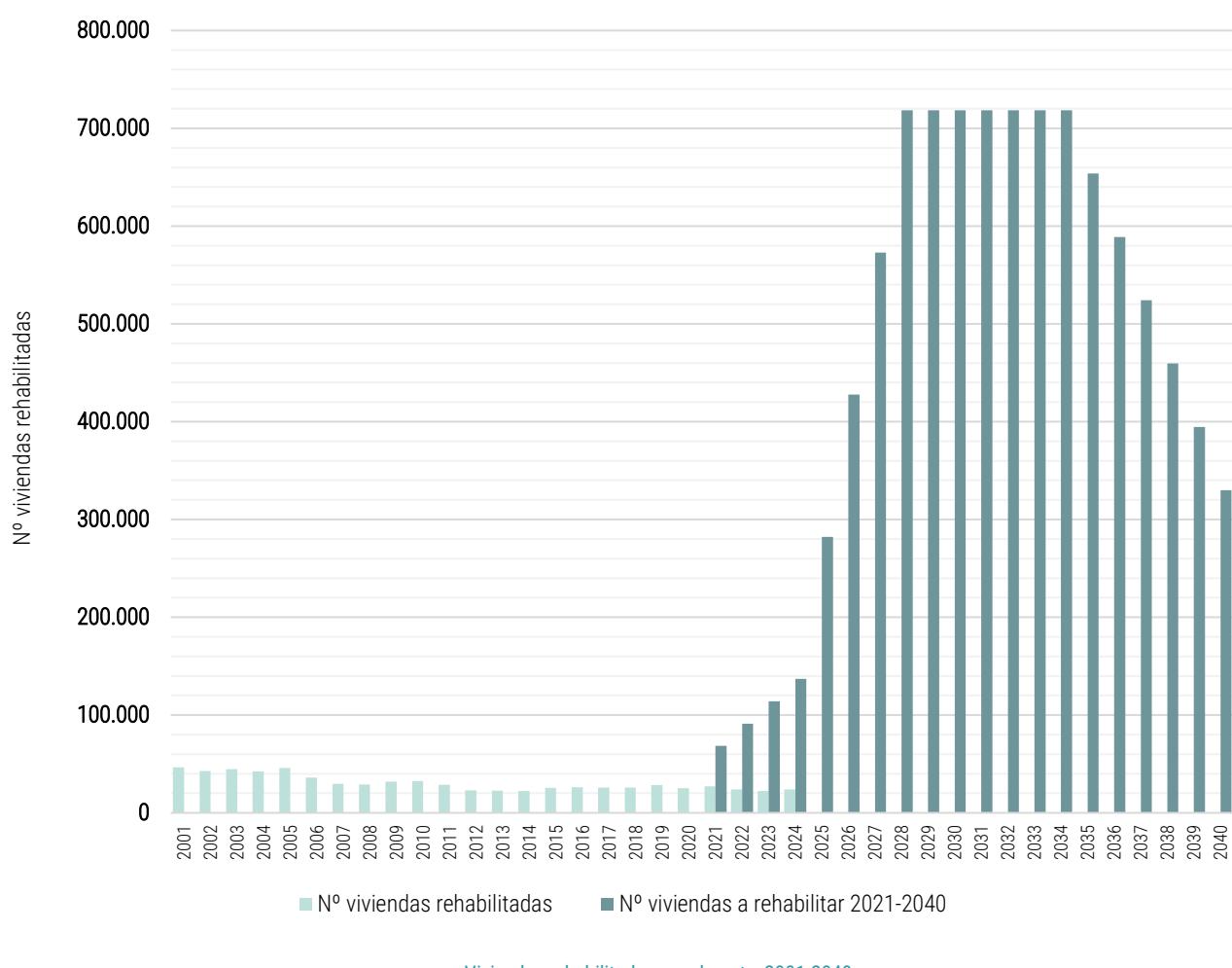
Si el objetivo es no superar el incremento de 1,5º C de temperatura y la neutralidad climática a 2050, resulta evidente que todas estas medidas deberán emprenderse con mucha más ambición y urgencia. Y la apuesta de Greenpeace para España es justamente considerar los escenarios más consistentes de descarbonización, y acelerar a 2040 la fecha de consecución de la neutralidad climática, en línea con el propio PNIEC 2023-2030, que apunta a esta misma necesidad, y en coherencia con el contexto europeo y las nuevas propuestas derivadas de los paquetes «Objetivo 55» y «REPowerEU».

Y, más allá de este objetivo ambiental, es evidente que cumplir con dicha estrategia tienen por objetivo la mitigación de emisiones, pero sobre todo la adaptación a un escenario de cambio climático más intenso, con condiciones ambientales que van a poner en jaque la capacidad de las viviendas para proporcionar habitabilidad y un entorno saludable a las personas que las habitan.

Fueran 5, 7, 9 o 10 millones de viviendas, **el reto inmediato** es el mismo: **Dar el salto de magnitud en la escala de la rehabilitación**. Alcanzando en menos de 5 años un volumen de viviendas rehabilitadas al año que multiplica por 10 el ritmo actual.

**Lógicamente este cambio de escala de la rehabilitación en España conllevará y, a la vez, solamente será posible con un profundo cambio de enfoque del sector de la edificación.** Un proceso de redefinición basado en el abandono de la actividad tradicional del sector, la nueva construcción, para focalizar su actividad en la provisión de la habitabilidad socialmente necesaria mediante el parque ya construido.

Tanto por las exigencias europeas de eficiencia en el consumo de recursos, especialmente los energéticos, como por un contexto de cierta estabilización poblacional que probablemente pondrá fin al modelo de crecimiento basado en la nueva construcción, el sector de la edificación debe reorientar su actividad hacia la adecuación del parque residencial existente a las nuevas exigencias técnicas, funcionales y de sostenibilidad.



Viviendas rehabilitadas anualmente, 2001-2040

Fuente: Elaboración propia

## A6. La inversión necesaria

El desafío de escalar la rehabilitación de edificios en España con actuaciones profundas que contemplen la mejora de la eficiencia energética y la descarbonización, **exige una inversión masiva y sostenida**, acorde con los compromisos de descarbonización del parque edificado antes de 2050.

**¿Pero de qué volumen de inversión estamos hablando?**

Aunque no existe un estudio concluyente y actualizado acerca de la inversión necesaria para hacer frente a la descarbonización de los edificios residenciales en España, desde hace 15 años han sido presentadas ya algunas valoraciones de escala país.

En los dos primeros informes del Grupo de Trabajo para sobre Rehabilitación (GTR) de 2011<sup>28</sup> y 2012<sup>29</sup> se cifraba una inversión de entre 160.000 y 173.000 millones de € solamente para la mejora de la eficiencia energética de alrededor de 10 millones de viviendas principales hasta 2050. En términos anuales, la inversión prevista se situaba alrededor de los 10.000 millones de € anuales, con vistas a rehabilitar entre 250.000 y 450.000 viviendas principales al año.

Por su parte, la ERESEE 2014, sin entrar a valorar las inversiones a largo plazo, sí que planteaba un esquema de inversiones hasta 2020. De los tres escenarios propuestos, el escenario medio enfocado a rehabilitar 1,4 millones de viviendas en siete años, devolvía una inversión total en eficiencia energética de 42.400 millones de €, a saber, unos 6.000 millones de € cada año.

En su última actualización de la estrategia, la ERESEE 2020, se facilitaba valores de inversión a 2030 y 2050. Por el lado de las intervenciones en la envolvente de los edificios, el escenario elegido por la estrategia ascendía a 122.000 millones de € invertidos en la rehabilitación de 7,1 millones de viviendas a 2050, de los cuales el 84 % eran costes de intervención y el 16 % eran costes de proyecto, tasas e impuestos. Por el lado de las instalaciones térmicas, el escenario objetivo cifraba en 11.700 millones de € invertidos en la sustitución de 5,9 millones de equipos a 2030.

La más reciente fuente disponible, el borrador del PNRE 2026, fija una inversión a 2026-2050 de más 88.000 millones de € para la intervención en 4,9 millones de viviendas equivalentes, con una tasa anual creciente situada entre los 2.950 millones de € y los 4.300 millones de €. Es decir, con valores sensiblemente inferiores en cuanto a inversión total e inversión por vivienda.

Al margen de los distintos hitos temporales que se marcan cada uno de estos estudios, se aprecian diferencias significativas entre estos estudios tanto en el volumen de edificios y viviendas a rehabilitar cada año como en los costes unitarios por vivienda. La horquilla que se dibuja con estas fuentes se mueve entre los 17.000 € y los 35.000 € por vivienda invertidos solamente en eficiencia energética para alcanzar una reducción de la demanda cercana al 60 %, de acuerdo con los datos que se desprenden de las actuaciones en ejecución con los fondos Next Generation.

Con todo, una primera aproximación a la inversión necesaria para rehabilitar energéticamente los más de 9,6 millones de viviendas principales que fijan #BuildingLife y la Hoja de ruta de la calefacción renovable, realizada a partir de los importes por vivienda estimados por los distintos estudios

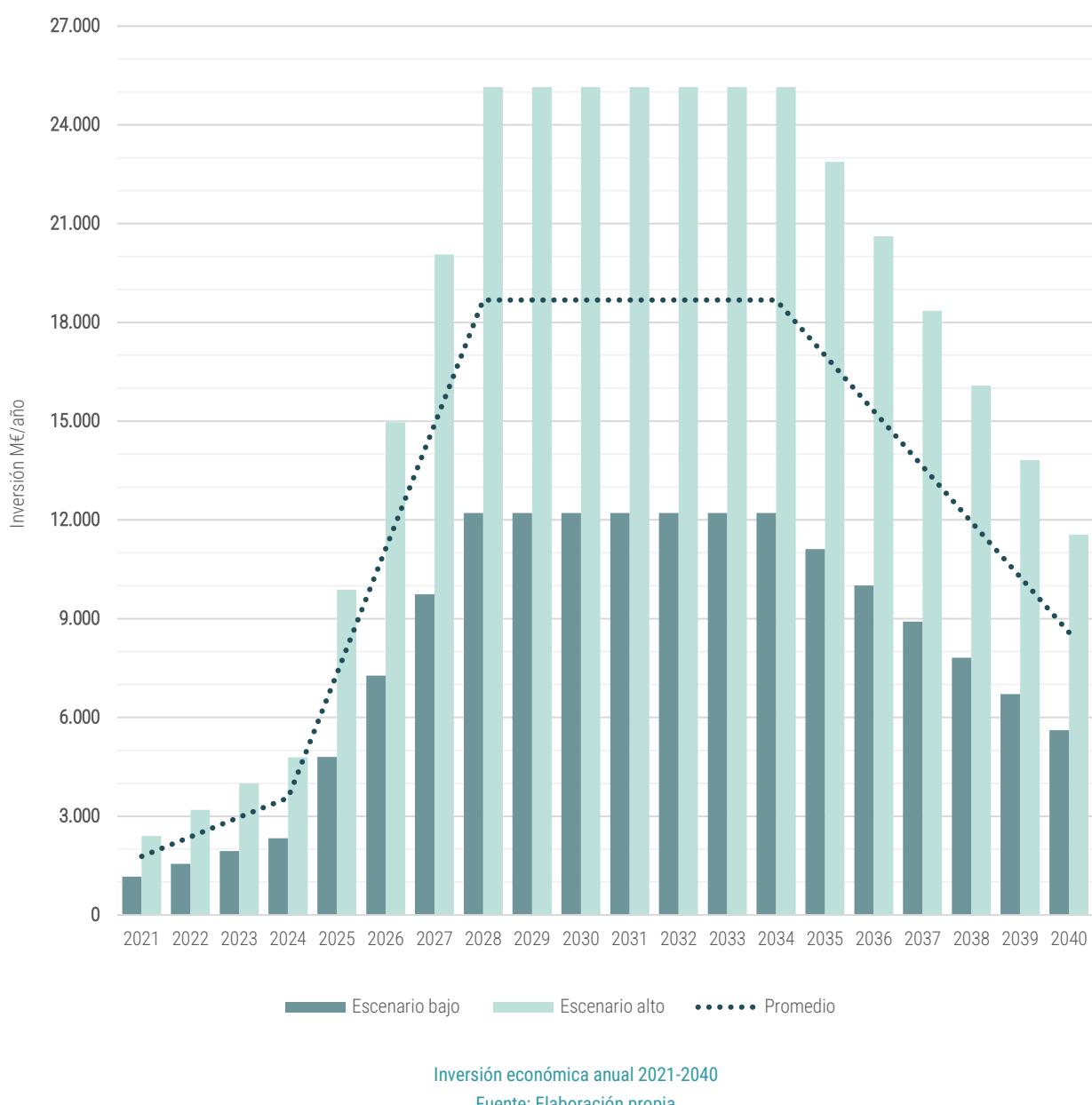
<sup>28</sup> GTR 2011, Una Visión-país para el sector de la edificación en España. Hoja de ruta para un nuevo sector de la vivienda

<sup>29</sup> GTR 2012, Una Visión-país para el sector de la edificación en España. Plan de acción para un nuevo sector de la vivienda

mencionados, daría como resultado una inversión de entre 164.500 millones de € y 338.500 millones de € en total.

En un escenario de adelanto de la descarbonización a 2040, estos volúmenes se traducirían en una inversión anual que exigen un esfuerzo muy superior al previsto, con un pico de entre 12.200 millones de € y 25.100 millones de € anuales entre 2028 y 2034. Es decir, con un pico promedio de 18.700 millones de € solamente para la rehabilitación de la envolvente de los edificios.

A estas cifras cabría añadir todavía el resto de inversiones necesarias para hacer frente al resto de deficiencias que presenta nuestro parque residencial relacionadas con la habitabilidad, la accesibilidad, la digitalización y la conservación, que son equiparables a los importes destinados a eficiencia energética, de acuerdo con los datos de las actuaciones que se están realizando con ese carácter integral y profundo.



## A7. Barreras actuales

La rehabilitación de edificios y, en general, la regeneración urbana, puede convertirse en la actividad motriz del sector de la edificación, pero **existen importantes barreras que no permiten que el sector se desarrolle en la magnitud que exigen los retos.**

Con un sector dedicado esencialmente a la producción de edificios de nueva planta como respuesta a las demandas de vivienda que ha generado el continuado aumento de la población española durante el último siglo y medio, los marcos hoy en día existentes son el resultado de un proceso histórico de consolidación de este modelo de negocio basado en la obra nueva. El papel y las responsabilidades de los agentes, las cualidades normativamente exigibles, la planificación urbana, los mecanismos financieros, etc. están enunciados para los nuevos edificios.

Por su parte y hasta la fecha, en el Estado español se ha dado una escasa tradición de mantenimiento – y aún menor, de mantenimiento preventivo- o de adaptación funcional a las nuevas exigencias sociales, más allá de operaciones de limpieza, arreglo de elementos dañados o mejoras en la accesibilidad. Siendo el actor principal la comunidad de propietarios, teniendo en cuenta que la intervención en los elementos comunes de los edificios no es una prioridad desde el punto de vista individual -más bien al contrario porque “lo que es de todos no es de nadie”- y considerando la dificultad de percibir los efectos positivos de la inversión en un corto plazo de tiempo - que como se ha señalado es elevada-, se trata de actuaciones que no están entre las prioridades ni de las comunidades de propietarios, ni lógicamente de quienes las componen. Con sólo el 8,3 % de las viviendas tratadas por el sector de la edificación en los últimos 25 años<sup>30</sup>, la rehabilitación es todavía una actividad subsidiaria, sin entidad propia, con escaso nivel de organización y siempre a expensas de lo dispuesto para la nueva construcción.

Es por ello que todavía hoy, y a pesar del convencimiento general de que la rehabilitación es la única salida viable para un sector de la construcción en declive y un elemento clave para alcanzar los objetivos europeos, **existen como mínimo cuatro tipos de barreras<sup>31</sup> que conviene detectar, analizar y finalmente convertir en los ámbitos sobre los que levantar los pilares de un nuevo sector de la edificación** que permita obtener todas las ventajas económicas, sociales y ambientales.

- **Barreras legislativas:** La ausencia de liderazgo político claro que priorice la mejora del parque existente en la agenda nacional a largo plazo es una de las principales barreras a la rehabilitación de los edificios y las viviendas en España. Es necesario superar un marco meramente regulador de la actividad del sector de la edificación que se ha consolidado sobre la base de la nueva construcción y considera todavía hoy la rehabilitación como un subsector subsidiario, haciendo muy difícil reconocer las características de los edificios existentes, sus necesidades específicas y sus potencialidades. Hay que alcanzar un marco legislativo con dimensión estratégica, en línea con las iniciativas y directivas europeas, que permita establecer objetivos en el tiempo en términos de calidad técnica, funcional y de eficiencia en el uso de los recursos para el conjunto del parque residencial.

<sup>30</sup> Ministerio de Fomento (2019). Visados de dirección de obra. Obra nueva, ampliación y/o reforma de edificios.

<sup>31</sup> Comisión Europea CE (2016). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones. Energía limpia para todos los europeos.

- **Barreras organizativas:** El sector de la rehabilitación enfrenta una fragmentación significativa entre los actores involucrados, como comunidades de propietarios, gestores, administraciones, profesionales y empresas. Esta falta de coordinación, los conflictos de intereses y el carácter difuso y poco transparente que ha caracterizado a este sector obstaculizan la creación de una visión estratégica común que permita articular esfuerzos desde el nivel nacional al local. Es necesario redefinir los roles y responsabilidades de los agentes del sector considerando la rehabilitación profunda como actividad principal y, por lo tanto, atendiendo a visiones a largo plazo, basadas en economías de escala y con intervenciones globales y sinérgicas en las calidades técnicas, funcionales, de sostenibilidad y culturales. Nuevos roles y nuevos agentes - entre ellos, los usuarios de las viviendas- que requieren de nuevos modelos de relación entre ellos para articularse de manera eficiente en la tarea de la rehabilitación
- **Barreras financieras:** La financiación constituye uno de los mayores desafíos para la rehabilitación. Los elevados costos iniciales de las intervenciones son inasumibles para muchas comunidades y particulares sin un apoyo externo adecuado. Es necesario reformular el modelo actual, basado principalmente en subvenciones públicas que, por su regulación, llegan excesivamente tarde, carecen de estabilidad, generan conflictos fiscales y no proporcionan incentivos suficientes para la inversión privada de quienes menos recursos disponen. También es necesario afrontar las lagunas existentes acerca del modelo de negocio de la rehabilitación de edificios, especialmente en lo relativo a su eficiencia energética e integración de las energías renovables. Hay que definir los ámbitos de creación de valor, sus beneficiarios, las fuentes de financiación que pueden apoyarlos, y los mecanismos que aseguren los retornos de la inversión y el pago por parte de quien se beneficia de la rehabilitación. Así como la superación de los productos financieros actuales, que ofrecen condiciones inasumibles para los promotores de las intervenciones, por no reconocer ni las características, ni la plusvalía verde generada por la rehabilitación, ni las particulares condiciones especiales de gran parte de las personas afectadas por la inversión, como la edad, el nivel de ingresos o deudas previas contraídas por ser un modelo financiero que se sustenta en las personas físicas y no sobre los bienes inmuebles.
- **Barreras sociales:** La rehabilitación se enfrenta a una intervención en un mercado en el que predominan las relaciones entre agentes privados, en el que uno de los principales actores, como es la propiedad-promotor tiene una profunda falta de conocimiento y profesionalidad así como una carencia de conciencia social sobre sus beneficios, que van desde la mejora del confort y la salud hasta el ahorro energético y la sostenibilidad ambiental, que además viene dificultada por barreras claramente identificadas. El desconocimiento del funcionamiento energético de su vivienda y edificio, así como los hábitos energéticos ineficientes; la percepción de que la rehabilitación es un gasto inasumible en lugar de una inversión positiva; las dinámicas interpersonales en edificios plurifamiliares, donde los conflictos de intereses dificultan alcanzar acuerdos; la falta de asesoramiento integral, junto a una ausencia de recursos en la educación que han propiciado que la ciudadanía no disponga de herramientas adecuadas. Por eso, empoderar a las personas, ofrecer un apoyo y asesoramiento cercano, generar confianza tanto en el sector como en sus agentes profesionales y empresariales y visibilizar los beneficios económicos, sociales y ambientales de la rehabilitación es clave para superar estas barreras.

## **B. Un nuevo modelo basado en la EPBD**

## B1. Oportunidades en el marco de la EPBD

Es necesario transformar radicalmente el modelo del sector de manera que se salven las barreras claves que impiden el cambio de escala. Se necesitan, pues, nuevas herramientas que se articulen adecuadamente para dar impulso al sector, para pasar de menos de 30.000 viviendas rehabilitadas -con escaso impacto energético y ambiental-, a 350.000 viviendas cada año -con intervenciones profundas- a partir de 2030.

Y la **nueva Directiva europea de Eficiencia Energética de los Edificios (EPBD)**, nacida justamente con el objetivo específico de aumentar la tasa y la profundidad de las rehabilitaciones hasta un nivel que permita alcanzar la neutralidad climática en 2050, ofrece un marco coherente y **aporta algunas de las herramientas más necesarias para construir un nuevo modelo organizativo y su despliegue**.

Herramientas enfocadas al establecimiento de **objetivos finales**, y del **recorrido en el tiempo** que es necesario transitar para poderlos alcanzar de manera realista:

- **Edificio de Cero Emisiones (ECE):** *Edificio con una eficiencia energética muy elevada, que requiere cero energía o una cantidad muy baja de energía, que genera cero emisiones de carbono procedentes de combustibles fósiles in situ y que genera cero o una cantidad muy baja de emisiones de gases de efecto invernadero operativas (art. 2).*

El ECE es, por lo tanto, la calificación que deben alcanzar todos los edificios del parque en 2050, incluyendo en ella el consumo máximo de energía primaria total para satisfacer los usos contemplados por la PEBD (calefacción, refrigeración, ventilación, agua caliente e iluminación). La nueva Directiva propone cuál debe ser ese consumo para los edificios nuevos y exige que se determine para los edificios existentes. Es muy importante que cada edificio del parque residencial existente tenga asignado el grado de eficiencia energética que deberá tener en 2050 para poder trazar una trayectoria de mejora consistente con los objetivos climáticos de la UE.

- **Normas Mínimas de Eficiencia Energética (MEPS, por sus siglas en inglés):** *Normas que exigen que los edificios existentes cumplan, dentro de un plazo o para una fecha concreta, un requisito de eficiencia energética, como parte de un plan general de rehabilitación de un parque inmobiliario o al alcanzarse un punto de activación en el mercado, como venta, alquiler, donación o cambio de uso en el catastro o registro catastral, activando así la rehabilitación de edificios existentes (art. 2).*

Los MEPS son, literalmente, el principal instrumento regulador para activar una rehabilitación a gran escala de los edificios existentes (Preámbulo), y actúan como mecanismo para coadyuvar a que los edificios del parque existente abandonen progresivamente las calificaciones energéticas más bajas hasta alcanzar la A en 2050, y por lo tanto marcando la trayectoria en el tiempo para alcanzar el Edificio de Cero Emisiones.

Como ya se ha apuntado, la potencia de este instrumento recomienda que se considere su implementación en el sector residencial con un enfoque social, a pesar de que en la versión final de la EPBD aprobada ha sido sustituido por la Trayectoria nacional para la rehabilitación progresiva del parque inmobiliario, de naturaleza demasiado abstracta y estadística como para convertirse en un motor de la rehabilitación a gran escala.

Y herramientas enfocadas a la **formulación de una visión estratégica** que defina cómo alcanzar estos objetivos y hacer posible estas trayectorias, y a la construcción de una **base sólida de información de calidad** del parque edificado a distintas escalas:

- **Plan Nacional de Rehabilitación de Edificios (PNRE):** Dirigido a garantizar la rehabilitación de sus parques nacionales de edificios residenciales y no residenciales, tanto públicos como privados, transformándolos en parques inmobiliarios con alta eficiencia energética y descarbonizados a más tardar en 2050, con el objetivo de transformar los edificios existentes en edificios de cero emisiones (Art. 9).

El PNRE es, en consecuencia, un paso adelante respecto las estrategias a largo plazo (como la ERESEE) y, de manera periódica y actualizada, debe proporcionar una visión general del parque inmobiliario, y una hoja de ruta con objetivos establecidos a nivel nacional e indicadores de progreso medibles que incluya la reducción del número de personas afectadas por la pobreza energética. Y, entre otras exigencias, debe incluir una visión general de las políticas y medidas puestas en ejecución y previstas para respaldar la aplicación de la hoja de ruta, y un esquema de las necesidades de inversión para la ejecución del plan nacional de rehabilitación de edificios, así como de las fuentes y las medidas de financiación y de los recursos administrativos para la rehabilitación de edificios.

- **Bases de datos nacional de la eficiencia energética de los edificios:** Dirigida a recopilar datos tanto de la eficiencia energética de los edificios individuales como de la eficiencia energética global del parque inmobiliario nacional. Con el fin de garantizar la coherencia y la homogeneidad de la información, los Estados miembros velarán por que la base de datos sea interoperable y esté integrada con otras bases de datos administrativas que contengan información sobre edificios, como el registro catastral o catastro nacional de edificios y los registros digitales de los edificios (Art. 22)

En suma, se trata de un repositorio público de datos del parque inmobiliario nacional interoperable, abierto a todos los agentes y conectado con el Observatorio del Parque Inmobiliario de la UE. Planteado para poderse integrar con el resto de bases de datos administrativas que contengan información sobre edificios.

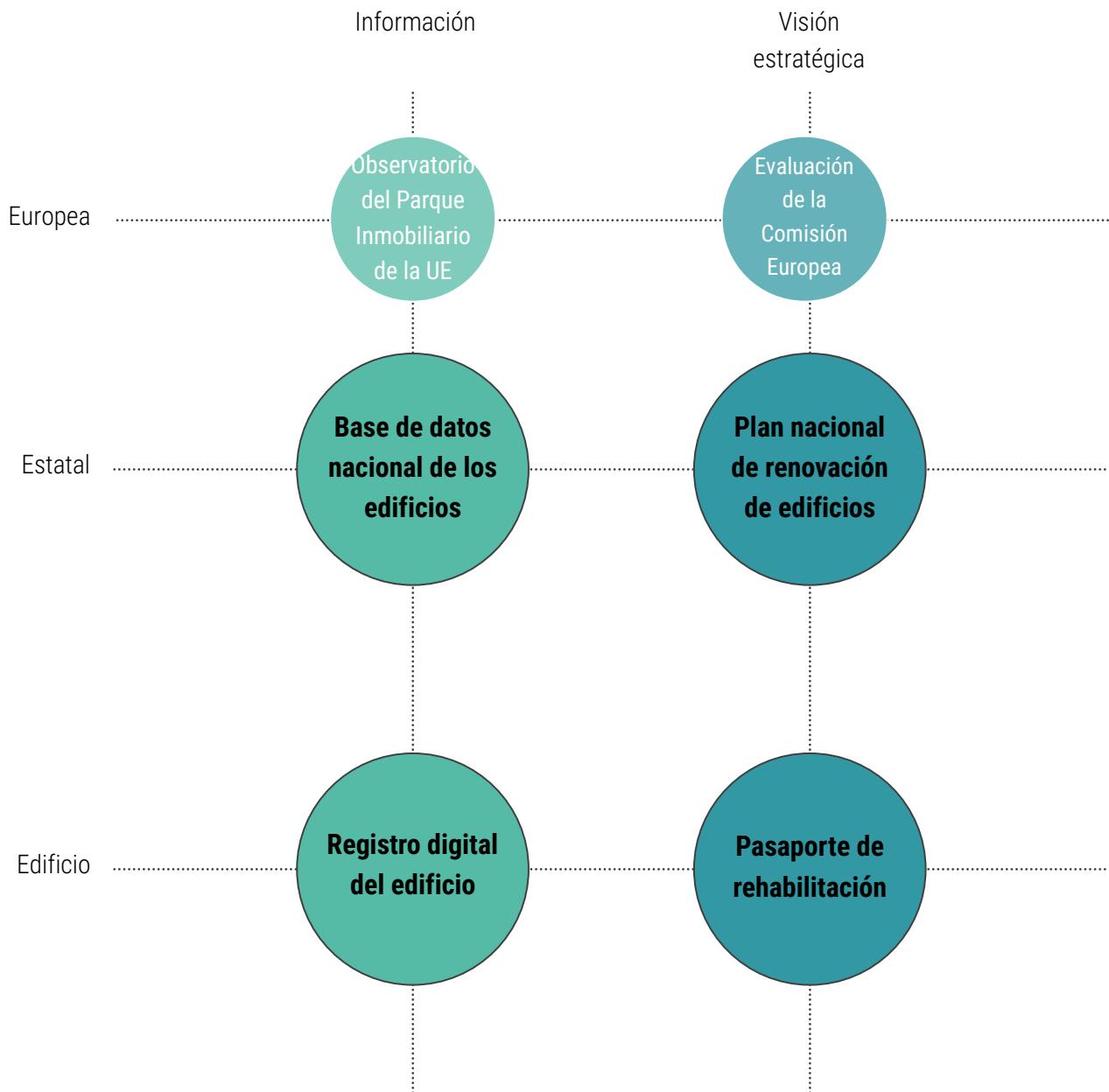
- **Pasaporte de Rehabilitación del edificio (PR):** Hoja de ruta adaptada para la rehabilitación en profundidad de un edificio concreto en un número máximo de etapas que mejorará significativamente su eficiencia energética (Art. 2 y 12)

En resumen, el Pasaporte es una visión estratégica del proceso de rehabilitación profunda por pasos del edificio a largo plazo dirigida a alcanzar la calificación de ECE de manera consistente con las normas mínimas de eficiencia energética. La rehabilitación por fases es una herramienta clave que permite que la rehabilitación energética del edificio no sea un momento concreto sino un proceso flexible que se adapte tanto a las posibilidades de las personas propietarias como a los objetivos finales y de paso que debe alcanzar el conjunto del parque edificado.

- **Registro Digital del Edificio (RDE):** Repositorio común de todos los datos pertinentes del edificio, incluidos los datos relacionados con la eficiencia energética, como los certificados de eficiencia energética, los pasaportes de rehabilitación y los indicadores de preparación para aplicaciones inteligentes, así como los datos relativos al PCG a lo largo del ciclo de vida, que facilita la toma de

*decisiones informadas y el intercambio de información dentro del sector de la construcción, y entre los propietarios y los ocupantes de los edificios, las instituciones financieras y los organismos públicos (Art. 2)*

El RDE supone, en consecuencia, el principal activo para garantizar que la Administración Pública, todos los agentes de la cadena de valor y la ciudadanía disponen de información solvente, coherente y actualizada de cada uno de los edificios existentes en sus distintas vertientes de calidad (técnica, funcional y ecológica), con la necesaria salvaguarda de la protección de datos.



## B2. Un nuevo modelo organizativo

### Toma de decisiones basadas en datos

Es importante entender el marco que dibujan las nuevas herramientas que propone la EPBD, y cómo deben articularse para producir un modelo organizativo adecuado para escalar la rehabilitación de los edificios de manera adaptada al contexto español.

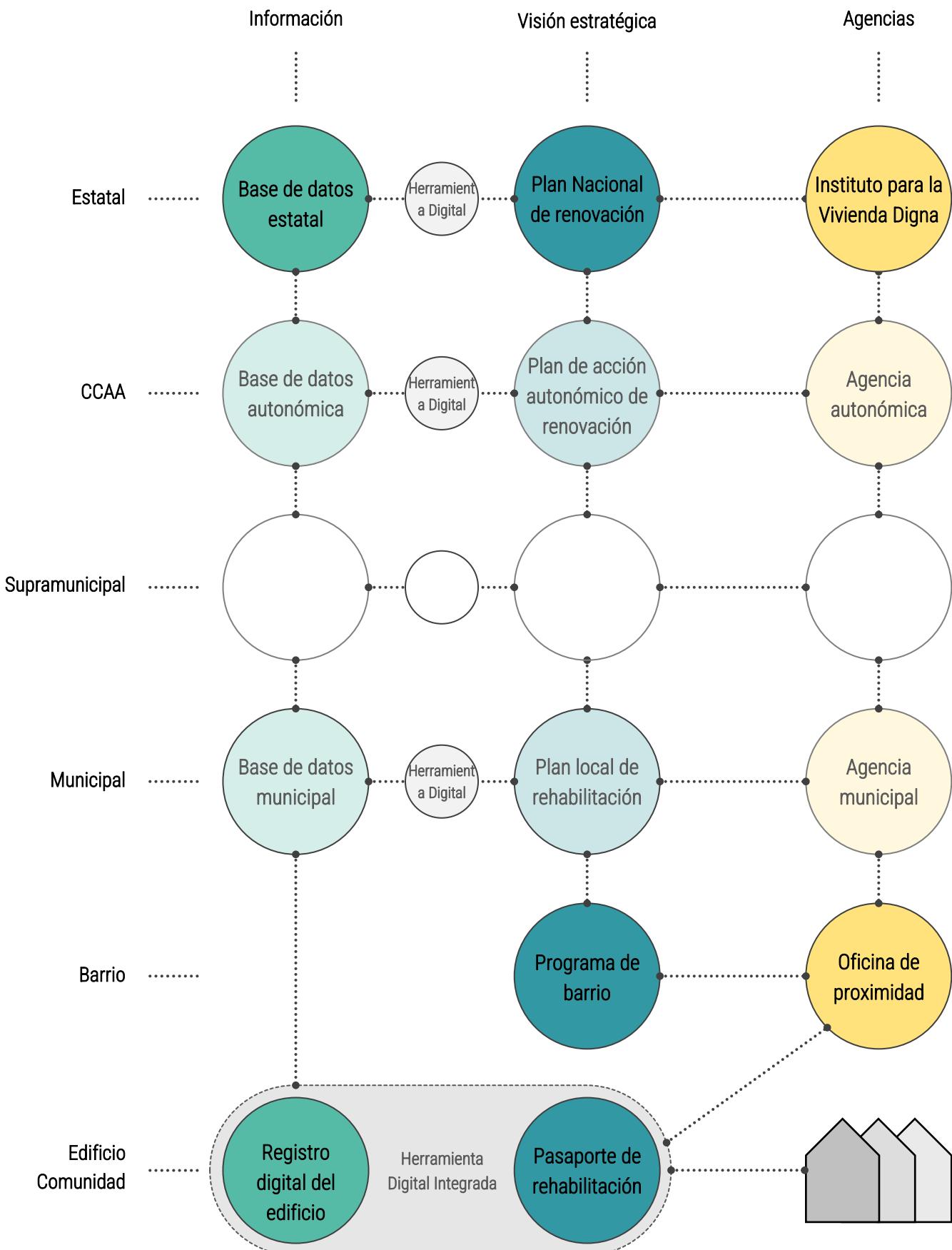
En el **eje de información**, la Base de Datos Nacional de la Eficiencia Energética y el Registro Digital del Edificio son dos herramientas que, debidamente coordinadas, deben ser reservorios de información a las **dos escalas** esenciales del sistema: a escala macro, estatal, y a escala micro, de cada edificio. La mejora de la calidad de la información sobre los edificios del parque existente es clave tanto para la planificación estratégica a escala nacional, como para la toma de decisiones informada de cada edificio por parte de sus propietarios y gestores.

Este eje requiere disponer de los datos necesarios, un control de la calidad de esos datos, y un mecanismo de transmisión tanto bottom-up como top-down que asegure la funcionalidad de cada una de las herramientas y garantice las del sistema. El modelo organizativo debe asegurar que esas tres propiedades -disponibilidad, calidad e interoperabilidad- queden garantizadas.

En el **eje de visión estratégica**, el Plan Nacional de Rehabilitación de Edificios y el Pasaporte de Rehabilitación del edificio, de nuevo a esas mismas **dos escalas**, estatal y de cada edificio, habilitan la toma de decisiones estratégicas basándose, justamente, en los datos de las herramientas de información, posibilitando la definición de objetivos, los alcances en el tiempo, los recursos y su manejo, para la transformación del parque en conjunto, por un lado, y del edificio particular por otro. Una hoja de ruta de transformación del parque, por un lado, y de cada uno de sus edificios por el otro.

El eje que une ambas herramientas requiere garantizar la coherencia entre los objetivos singulares de eficiencia energética de cada edificio que debe reflejar el Pasaporte de rehabilitación con los objetivos globales que el Plan Nacional debe alcanzar. Máxime cuando el Plan Nacional no es una mera agregación de los Pasaportes de rehabilitación de los diferentes edificios -un mecanismo *bottom-up*- sino que comporta la transmisión de los requerimientos estratégicos que debe cumplir el Estado con relación al conjunto del parque edificado, una transmisión en este caso *top-down*. Hecho que, en síntesis, promueve el necesario desarrollo de una visión no solamente estratégica, sino transcalar, de intencionada interrelación y coordinación desde la escala macro a la escala micro.

La **capacidad de toma de decisiones basadas en datos**, es decir, de la conjugación de ambos ejes, va a necesitar de herramientas digitales específicas que permitan establecer una relación horizontal interactiva, de hábil y continua gestión y explotación de la información disponible para la planificación -elaboración de escenarios, generación de resultados, etc.- y el seguimiento de la transformación del parque. Estas herramientas también pueden convertirse en el elemento de comunicación con toda la cadena de valor del sector que, necesariamente, deberán ser agentes proactivos del cambio.



## Carácter transcalar y multiagente

Naturalmente el cumplimiento de las exigencias de la UE es, en general, competencia de la **Administración Central**, como por ejemplo las que se refieren a la calidad de la edificación y, entre ellas, la salubridad, la seguridad y la eficiencia energética. Pero su cumplimiento debe hacerse compatible con la capacidad de decisión que corresponde a las **CCAA**, especialmente considerando que las competencias en materia de vivienda residen en este eslabón, y la que corresponde a los **municipios**, en tanto que planificadores urbanísticos, entre otras funciones de proximidad. Se debería sumar a esta discusión el papel de diputaciones, áreas metropolitanas y otros entes supramunicipales, aunque por el momento los vamos a mantener al margen para no añadir más complejidad.

Existen **numerosos ejemplos de la coordinación entre Administraciones** en el campo de la vivienda y de los edificios que las contienen, por lo que el **modelo debe ser capaz de replicarlos y aún de abrir nuevos caminos de colaboración entre niveles administrativos**.

En los tres niveles de la administración -central, autonómica y municipal- es necesaria la planificación estratégica, con objetivos más generales en el caso de la Administración Central, suficientes para dar cobertura a las exigencias de la EPBD, con objetivos más específicos en el caso de las CCAA, y con objetivos directamente aplicables a escala local.

Y **esta planificación estratégica debe ser transcalar**, correctamente vertebrada a través de los 3 niveles para que sean coherentes en sus objetivos y líneas de actuación. Llegando finalmente a escala del edificio como un conjunto de exigencias y recursos bien estructurado.

Para ello, el modelo organizativo que se propone considera replicar las herramientas que se plantean en el eje de información y en el eje de visión estratégica, cuando la dimensión del territorio así lo haga posible. Base de Datos de los edificios nacional, autonómica y, si cabe, municipal; Plan Nacional de Rehabilitación de Edificios exigido por la EPBD, Plan de acción autonómico, y Plan Local de Rehabilitación. Naturalmente, todos estos instrumentos deben estar conectados entre sí y organizados en la evolución y transmisión de datos, esto es, disponer de los datos que cada uno precise para sus funciones de planificación, pero los mismos datos cuando haya coincidencia, bajo el principio de mantener el dato en su legítima fuente.

Obviamente la réplica de estos instrumentos a cada una de estas escalas de la administración depende en cada caso de la dimensión específica, en población o en viviendas principales, puesto que las competencias, funciones y capacidades están ligadas a este factor. Dentro de las 17 comunidades autónomas -sin hablar de las ciudades autónomas por el momento- existen diferencias muy significativas; entre Andalucía y la Rioja media un factor de aproximadamente 22 a nivel de número de viviendas. Y extraordinariamente mayor es este diferencial cuando hablamos de municipios; Madrid y Barcelona, ambas con más de 1 millón de viviendas, suman el 10 % del parque residencial; las grandes ciudades mayores de 100.000 viviendas alcanzan el 15 %, las ciudades medianas de más de 10.000 viviendas concentran el 41 %, mientras que los municipios pequeños que no alcanzan esta cifra suman el 34 % del parque residencial. Aunque en todos los casos estamos hablando de administraciones autonómicas y locales, no se puede generalizar este esquema de replicación de los instrumentos de información y planificación, habiendo de adaptarlo en cada situación específica.

## Proceso de mejora continua activado desde las Administraciones Públicas

La propuesta que lanza la EPBD, además, **contiene los miembros para activar la dinámica de transformación del parque**. Desde nuestro punto de vista, la conjugación de la Base de datos nacional, el Plan de rehabilitación nacional, el Registro digital del edificio y el Pasaporte de rehabilitación alumbría una mecánica de funcionamiento base del modelo inédita hasta la fecha, orientada al arranque del proceso de rehabilitación a gran escala activado desde la administración pública.

Aunque resulta evidente que es insustituible el papel de la ciudadanía en la activación de la rehabilitación de sus edificios de vivienda, **con las herramientas expuestas es posible la dinamización de la toma de decisiones que les corresponden a las personas propietarias -y hasta ocupantes- de las viviendas desde las instancias públicas**.

Esta dinámica se puede iniciar con un primer paso enfocado a generar nuevo conocimiento sobre el parque construido, dotando de contenido de calidad a la Base de datos nacional de edificios. Y, con ello, fundamentar una visión estratégica a largo plazo sobre la rehabilitación de dicho parque. Ya se disponen de metodologías contrastadas para una satisfactoria caracterización arquitectónica, energética y económica de grandes ámbitos urbanos. Es a partir de esta información edificio a edificio, que contiene una primera hipótesis de cómo y cuándo debería rehabilitarse cada inmueble, que se puede proceder a un segundo paso de traslado *top-down* de estas propuestas a cada una de las comunidades vecinales, a fin de activar su participación en el proceso.

A este nivel, el del edificio, es donde esta información entregada en formato borrador puede mejorarse y donde puede afianzarse el proyecto de intervención en el edificio. La comunidad es quien tiene las competencias para hacerlo. Pero ahí no se detiene el proceso, el cuarto paso consiste en devolver *bottom-up* esa información de alta calidad y ese compromiso colectivo con un proyecto a largo plazo. Con ello se cierra un flujo circular de información que retroalimenta el sistema, y que permite ajustar las estrategias macro, pasando de la etapa prospectiva a la de gestión a gran escala del proceso de rehabilitación.

Entenderlas como un sistema que opera a modo de ciclo cerrado de información, además, es fundamental para cumplir con los objetivos a largo plazo. No hay que olvidar que alcanzar la neutralidad climática pasa por la transformación del parque residencial, de la **evolución hacia un nuevo horizonte de calidad en la edificación**.

Y, de hecho, dos de las principales novedades que nos procura la EPBD, el Edificio de Cero Emisiones y las Normas Mínimas de Eficiencia Energética, suponen hitos en esa evolución. El estándar Edificio de Cero Emisiones -que, recordemos, debe ser establecido también para los edificios existentes- determina el objetivo final a cumplir en 2050, el punto de llegada para cada edificio del parque y para éste en su conjunto, la meta que debe alcanzar el Plan Nacional de Rehabilitación. Las Normas Mínimas de Eficiencia Energética (MEPS) deben ayudar a establecer la trayectoria límite que cada edificio -y el conjunto del parque- debe seguir para alcanzar el punto de llegada. Su introducción en el ámbito residencial, como se reclama desde el sector<sup>32</sup>, debería configurarse como un detonador, un

---

<sup>32</sup> GBCe, 2025. Normas Mínimas de Eficiencia Energética. Recomendaciones para la rápida y eficaz implementación de la EPBD en España

mecanismo de inicio que irá arrastrando a los edificios del parque -empezando por los más ineficientes- a definir su propia trayectoria a través del Pasaporte de Rehabilitación.

En este sentido, hay que considerar que tanto el Plan Nacional como el Pasaporte de Rehabilitación no son documentos estáticos, como tampoco los son la Base de datos nacional ni el Registro Digital del Edificio. El Plan Nacional debe revisarse obligatoriamente cada cinco años. El Pasaporte de Rehabilitación del edificio evolucionará en función de las actuaciones que se vayan realizando en el edificio, así como de las condiciones de entorno que hayan determinado su definición inicial. Por su parte, las herramientas de registro de información serán el contenedor de estos diferentes estados.

Las cuatro herramientas deben ser, pues, instrumentos en evolución, sometidos a un proceso de mejora continua a lo largo de todo el ciclo de vida del edificio.

## Actuaciones urbanas

La estructuración de un esquema transcalar que coordine los esfuerzos de las tres principales administraciones -central, autonómica y local-, tiene la finalidad de transmitir correctamente a todos los edificios del parque residencial las exigencias que se plantean a largo plazo en todos los frentes de calidad de la edificación, así como organizar los recursos y apoyos que van a recibir a nivel de planificación, financiación y gestión.

**Pero resulta poco creíble que la transformación masiva, la oleada de rehabilitación en términos europeos, vaya a producirse, en todos los casos, con una interlocución y un proyecto edificio por edificio.**

La rehabilitación del parque edificatorio residencial requiere un enfoque integral que supere la intervención aislada en edificios individuales. **La escala de barrio debería ser el ámbito de referencia en la promoción de la transformación.**

Trabajar a escala de barrio permite abordar la transformación urbana de manera coordinada y eficiente. La planificación conjunta de medidas y la agregación de la demanda de rehabilitación genera economías de escala que facilitan la gestión, optimizan la inversión de recursos, y amplían las posibilidades de circularidad.

También abren la puerta a actuaciones colectivas de mayor eficiencia e impacto a nivel ambiental. El barrio es el ámbito en el que se debe y puede aspirar a lograr entornos de balance energético nulo o incluso positivo, a través de comunidades energéticas y/o redes urbanas de calor y frío. Es la escala donde es posible crear sumideros de carbono mediante medidas de adaptación y mitigación a los efectos derivados del cambio climático con la introducción de soluciones basadas en la naturaleza - renaturalización y gestión del ciclo del agua, etc.-.

La planificación de intervenciones en barrios completos facilita la canalización de soportes financieros públicos y la llegada de productos financieros privados, evitando desigualdades y promoviendo que la rehabilitación sea accesible para todos los hogares.

La intervención a nivel de barrio fomenta la participación ciudadana y refuerza el sentido de comunidad. La implicación de los residentes en el proceso de rehabilitación favorece la apropiación de los cambios

y la implementación de soluciones que respondan a sus necesidades reales, evitando la gentrificación y el desplazamiento de población.

Pero la rehabilitación de los edificios debe actuar sinérgicamente con una mejora del entorno construido. A escala de barrio es donde es posible la regeneración urbana. La transformación del barrio en un espacio más accesible, seguro y saludable para toda la comunidad, con mejores servicios y espacios públicos, sistemas de movilidad colectivos, infraestructuras verdes y azules, y soluciones para la renaturalización y la adaptación climática. Esta escala posibilita incorporar otros impactos de carácter social, como la formación, el emprendimiento, la digitalización, la cultura y la salud. En definitiva, la mejora de la cohesión social y reducción de la segregación urbana.

La pandemia de la COVID-19, de nuevo, puso de manifiesto la necesidad de una visión integral sobre el impacto de la crisis en las viviendas y barrios, y sobre cómo la regeneración urbana puede ser una herramienta esencial para abordar las carencias actuales de forma estable, inclusiva y sostenible. La resiliencia comienza en el hogar, pero tiene una extensión inmediata en el espacio del barrio. Por ello la intervención debe partir de este ámbito y construirse de abajo hacia arriba, apoyándose en el conocimiento de la realidad socioeconómica de cada barrio y en la solidaridad vecinal. Además, hay que valorar el potencial que tienen los proyectos de regeneración urbana para incentivar la creación de puestos de trabajo estables en los barrios en el sector de la construcción -que ejecuta las actuaciones- y el sector servicios -que se revitaliza con las actuaciones-.

Por ello, dentro del esquema de escalas resulta imprescindible introducir el barrio como elemento justamente situado por encima del nivel del edificio. Porque el barrio es la expresión de un conjunto de edificios y viviendas, en definitiva, de hogares que pueden emprender un camino compartido de transformación de su entorno habitacional y urbano. Y además es una escala que probablemente es mucho más homogénea en cuanto a dimensión y reconocible desde el punto de vista social en el altamente diverso panorama de pueblos y ciudades.

No en vano, las mejores y más exitosas experiencias de rehabilitación en nuestro país las encontramos en proyectos como la Calle Pirineus de Santa Coloma de Gramenet, los barrios piloto dentro del programa Opengela en Txonta (Eibar) y Otxarkoaga (Bilbao), extendido a otros 24 ámbitos en 22 municipios de Euskadi, los Proyectos de Intervención Global en toda Navarra, o las operaciones en el barrio de Orcasitas de Madrid, por citar solo algunos de los más recientes.

Pero los programas de transformación de barrios vienen de lejos, y encuentran buenos refuerzos en la propia ERESEE 2020, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), o la EPBD de 2024, cuando reconocen la figura de la actuación urbana como clave para estimular la cantidad y la profundidad de rehabilitaciones de edificios y conducir a una descarbonización más rápida y barata del parque inmobiliario. De ahí las distintas figuras existentes en nuestro país que promueven esta escala: Áreas de Rehabilitación Integral (ARI), Áreas de Conservación y Rehabilitación (ACR), Áreas de Regeneración y Renovación Urbana (ARRU), Entornos Residenciales de Rehabilitación Programada (ERRP), a nivel estatal; Áreas de Rehabilitación Preferente (ARP), Áreas de Regeneración Urbana (ARU), Proyectos de Intervención Global (PIG), Programa de Barrios Vulnerables (PBV), a nivel autonómico; Áreas Preferentes de Impulso a la Regeneración Urbana (APIRU), Estrategia de Regeneración y Renovación Urbana (ERRU), Programa de Mejora del Vecindario y Urbanización (PMVU), entre otras, a nivel municipal. Tome el nombre que tome, **la planificación a escala urbana en forma de programa de barrio es clave en la multiplicación del ritmo de rehabilitación del parque residencial**.

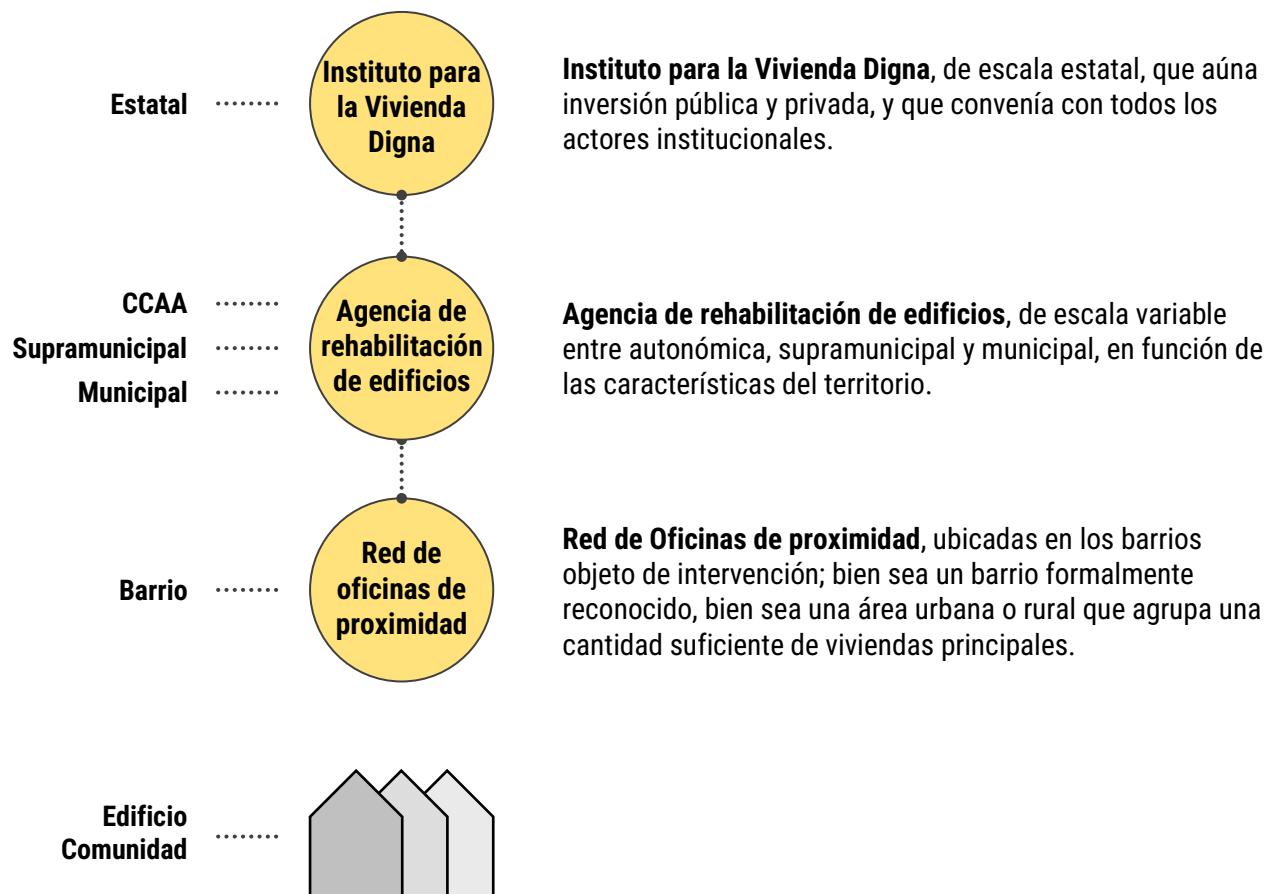
## B3. Los nuevos agentes de activación de la rehabilitación

Obviamente la puesta en marcha de la **transformación del parque residencial a gran escala no requiere simplemente de nuevos instrumentos, ya que estos deben ser definidos y gobernados por agentes públicos concretos**. Agentes que, en consonancia con los instrumentos, deben nacer en cada una de las escalas propias de la realidad española.

La propuesta de nuevos agentes para la activación de la rehabilitación busca un doble objetivo. En primer lugar, se trata de crear un **entramado institucional robusto** que, respetando el marco competencial, ordene la situación a nivel español y haga de tractor en materia de rehabilitación. En segundo lugar, y en paralelo, es necesario que este entramado **incardine la rehabilitación con las políticas de acceso a la vivienda**.

La acción se definirá, pues, en buscar una estrategia que aúne rehabilitación con la adquisición de un parque de viviendas con función social, donde la inversión (que no gasto) en rehabilitación se asocie a la adquisición de vivienda rehabilitada por parte de aquellos organismos que inviertan en ello.

Con el ánimo de no dirigirse a una realidad concreta, que excluya el resto de situaciones, se proponen tres piezas a distintas escalas, que resultan fundamentales en la estructuración del esquema de gobernanza de la transformación del parque residencial.



## B3.1 Instituto para la Vivienda Digna

### Planteamiento

Como se ha expuesto anteriormente, el artículo 47 de la Constitución que proclama el derecho de todos los españoles “a disfrutar de una Vivienda digna y adecuada” es un mandato constitucional programático que actúa como principio rector de la política social y económica. Dicho mandato vincula a todos los poderes públicos, ya sean estatales, autonómicos o locales, en el marco de sus respectivas esferas de competencia.

En este sentido, la vivienda es una de las competencias que las Comunidades Autónomas pueden asumir en virtud de sus estatutos de autonomía respectivos como fija el artículo 148.1.3<sup>a</sup> de la Constitución. En la práctica, todas las CCAA han asumido competencias exclusivas en el área de vivienda, si bien la mayoría complementan su acción con actuaciones del ministerio competente a través del Plan Estatal de Vivienda, en virtud de las atribuciones estatales tanto sobre las bases de la planificación y la coordinación de la actividad económica como de la ordenación del crédito.

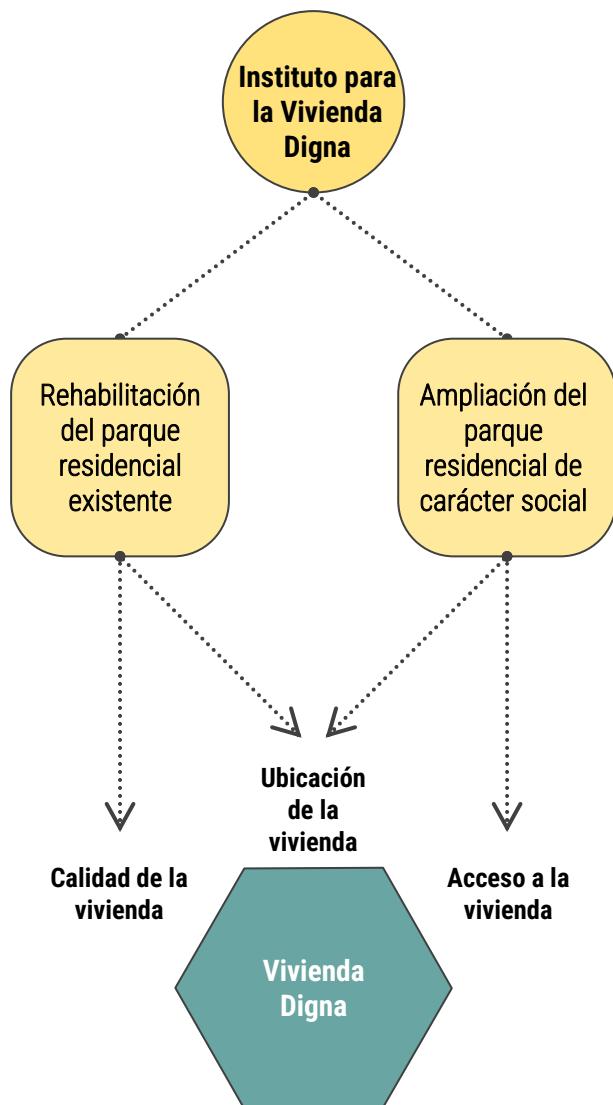
En todo caso, incumbe al Estado *“la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos”* (artículo 149.1.1<sup>a</sup> de la Constitución), entre los que se incluye evidentemente el derecho a la vivienda.

**El Estado tiene pues un rol esencial en el despliegue efectivo del derecho a la vivienda, sin perjuicio de las políticas autonómicas ejercidas en competencia exclusiva.** El contexto social y económico más reciente, así como la disparidad de políticas autonómicas, han dado pie a la primera Ley por el derecho a la vivienda en 2023. Esta ley sienta los fines de las políticas públicas de vivienda, nuevos servicios de interés general relacionados con la vivienda (entre los que se incluyen los servicios de eficiencia energética), así como derechos y obligaciones de los ciudadanos en relación con la vivienda.

Sin embargo, para que estos preceptos sean efectivos es necesaria una actuación pública eficaz y coordinada a todos los niveles de intervención, pero también en relación con otras competencias. En particular, en el ámbito de la eficiencia energética y en el despliegue del Monedero, intervienen dos otras competencias exclusivas del Estado que son las bases y la coordinación de la planificación general económica y las bases del régimen energético (art. 149.1.13<sup>a</sup> y art. 149.1.25<sup>a</sup>, respectivamente).

Por todo ello, se propone la creación de un órgano estatal interministerial: el **Instituto para la Vivienda Digna (I-ViDa)**, nacido con la misión de garantizar el derecho efectivo a una Vivienda Digna y adecuada a toda la población, entendida como una vivienda de calidad -técnica, funcional, sostenible y bella-, socialmente asequible y territorialmente distribuida.

A través de la promoción de políticas públicas directas y/o coordinadas con el resto de niveles administrativos que abarquen los ejes de planificación, gestión y financiación, el I-ViDa se enfoca a impulsar la transformación del parque edificado residencial.



En el marco del proceso de transformación del parque de viviendas, el I-ViDa pondría en marcha dos líneas de actuación principales:

- **Rehabilitación del parque residencial existente**, como principal mecanismo para asegurar la calidad de las viviendas en todas las facetas, especialmente en las áreas más degradadas.
- **Ampliación del parque residencial de carácter social**, como principal mecanismo para asegurar la asequibilidad de las viviendas, especialmente para los colectivos más vulnerables.

Para ello, el I-ViDa sería el organismo interministerial -MIVAU, MITERD, etc.- que coordinaría los esfuerzos en los distintos frentes de la política de vivienda y, en convenio con las administraciones autonómicas, supramunicipales y locales, bien prestaría apoyo y coordinaría a la/las Agencias para la Rehabilitación de Edificios y el desarrollo de acciones, bien actuaría directamente sobre el territorio cuando fuese necesario bajo el principio de subsidiariedad.

A nivel de **planificación**, el I-ViDa daría coherencia al calidoscopio de estrategias estatales, como el Plan Vivienda, el Plan Nacional de Rehabilitación de Edificios, el Plan social para el Clima, el Plan Integrado de Energía y Clima, así como a la reglamentación derivada. Y se ocuparía de alinearlas con los requerimientos europeos y los niveles administrativos inferiores. También podría tener incidencia en una competencia puramente estatal que ejerce un papel fundamental en la transformación del parque, y que no es otra que la capacidad de definir los objetivos de calidad de la edificación -mediante el CTE- a medio y largo plazo.

A nivel de **financiación**, el I-ViDa sería el encargado de agregar todos los fondos públicos disponibles para la transformación del parque residencial; como mínimo, los de origen europeo y estatal. También podría actuar como vehículo para la inversión privada bajo premisas de rentabilidad razonable e incorporar al modelo al ICO y a las entidades financieras que estuvieran dispuestas a operar dentro del modelo. Con estos fondos podría organizar una política de apoyo y fiscalidad bien estructurada que, en coordinación con los fondos autonómicos y locales, dieran el marco apropiado para la financiación de la rehabilitación y el acceso a la vivienda.

A nivel de **gestión**, además de los recursos financieros señalados, el I-ViDa podría suministrar toda la infraestructura humana y tecnológica necesaria para activar la transformación del parque residencial bajo una marca socialmente confiable, consiguiendo una alta velocidad de implementación y una mayor eficiencia que infraestructuras de menor escala.

**El I-ViDa no vendría a suplantar a iniciativas ya existentes en el territorio ni a invadir competencias, sino a complementar y fortalecer estas experiencias en base a la fuerza que le confiere su dimensión estatal.** Y, en los casos en que las administraciones de mayor proximidad, por dimensión o por recursos, no pudieran prestar el soporte que necesita la ciudadanía, el I-ViDa podría actuar directamente en colaboración y coordinación con estos entes.

Para el éxito de la iniciativa, debería desarrollarse la propuesta con un apoyo normativo, que le asigne funciones, que facilite la captación de recursos, movilización de los mismos, el marco para los acuerdos con instituciones, así como las desgravaciones fiscales asociadas al mismo.

## **Creación del Instituto para la Vivienda Digna (I-ViDa)**

El desarrollo de un modelo eficiente para garantizar el derecho a una Vivienda Digna requiere superar dos desafíos clave: la movilización de los elevados recursos financieros necesarios para hacer viable el proyecto y la coordinación efectiva entre las distintas administraciones públicas.

El éxito del Instituto de la Vivienda Digna dependerá de **la capacidad para movilizar fondos a gran escala**, ya que la rehabilitación del parque inmobiliario y la ampliación de la vivienda social (tal y como se ha expuesto) exigen inversiones sostenidas en el tiempo y con un alto volumen de inversión. Los

recursos públicos existentes resultan insuficientes y la atracción de capital privado resulta indispensable.

No obstante, las fuentes de capital privado pueden ser reticentes debido a factores como la duración de retorno de la inversión a largo plazo en los proyectos de vivienda y la fuerte intervención del sector público en este ámbito, tal y como se plantea en este informe.

Asimismo, el Instituto para la Vivienda Digna debe actuar a nivel estatal y **de forma coordinada con la administración autonómica y local**, adaptándose a la geometría variable de cada Comunidad que ha decidido ejercer esta competencia con un nivel de autonomía y recursos muy variados. El modelo de gobernanza del Instituto debe permitir incidir en todo el territorio, sin invadir las competencias autonómicas ni dificultar la gestión local, sino asegurando una colaboración institucional eficaz.

Ante los objetivos y retos aquí expuestos, **se proponen dos modelos distintos**. Por una parte, un organismo autónomo 100 % público, que permita el máximo control y coherencia con las políticas estatales. Por otra parte, un modelo de empresa mixta, que facilite la movilización de inversión privada bajo criterios de rentabilidad razonable y alineamiento con el interés general.

### Opción A: Organismo público

En este modelo, el I-ViDa se concibe como un organismo autónomo de carácter público, siguiendo el modelo de otros institutos estatales, como el Instituto para la Transición Justa (ITJ), el Instituto para la Diversificación y Ahorro de Energía (IDAE), Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (INSST) entre otros.

Los institutos públicos en España son organismos autónomos o entidades públicas empresariales creadas para gestionar y ejecutar políticas públicas en áreas estratégicas como la economía, la transición ecológica, el bienestar social, la vivienda o la seguridad laboral. Su principal objetivo es garantizar la eficacia, eficiencia y continuidad en la prestación de servicios públicos esenciales, desarrollando políticas a largo plazo con independencia de los ciclos políticos.

Mediante la creación de un Instituto Público para la Vivienda Digna lograríamos **concebir un organismo 100 % público y sin ánimo de lucro que permitiría desarrollar el paquete de propuestas desarrolladas en el presente informe de forma 100 % pública**. Esto implica una capacidad de control total por parte de la administración, con el objetivo de gestionar los fondos europeos y nacionales con plena autonomía.

A pesar de tener una participación totalmente pública, el I-ViDa podría gestionar instrumentos financieros de colaboración público-privada para actuaciones particulares tal y como se desarrolla en este informe (apartado C3.7).

Asimismo, este modelo permitiría articular el I-ViDa dentro de un ecosistema institucional más amplio, en el que puedan participar entidades con distintas capacidades operativas y niveles de especialización. Esta arquitectura favorece la complementariedad entre funciones estratégicas, de garantía pública y de ejecución, manteniendo la coherencia del sistema y dejando abierta la posibilidad de establecer, en fases posteriores, mecanismos específicos de colaboración con entidades públicas u otros instrumentos operativos del Estado.

## Opción B. Empresa mixta

Una empresa mixta es una sociedad mercantil donde coexisten capital público y privado. En este caso, el sector público mantendría una participación significativa (pero menor al 50 %), mientras que la mayoría del capital correspondería a inversores privados, permitiendo mayor flexibilidad operativa y acceso a financiación privada.

Este tipo de sociedades **son un instrumento en poder de las Administraciones Públicas para afrontar el desarrollo de actividades económicas de interés general** y, en especial, para la gestión de los servicios públicos facilitando la financiación y mantenimiento de las instalaciones e infraestructuras necesarias para su desarrollo.

La movilización del capital privado permitiría disponer de unos recursos de partida considerables para el arranque rápido de toda la política y actividades necesarias para lograr los objetivos de rehabilitación y desarrollo de la vivienda social.

El Instituto para la Vivienda Digna (I-ViDa), concebido como una empresa mixta, se regirá por un marco normativo que combina tanto la legislación mercantil como las disposiciones administrativas propias del sector público. Su estructura jurídica se basa en la **coexistencia de capital público y privado, lo que le confiere una naturaleza híbrida, sometida a principios de eficiencia y transparencia, pero también a las obligaciones de control y supervisión que rigen las entidades con participación pública**.

Por otro lado, su régimen financiero se verá influenciado por su condición de empresa con participación pública. Si bien podrá captar inversión privada, también tendrá acceso a financiación pública a través de los Presupuestos Generales del Estado (PGE), así como a fondos europeos destinados a la rehabilitación energética y la promoción de vivienda asequible, en especial aquellos vinculados al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia de la Unión Europea (Next Generation EU). Adicionalmente, el Instituto podría beneficiarse de incentivos fiscales y mecanismos de apoyo financiero regulados en la Ley de Haciendas Locales, que podrían incluir bonificaciones tributarias y acceso preferente a créditos institucionales.

En cuanto a su relación con la administración, el I-ViDa no será considerado un medio propio del Estado o de las comunidades autónomas, lo que significa que no podrá recibir encargos directos sin pasar por un proceso de licitación pública. No obstante, estará sometido a mecanismos de supervisión y control financiero, tanto por parte de la Intervención General del Estado como del Tribunal de Cuentas, garantizando que sus operaciones se alineen con los principios de legalidad y eficiencia en la gestión de fondos públicos.

En este modelo de estructura mixta, la inversión pública garantiza el cumplimiento de los objetivos sociales y asegura un control y participación activa en la empresa. En paralelo, la participación de capital privado permite ampliar la escala de intervención sin incrementar la carga de deuda pública.

Uno de los pilares de esta arquitectura financiera es su articulación con los Presupuestos Generales del Estado (PGE). En tanto que entidad de capital parcialmente público, el I-ViDa podría recibir financiación directa del Estado mediante partidas presupuestarias específicas, especialmente canalizadas a través del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana. Estas aportaciones permitirían cofinanciar proyectos de rehabilitación energética. Además, el I-ViDa podría beneficiarse de medidas de incentivo fiscal

impulsadas por el Gobierno, como deducciones en el Impuesto sobre Sociedades para empresas que participen en proyectos del Instituto, o exenciones fiscales en tributos municipales como el IBI o el ICIO, aplicables a viviendas rehabilitadas bajo su programa.

La implicación de inversores privados es un buen recurso para escalar la intervención. En este modelo mixto, bancos, aseguradoras, fondos de inversión de impacto y promotores sociales podrían adquirir participación accionarial directa en el I-ViDa o asociarse a través de consorcios y convenios. Del mismo modo, se prevé el desarrollo de productos financieros innovadores, como bonos privados de inversión en vivienda sostenible, que permitirían a los inversores participar en proyectos del Instituto con rentabilidades moderadas pero estables a medio y largo plazo.

En el panorama institucional y económico español existen diversas empresas mixtas que, sin pertenecer en su totalidad al sector público, combinan la participación de administraciones públicas con capital privado para prestar servicios estratégicos o gestionar infraestructuras esenciales. Estas entidades encarnan una forma específica de colaboración público-privada institucional (CPPI), y su diseño busca equilibrar la eficiencia operativa del sector privado con el control y los objetivos de interés general que aporta la participación pública.

A continuación, se presentan algunos ejemplos significativos de empresas mixtas en España, descritos de forma contextualizada:

- **Red Eléctrica de España (REE).** Uno de los casos paradigmáticos de empresa mixta en España es Red Eléctrica de España, que opera la red de transporte de electricidad a nivel nacional y gestiona el sistema eléctrico en su conjunto. Aunque en sus inicios fue una empresa enteramente pública, en la actualidad mantiene una estructura accionarial mixta. El Estado, a través de la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI), posee un 20 % del capital, mientras que el resto está en manos de inversores privados. Esta configuración permite mantener la supervisión pública sobre una infraestructura crítica para el país, sin renunciar a la eficiencia y la financiación del mercado.
- **Aena SME, S.A.** Otro ejemplo relevante es Aena, la sociedad encargada de la gestión de los aeropuertos de interés general en España. Tras un proceso de apertura al capital privado, el Estado conserva el 51 % de las acciones a través de ENAIRE, su matriz pública, mientras que el 49 % restante está en manos privadas, cotizando en bolsa desde 2015. Este modelo ha permitido mantener el carácter público de los aeropuertos al tiempo que se ha introducido una lógica de eficiencia económica y captación de inversión. La gestión aeroportuaria se sigue considerando un servicio de interés general, pero sometido a mecanismos de gobernanza compartida.

## **Encaje con iniciativas existentes**

La definición de las opciones jurídicas para la creación del Instituto para la Vivienda Digna (I-ViDa) debe entenderse en el marco de un objetivo central del presente informe: superar la tradicional fragmentación entre las políticas de acceso a la vivienda y las políticas de rehabilitación del parque residencial, avanzando hacia un enfoque integrado del derecho a una Vivienda Digna a lo largo de todo el ciclo residencial.

Desde esta perspectiva, la valoración de la Opción A y la Opción B debe realizarse en relación con la coherencia institucional del sistema, la claridad en la atribución de funciones y la posibilidad de articular, de forma progresiva, una arquitectura estable que combine garantía pública del derecho, capacidad de ejecución y movilización de recursos, y proximidad territorial.

En este contexto, la reciente redefinición de SEPES como Casa47, Entidad Estatal de Vivienda, introduce un elemento relevante que, en cierto sentido, contribuye a reforzar y clarificar la Opción A, de organismo público, desde una perspectiva operativa.

La evolución de SEPES hacia Casa47 responde a la voluntad de dotar al Estado de una entidad operativa especializada en la generación y gestión del parque público de vivienda en régimen de alquiler asequible, asumiendo el ciclo completo de producción residencial, desde el suelo hasta la gestión del uso. Esta experiencia permitirá contar con un nuevo instrumento ejecutivo ágil, capaz de materializar políticas públicas complejas en el territorio, en complementariedad con las funciones estratégicas y de garantía propias de la Administración General del Estado.

La existencia de Casa47, en este sentido, favorece una concepción del I-ViDa más orientada a erigirse como marco público de referencia de la arquitectura institucional del derecho a una vivienda digna y adecuada. En este esquema, el I-ViDa, configurado como organismo público estatal, asumiría las funciones estructurales del sistema: la articulación del mandato constitucional del artículo 47, la garantía de coherencia entre las políticas de acceso a la vivienda y de rehabilitación del parque existente, la coordinación interministerial y multinivel, el establecimiento de criterios técnicos, sociales y fiscales comunes, y la definición, coordinación, agregación estratégica y gobernanza de los fondos e instrumentos financieros, como el Monedero de la Vivienda Digna.

La capacidad de participación de capital privado y de estructuración de inversiones público-privadas, limitada en el caso del organismo público por su propia naturaleza jurídica, quedaría sujeta a la articulación de convenios con entidades habilitadas para ello. **Y, aunque Casa47 puede entenderse como un operador público con capacidad ejecutiva, cuya actuación, en el momento actual, se centra prioritariamente en la producción y gestión de vivienda social de nueva creación, desde una perspectiva evolutiva y coherente con el enfoque integrado que propone este informe, resulta pertinente considerar que el desarrollo progresivo del sistema de Vivienda Digna podría requerir una nueva ampliación de las capacidades operativas de entidades como Casa47, especialmente en aquellos ámbitos donde converjan políticas de acceso y transformación del parque residencial existente.**

En este sentido, la eventual asunción de funciones relacionadas con la rehabilitación del parque privado, la activación territorial o el acompañamiento social de procesos complejos no debe plantearse como un mandato inmediato, sino como una posibilidad sujeta a la maduración del marco institucional, a la definición clara de responsabilidades y a la existencia de instrumentos públicos –como el Monedero de la Vivienda Digna– que permitan articular estas intervenciones bajo la garantía del interés general.

Desde esta óptica, la relación entre el I-ViDa y Casa47 no se concebiría necesariamente en términos de subordinación jerárquica, sino como una articulación funcional dentro de un mismo sistema público, en el que el Instituto define el marco, los criterios y los instrumentos, mientras que entidades operativas pueden desarrollar, de forma progresiva y coordinada, aquellas funciones de ejecución que resulten más adecuadas a su naturaleza y capacidades.

## B3.2 Agencia de rehabilitación de edificios

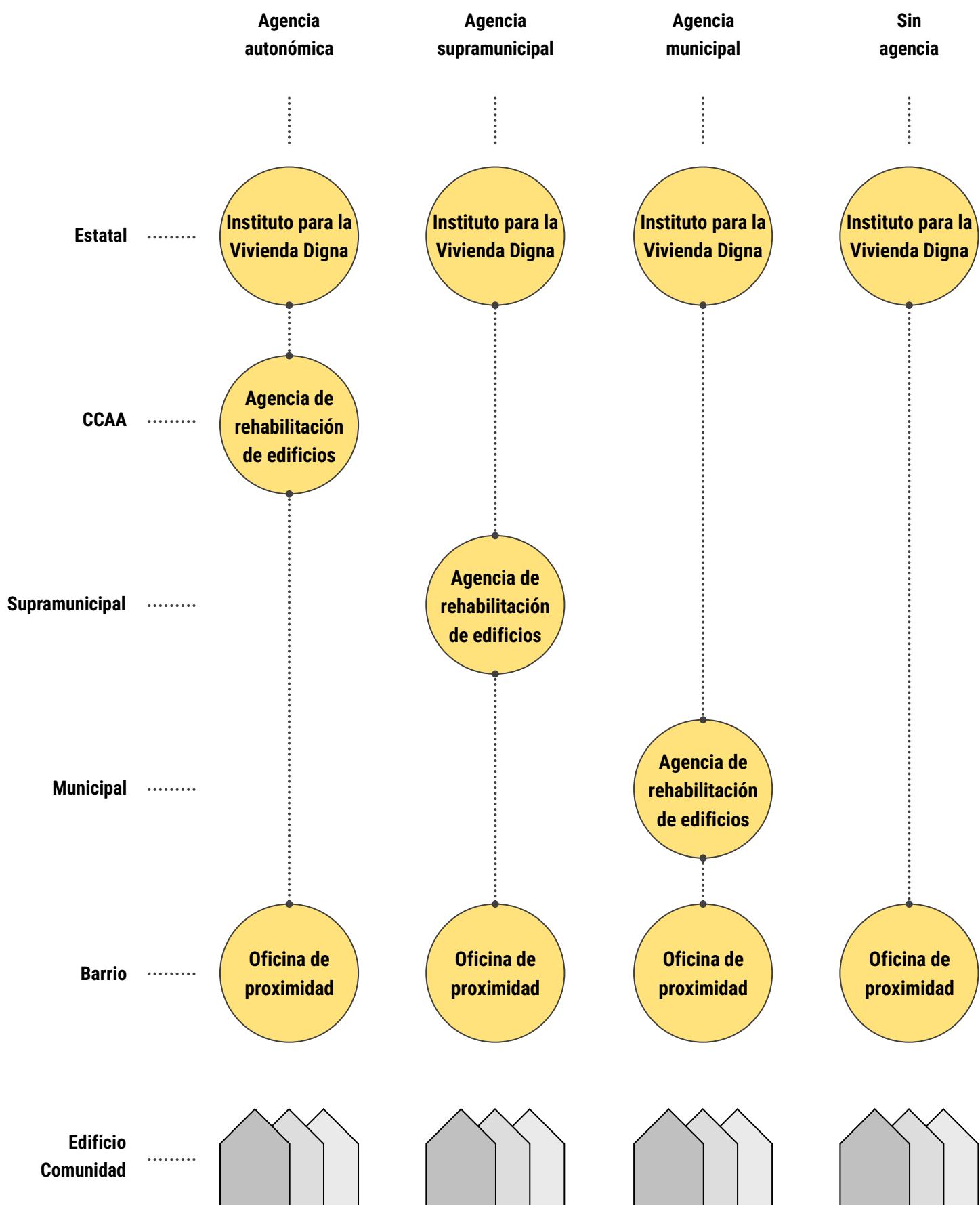
### Planteamiento

En una escala intermedia, donde se den las condiciones demográficas y de densidad de población adecuadas, sería necesario contar con una entidad coordinadora más cercana al territorio: La **Agencia de rehabilitación de edificios (ARHE)**. Una entidad orientada a ejercer las **funciones de centralizar las actuaciones, dar soporte técnico, jurídico, social, financiero, tecnológico y de conocimiento, en aras de dirigir el despliegue de la red de oficinas de proximidad** por todo el territorio en el que desarrolle su actividad.

La Agencia de rehabilitación de edificios, puede tener un **ámbito de intervención variable**; puede ser la escala de las comunidades autónomas, las áreas metropolitanas o áreas funcionales, el de otras entidades supramunicipales de cierta dimensión, como las comarcas, o municipios con capacidad y medios económicos, materiales y humanos suficientes para asignarlos al impulso de la política de vivienda, sin perjuicio de que se pueda crear un instituto de carácter estatal.

El I-ViDa estatal no está planteado como un organismo con vocación de asumir un rol central allí donde se den situaciones en las que existe capacidad de liderazgo en materia de vivienda por parte de administraciones públicas del territorio. Por ello resulta clave el desarrollo de entidades como la Agencia de rehabilitación de edificios que pueden actuar desde un eslabón más cercano al parque residencial y la ciudadanía, y que pueda sumar a sus propios recursos el soporte estatal del I-ViDa. Con la finalidad de dar cobertura desde un ente supramunicipal a todos los municipios que, por dimensión, no puedan asumir directamente un papel central en la rehabilitación de las viviendas de su ámbito de influencia.

En este sentido, la ARHE sería **el nodo donde se concentrarían los recursos procedimentales, tecnológicos, humanos y financieros procedentes de los organismos de escala superior e inferior. Recibiendo las aportaciones necesarias para el desarrollo de un Plan o Programa de rehabilitación alineado con los objetivos en materia de vivienda**. A nivel financiero, por ejemplo, se podría alimentar de los fondos europeos y estatales -a través del I-ViDa-, del gobierno de las CCAA y de los ayuntamientos, de créditos del BEI y de las entidades financieras nacionales, de aportaciones de grupos o fondos inversores, de las empresas actuantes, cánones sobre la actividad de empresas constructoras, de servicios, subcontratistas, profesionales, aportaciones de los beneficiarios, etc.



## Funciones

La ARHE sería la encargada de gestionar el despliegue e implementación de un Programa de rehabilitación vinculado a un Plan de acción de rehabilitación del parque residencial ubicado dentro de su ámbito de actuación, desde un municipio de gran tamaño, hasta una comunidad autónoma en su conjunto. La ARHE tendría los siguientes cometidos:

- Ejercer el liderazgo político necesario para actuar con la urgencia y la magnitud necesaria que requiere el abordaje de los retos actuales.
- Encargarse de la definición del Programa de rehabilitación, de su visión estratégica, de sus líneas de actuación y de su cobertura legal, para asegurarse que se puede mantener a lo largo de los años, en suma, haciéndole “inmune” a posibles cambios de color político en el gobierno local o regional.
- Establecer el marco jurídico-contractual, definir los procesos administrativos y operativos, y articular los instrumentos financieros adecuados desde una perspectiva de asequibilidad e inclusividad.
- Coordinar el despliegue y el funcionamiento ordinario de las diferentes oficinas de barrio, sirviendo de contacto para los entes gestores de las mismas, para estandarizar los procedimientos y la documentación vinculada a los proyectos, y dar soporte legal.
- Aportar todas las herramientas digitales necesarias para facilitar la operativa de la Oficina de Barrio, desde soporte en línea (plataforma web, marketing digital, divulgación en redes, etc..) hasta un programa de *backoffice* que favorezca el día a día en la oficina.
- Establecer, conjuntamente con la administración pública local, en su caso, una estrategia de promoción del servicio dentro del municipio mediante un plan de despliegue que impulse la regeneración urbana.

## Modelo operativo

**El modelo operativo de la ARHE se basa en la colaboración público-privada, la cual se cristaliza en la firma de un Convenio de rehabilitación.** Este es el acuerdo marco que define la implementación del Programa de actuación de la ARHE y las reglas de colaboración entre la propia ARHE, la administración pública local y los agentes de la cadena de valor de la rehabilitación, por una parte; y habilita el diseño, creación y operativa de las oficinas de proximidad que operen a modo de ventanilla única, por la otra.

El Convenio de Rehabilitación debe establecer el marco legal y administrativo que permita su firma entre la administración pública y la ARHE. En él se definirán aspectos clave del programa, como la creación de la Oficina de Barrio, concebida como una ventanilla única que ofrezca servicios sociales, técnicos, jurídicos, administrativos y financieros a la ciudadanía.

Asimismo, el convenio deberá delimitar el ámbito de actuación y concretar las actuaciones de rehabilitación consideradas elegibles –como mejoras en accesibilidad, eficiencia energética,

protección contra incendios o estabilidad estructural–, delimitando su alcance y las medidas específicas a aplicar.

También se fijarán las condiciones generales para la participación de empresas y profesionales, diferenciando entre aquellos habilitados para evaluar las viviendas y proponer medidas dentro del programa, y los que podrán ejecutar dichas actuaciones, garantizando la solvencia técnica y la confianza en todo el proceso.

Por último, el acuerdo deberá regular el servicio de acompañamiento integral a las personas usuarias durante todo el proceso de rehabilitación, así como los instrumentos de apoyo financiero, con especial atención a los colectivos más vulnerables.

La firma del ‘Convenio de Rehabilitación’ expuesto habilitaría a la ARHE a desplegar, juntamente con la administración pública local, **un servicio que ofrezca a la ciudadanía un acompañamiento durante todo el proceso de rehabilitación de sus edificios y viviendas, desde una perspectiva social, técnica y financiera.**

Al amparo de la normativa vigente, bajo los principios reguladores que inspiran todas las actuaciones en materia de rehabilitación y atendiendo a la voluntad, competencia y recursos de las partes implicadas, los Convenios suscritos por éstas (ARHE, CCAA, ayuntamientos, ...), determinarán los locales en los que se ubiquen las oficinas y el personal que preste el servicio en las mismas así como la asunción de los costes y el tipo de contratación y sus respectivas aportaciones y modelo de gestión de los instrumentos de financiación.

Las Oficinas estarían sujetas a las previsiones de los convenios, pero todas y cada una de ellas serán las que con sus experiencias y trabajo retroalimenten a la ARHE y al Programa de Rehabilitación en sí mismo, conforme a su naturaleza viva y dinámica.

## Gobernanza

La ARHE se concibe, por lo tanto, como un **ente mixto**. Y, aunque se entiende que sería la herramienta por medio de la cual el órgano territorial competente pondrá en práctica sus políticas de rehabilitación, es fundamental la buena colaboración y coordinación con las administraciones públicas y empresas que se pudieran adherir al Programa. La existencia de un convenio sólido que marque las reglas de gobernanza de esta la colaboración público-privada será un elemento de suma importancia.

La ARHE se constituirá con arreglo a la legislación específica de cada CCAA y del Estado Español que le afecte, aunque bien pudiera adoptar la forma y la personalidad jurídica que resulte más eficaz y operativa para sus fines. Sus características básicas serían:

- Ser una entidad con o sin ánimo de lucro (Sociedad Anónima, Fundación, etc.)
- Estar dirigida por un Patronato o Consejo de Administración que actúe como órgano de gobierno y la represente, apruebe los presupuestos y las cuentas anuales, fije los criterios de actuación y cualesquiera otras decisiones operativas que sean necesarias.

- Englobar a los agentes implicados en la cadena de valor de la rehabilitación, bajo criterios de homologación de su naturaleza, así como los niveles de calidad y procedimientos exigibles en el desarrollo de sus trabajos.
- Contar con una dotación robusta en cuanto a personal que dé continuidad en el tiempo a la agencia y que pueda encargarse de la definición estratégica, el despliegue de oficinas de proximidad, la colaboración con los entes locales, la gestión diaria, la asesoría a vecinos, la comunicación, etc.
- Coordinar y supervisar técnica, administrativa y financieramente el desarrollo de los Planes, a las Oficinas de Proximidad y a otros entes gestores de rango inferior en caso de que se crearan.

En los ejemplos europeos analizados queda patente la importancia de contar con una elevada diversidad de actores que participen en el Programa bajo unas sólidas reglas de gobernanza.

Por ejemplo, IDF Énergies de Francia cuenta como miembros a 14 entidades de la región, 2 instituciones financieras y diversos socios públicos y privados (el consejo regional de Île-de-France, la ciudad de París, el departamento de Val de Marne, 11 autoridades locales de todos los niveles - departamental, intermunicipal, municipal- y 3 entes de energía). Cada uno de estos actores tiene una serie de competencias bien delimitadas cuya implicación y rol se establecen a través de la firma de convenios de colaboración.

Este esquema de funcionamiento también queda de manifiesto en el Programa SuperHomes, activo en Irlanda desde 2015. La composición de miembros de diversa procedencia es un buen ingrediente para la solidez del ente gestor. En este caso está gestionado por la Agencia de Energía de Tipperary (TEA), pero con el apoyo de la Agencia Irlandesa de Energía Sostenible (SEAI), el Instituto de Tecnología de Limerick y la compañía estatal de suministro de energía Electricity Supply Board (ESB). Se trata por tanto de un OSS que tiene un “brazo ejecutor” que es la TEA, pero que cuenta con más actores que aseguran su funcionamiento.

Los proyectos mencionados emplean, respectivamente, a 15 y 12 profesionales a tiempo completo; hecho que da cierta medida de la estructura organizativa que requiere para asegurar la durabilidad del proyecto a largo plazo.

## B3.3 Oficinas de Proximidad

### Planteamiento

**Las Oficinas de Barrio u Oficinas de Proximidad (OP) constituyen el punto de contacto directo entre las personas incluidas en los ámbitos de actuación y la administración pública y los agentes de la cadena de valor de la rehabilitación.**

Las Oficinas de Proximidad **ofrecen en una sola instancia todos los servicios necesarios y demandados por la ciudadanía individual o las comunidades de propietarios para hacer frente a la rehabilitación de sus edificios y viviendas.** Son, en este sentido, la ventanilla única, la One Stop Shop (OSS) en términos de la EPBD, de la rehabilitación.

Tienen como finalidad fundamental **el acompañamiento y la dinamización del proceso de rehabilitación de los edificios mediante actuaciones unitarias o por pasos**, a través de la prestación de servicios de apoyo a la planificación, la financiación y la gestión de los mismos. También podrían servir como punto de contacto con la administración pública para realizar los trámites administrativos asociados a la misma, en caso de que pudiera asumir esa función.

Para poder cumplir este objetivo, resulta fundamental centrar su papel en la **generación de confianza entre la ciudadanía**, mediante un servicio de acompañamiento completo y de calidad durante todo el proceso, agilizando cada fase de dicho proceso y resolviendo todas las dudas suscitadas por las personas involucradas desde un punto de vista de neutralidad institucional.

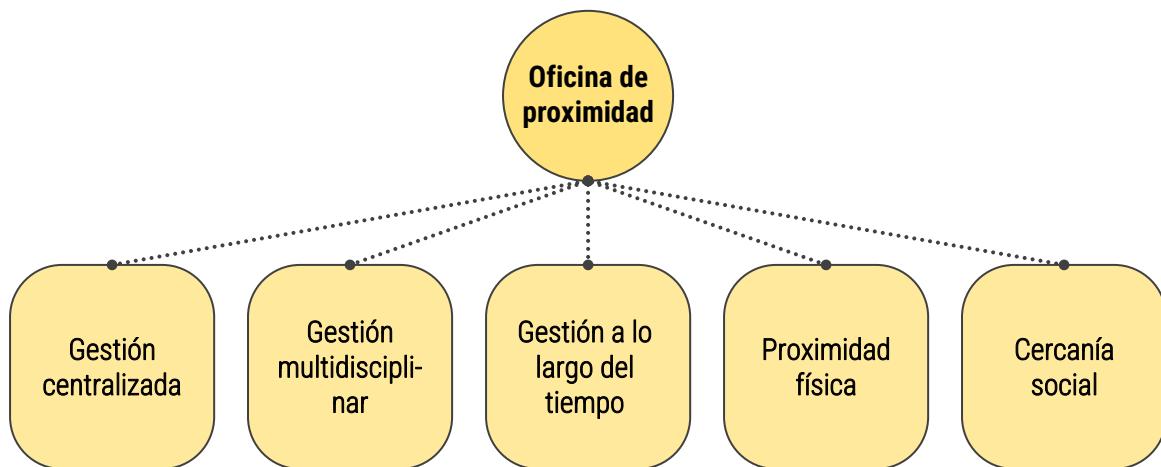
Si bien las Comunidades son soberanas por la Ley 49/1960, sobre propiedad horizontal, en la adopción de los acuerdos que afectan a sus edificios y, asimismo, son responsables del deber de conservación de los mismos, precisan apoyo y acompañamiento para hacer más sencillo y operativo el proceso de rehabilitación de sus edificios.

Dadas las barreras sociales a la rehabilitación, sin un apoyo institucional intenso difícilmente las metas de rehabilitación a gran escala podrán ser alcanzadas, y ese es precisamente el objetivo de las Oficinas de Proximidad.

Por ello la EPBD de 2024, en su artículo 18, establece la obligación de desplegar una red de oficinas distribuidas bajo la premisa de la inclusión:

*Los Estados miembros, en cooperación con las autoridades competentes y, cuando proceda, las partes interesadas privadas, velarán por el establecimiento y funcionamiento de servicios de asistencia técnica, por ejemplo, a través de ventanillas únicas inclusivas para la eficiencia energética de los edificios, dirigidos a todos los agentes implicados en las renovaciones de edificios, entre otros, los propietarios de viviendas y los agentes administrativos, financieros y económicos, como las pymes, incluidas las microempresas.*

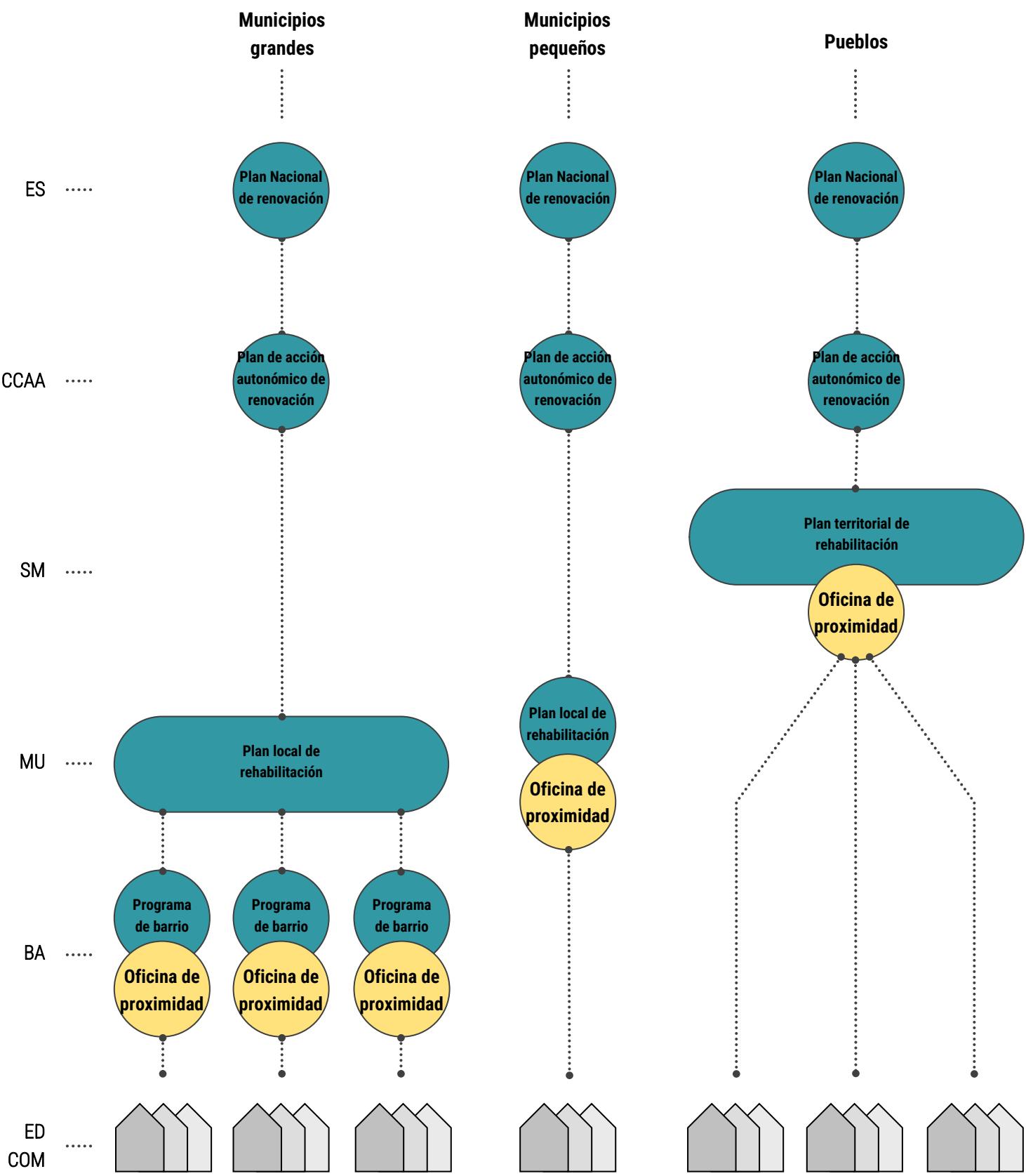
De cara a la ciudadanía, las Oficinas de Proximidad deben enfocarse desde cinco requerimientos principales:



- **Gestión centralizada:** En una única oficina, en cada ámbito de actuación, se centralizarán todas las gestiones a fin de simplificar el proceso y hacérselo accesible a la ciudadanía.
- **Gestión multidisciplinar:** Todas las gestiones inherentes al proceso deben acometerse globalmente -técnico, jurídico comunitario, social, económico, etc.-, en todas sus vertientes. El acompañamiento debe ser integral.
- **Gestión a lo largo del tiempo:** El acompañamiento debe prolongarse en el tiempo durante el periodo necesario para abarcar todo el desarrollo del proceso de rehabilitación, desde los primeros compases de planificación y toma de decisiones hasta la finalización de las actuaciones, sean unitarias o por pasos.
- **Proximidad física:** La ubicación del local en el que se establezca la oficina de barrio debe ser cercana al ámbito de actuación, a ser posible en el centro del ámbito, para facilitar la relación con la Comunidad o Comunidades del ámbito de intervención y, obviamente, estar dotada de los elementos necesarios para que sea universalmente accesible.
- **Cercanía social:** El personal de la oficina debe desarrollar un trabajo de cercanía en relación al tejido social del ámbito, especialmente en el caso de barrios vulnerables. Identificar colectivos y liderazgos, atender necesidades y anhelos, y tratar con amabilidad y mensajes entendibles forma parte de la tarea de arraigo al barrio que pretende movilizar.

De cara a la administración pública, las Oficinas de Proximidad actúan como vehículo de aterrizaje en ámbitos concretos de especial prioridad de la política de vivienda, especialmente de la relacionada con la rehabilitación de edificios. Desde este punto de vista, no simplemente ayudan a la población más predisposta, sino que actúan como tractores de la rehabilitación en los casos más complicados de movilizar.

Como ya se ha expuesto anteriormente, la rehabilitación e, idealmente, la regeneración de barrios es uno de los mecanismos más capacitados para mejorar las condiciones de vida de la población, a la vez que se transita hacia un horizonte de sostenibilidad.



Por ello, las Oficinas de Proximidad deben observar, no solamente los objetivos de mejora edificio a edificio, sino la visión conjunta de escala urbana. En el ámbito de actuación que les es propio, son la cadena de transmisión de los objetivos y metas de transformación formulados a escalas municipales, supramunicipales, autonómicas y estatales.

Con carácter previo a la implantación de una Oficina de Proximidad es necesario contar con una visión estratégica que, en primer lugar, analice y justifique la oportunidad de actuar en cierto ámbito y, en segundo lugar, desarrolle una hoja de ruta de transformación del barrio. Así, la guía de actuación de la Oficina de Proximidad es un Plan o Programa de barrio que marca el compás de su desarrollo, y que está completamente alineado con los planes estratégicos de escala superior.

## Funciones

Las Oficinas de Proximidad son el dispositivo territorial clave para activar, acompañar y coordinar los procesos de rehabilitación a escala local. Las principales funciones de las Oficinas de Proximidad vienen definidas por esta doble vocación de ser el instrumento de transformación a escala urbana y de atender a las necesidades específicas de los edificios que conforman el ámbito.

Su funcionamiento se articula en torno a un conjunto de funciones agrupadas en cinco ámbitos diferenciados, que responden de manera integrada a las necesidades de planificación, financiación y gestión de la rehabilitación.

En el **plano estratégico**, las Oficinas identifican y caracterizan el parque edificado de su entorno, estableciendo criterios de priorización que combinan indicadores sociales, físicos y urbanos. A partir de este diagnóstico, definen objetivos operativos anuales, evalúan su cumplimiento y adaptan las intervenciones a las características de cada contexto urbano.

Como **servicio general a la ciudadanía**, las Oficinas actúan como ventanilla única para todos los trámites asociados a la rehabilitación, ofreciendo un acompañamiento integral y continuado a las comunidades vecinales, desde la sensibilización inicial hasta la finalización de las obras. Este acompañamiento incorpora una atención presencial y empática, que facilita la generación de confianza y la resolución de conflictos.

En el ámbito del **soporte a la planificación**, las oficinas se encargan de recopilar y sistematizar los datos técnicos, jurídicos y sociales necesarios para alimentar los Registros Digitales del Edificio y los Pasaportes de Rehabilitación. Colaboran en la definición de las trayectorias de mejora, elaboran propuestas de intervención integrales y coordinan la participación de los distintos agentes del territorio.

Respecto al **soporte a la financiación**, asesoran en la elaboración del plan de financiación del proceso de rehabilitación. Dentro de esta tarea, informan sobre los distintos instrumentos disponibles y acompañan en su tramitación, prestando especial atención a los colectivos vulnerables. Pueden gestionar directamente los recursos asignados a la rehabilitación o colaborar con entidades públicas y privadas para facilitar soluciones de financiación ajustadas a las capacidades de cada comunidad.

Por último, como **soporte a la gestión**, las Oficinas coordinan la intervención de los agentes técnicos, jurídicos y sociales involucrados, velando por la calidad, la coherencia y la eficiencia del proceso. Su labor incluye un acompañamiento social activo a las comunidades vecinales, ayudándolas a

organizarse, a fortalecer la cohesión interna y a alcanzar los acuerdos necesarios para impulsar y sostener el proceso de rehabilitación. Hacen seguimiento del cumplimiento de los hitos definidos en el Pasaporte, identifican posibles desviaciones y proponen ajustes. Su acción garantiza que cada rehabilitación no sea un esfuerzo aislado, sino parte de una transformación urbana más amplia, basada en la participación, la equidad y el empoderamiento de los propios residentes.

Para poder desarrollar todas estas funciones, las Oficinas deberán disponer de procedimientos y canales de gestión acordes a la prestación del servicio para garantizar su sencillez y eficacia.

En este sentido, habrá que implementar canales de comunicación y gestión directa entre las Oficinas y las Comunidades, los vecinos y vecinas, las Administraciones, instituciones, colectivos y profesionales implicados, para posibilitar que los procesos sean coordinados, ágiles y eficientes, en definitiva, para que sean procesos gobernables.

## Recursos humanos

El equipo humano de las Oficinas debe ser **multidisciplinar** dado que su gestión también lo es.

Se precisará personal con formación y experiencia: personal técnico, personal jurídico, especializado en propiedad horizontal y con formación específica en la normativa que los proyectos requieren, (CTE, normativa de accesibilidad, gestión de contratos), personal de perfil social, personal económico-financiero, personal de perfil administrativo, personal de gestión y resolución de conflictos y personal formado en los procesos de participación ciudadana.

En las ocasiones en las que se precise, habrá que dotarse de personas con perfiles especiales (traductores de idiomas si la comunicación constituyera una barrera o intérpretes de lengua de signos; personal específico para atender la diversidad ...).

La tramitación, formalización y gestión de los créditos y préstamos que se acojan al instrumento financiero requerirán la presencia y atención de una persona específica, dada la formación especializada que el perfil requiere.

Además de prestar atención al perfil formativo de las personas de la oficina, hay que poner especial atención a la capacidad relacional que el trabajo de una Oficina de Barrio requiere. No sólo hablamos de "Oficina de Proximidad" porque se sitúen próximas al ámbito de intervención: **es esencial que las personas que presten sus servicios en las Oficinas también deben sean "personas cercanas"** y estén dotadas de unas especiales habilidades para el trato con personas.

Obviamente, atendiendo a las dimensiones y características propias de cada ámbito de actuación y a los recursos disponibles, en cada uno de los acuerdos marco que implementen el modelo habrá de definirse el número de personas de cada oficina y el régimen en el que las mismas operarán.

La dedicación deberá ajustarse a las necesidades del proceso y características del ámbito, pero se podría decir que una Oficina con una persona coordinadora con dedicación completa y tres personas a media jornada, que en conjunto abarquen todas las especialidades descritas, podría dar servicio a un conjunto de 600 viviendas cada año.

## Colaboración con los agentes de la cadena de valor

La integración en el modelo de los diferentes agentes, profesionales y empresas que voluntariamente lo soliciten, conlleva un **procedimiento de acreditación y evaluación** de su campo de actuación, experiencia, capacidad y solvencia, que permitirá encuadrarle en alguno de los niveles de cualificación que se establezcan.

Esta incorporación de agentes posibilitará disponer de una fuerza de ventas para dar respuesta adecuada a las necesidades que se presenten, posibilitando un mejor funcionamiento del mercado de forma que se produzca una competencia transparente y con igualdad de oportunidades.

Siguiendo los criterios de los procesos de calidad, la homologación será revisable periódicamente y tras la realización de una actividad encomendada o contratada dentro del programa, mediante la evaluación que realizará por la Oficina de Proximidad de la valoración de los profesionales y empresas intervenientes, y de la valoración de los servicios propios.

## Implementación de la red de Oficinas de Proximidad

Como ya se ha mencionado, las Oficinas de Proximidad son el instrumento de aproximación a los barrios y los colectivos que los habitan, en aras del desarrollo de la política de vivienda y rehabilitación.

Más allá de los casos de éxito nacionales y europeos, su implementación en forma de red ya está prevista en la EPBD de 2024. La nueva versión de la directiva establece que los Estados miembros deben poner en marcha ventanillas únicas para facilitar la rehabilitación de los edificios bajo ciertas condiciones de cobertura territorial:

- Por cada 80 000 habitantes
- Por región
- En zonas en las que la antigüedad media del parque inmobiliario sea superior a la media nacional
- En zonas en las que los Estados miembros prevean aplicar programas integrados de renovación por distritos
- En una ubicación que pueda alcanzarse en menos de 90 minutos de tiempo medio de viaje, sobre la base de los medios de transporte locales disponibles

Esta red territorial de oficinas puede basarse, si se desea, en estructuras ya existentes, siempre que cumplan con las funciones que exige la Directiva.

Como ya se ha expuesto en el punto anterior, el modelo propicio para el despliegue efectivo y rápido de las redes de Oficinas de Proximidad por el territorio se basa en la promoción centralizada de las mismas. Generalmente, la Agencia de Rehabilitación que actúa a escala autonómica o supramunicipal - en colaboración con las entidades locales y con el soporte del I-ViDa- debería ser la entidad de la que dependieran formal, técnica y financieramente las Oficinas. Aunque allí donde no se disponga de un agente más próximo al territorio con capacidad para hacerlo, pueden desplegarse mediante el impulso directo del I-ViDa, en colaboración y con cofinanciación de las diferentes administraciones de rango inferior, y a imagen y semejanza de otro tipo de oficinas creadas para otro tipo de proyectos, como por ejemplo las Oficinas de Transformación Comunitaria de IDAE.

## B4. Los nuevos instrumentos a escala de edificio

### B4.1 El Registro Digital del Edificio y el Pasaporte de Rehabilitación en el marco europeo

La Unión Europea confía en el mercado como el instrumento más eficiente para encontrar y aplicar las soluciones a los problemas, pero se debe trabajar para que ese mercado sea, a su vez, lo más eficiente posible. Y una de las claves de esa eficiencia del mercado es la disponibilidad de información rigurosa y su transparencia para todos los agentes que intervienen.

En este sentido, existe la certeza que el sector de la construcción está subdesarrollado en términos de digitalización en general y de disponibilidad de aplicaciones de datos en comparación con otros sectores industriales, y este es uno de los principales lastres que frenan la rehabilitación a gran escala del patrimonio construido.

**Los datos relacionados con la construcción son a día de hoy escasos, de calidad poco confiable y accesibilidad limitada.** La falta de un repositorio de datos común genera costes adicionales e ineficiencias, frena la innovación, aumenta el riesgo y socava la confianza de los inversores<sup>33</sup>.

Partiendo de esta situación, la UE viene impulsando la creación de una nueva serie de herramientas comunes para todos los estados miembro; entre las más destacadas, el **Registro Digital del Edificio** (RDE) y, de forma vinculada, el **Pasaporte de Rehabilitación** del edificio (PR).

Como ya se ha mencionado, el principal referente en la actualidad es la nueva versión de la EPBD; pero el trabajo de desarrollo de este instrumento tiene ya cierta trayectoria y se proyecta también a futuro.

En 2018 la Comisión Europea introdujo por primera vez el concepto de Pasaporte de Rehabilitación del edificio en la EPBD<sup>34</sup> aprobada dicho año, de forma vinculada a las Estrategias de rehabilitación a largo plazo estatales. Y al año siguiente, el estudio que analizaba la factibilidad de este nuevo instrumento en la Unión<sup>35</sup> introducía el Registro Digital del Edificio como un componente esencial en la digitalización del sector.

La tercera referencia se encuentra en la *Comunicación 662 final. Oleada de renovación para Europa: ecologizar nuestros edificios, crear empleo y mejorar vidas*<sup>36</sup> publicada en octubre de 2020, que expone por primera vez de manera directa ambos conceptos de una manera integrada y avanza en la necesidad de introducción de una herramienta digital única que los unifique.

---

<sup>33</sup> Comisión Europea 2020, Study on the development of a European Union framework for buildings' digital logbook. Definition of the Digital Building Logbook

<sup>34</sup> Directiva (UE) 2018/844 por la que se modifica la Directiva 2010/31/UE relativa a la eficiencia energética de los edificios y la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética

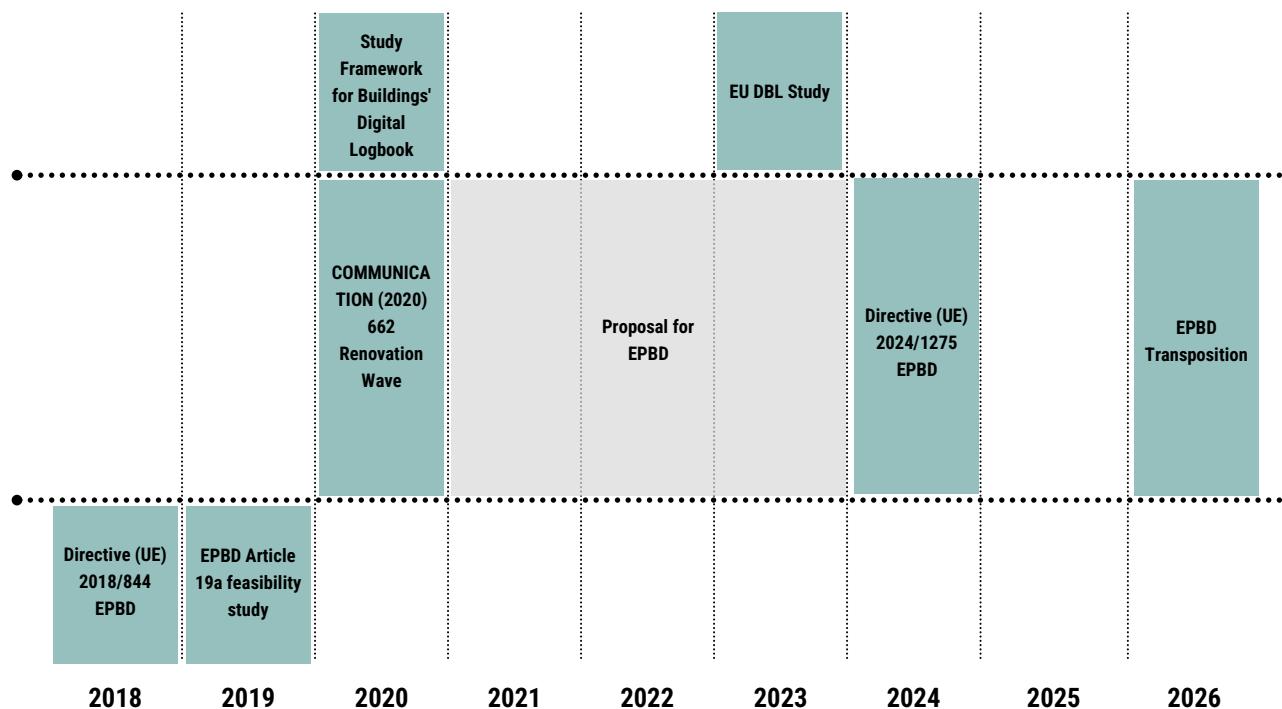
<sup>35</sup> Comisión Europea 2020, EPBD Article 19a feasibility study

<sup>36</sup> Comisión Europea 2020, COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES Oleada de renovación para Europa: ecologizar nuestros edificios, crear empleo y mejorar vidas

A partir de aquí y con anterioridad a la aprobación definitiva de la actualización de la EPBD en abril de 2024, la Comisión ha encargado la elaboración de distintos estudios que perfilan el marco europeo del Registro Digital del Edificio y el Pasaporte de Rehabilitación<sup>37</sup>.

Adicionalmente, fundamentan la apuesta europea por estos instrumentos la aparición en los últimos tiempos de otros apoyos financieros a través de las convocatorias de programas de proyectos europeos como Horizon 2020, Horizon Europe y Life, así como, el amplio abanico de experiencias ya desarrolladas en países europeos de referencia. Se trata, en el caso de estos últimos, de modelos de escala nacional o regional que proponen su propio sistema de registro digital y pasaporte, o de experiencias que se relacionan con él en cierta medida, por ser propuestas de ventanilla única (one-stop-shop) o de acompañamiento a la comunidad. Entre las más destacables se encuentran los casos de Alemania -Individueller Sanierungsfahrplan-, Francia -Passeport efficacité énergétique y Passeport Énergie Habitat- y Flandes -Woningpas-. Pero también de otro tipo de iniciativas como estudios del BPIE anteriores a 2018; el proyecto Individual Building Renovation Roadmaps (iBRoad) focalizado en viviendas unifamiliares; la Alliance for Deep Renovation in Building (ALDREN) encaminada a edificios no residenciales; o apoyos explícitos al instrumento como el recientemente realizado por la European Alliance to Save Energy (EU-ASE) en el marco del European Green Deal.

La nueva versión de la EPBD de 2024 viene a consolidar todo lo apuntado con anterioridad, reforzando la centralidad de estos instrumentos en el esquema que debe permitir impulsar a la rehabilitación a gran escala del parque inmobiliario europeo. Y marca hitos específicos para los Estados miembro en el caso del Pasaporte de Rehabilitación: el 29 de mayo de 2026.



<sup>37</sup> Comisión Europea 2020, Study on the Development of a European Union Framework for Buildings' Digital Logbook: Definition of the digital building logbook, Building logbook state of play, Final Report.  
Comisión Europea 2023, Technical study for the development and implementation of Digital Building Logbooks in the EU.

## B4.2 La transposición en España

### La definición de partida

Los conceptos de Registro Digital del Edificio (RDE) y Pasaporte de Rehabilitación (PR) surgen del reconocimiento de que la falta de información estructurada y sistematizada sobre los edificios y su capacidad de mejora es un obstáculo significativo para la rehabilitación energética en Europa. Son, en consecuencia, **una apuesta por la digitalización del sector de la edificación orientada al conocimiento y a la visión estratégica.**

A la vista de lo establecido en la EPBD y las experiencias anteriores, y atendiendo a las características del parque residencial español, podemos avanzar que:

- **Registro Digital del Edificio (RDE):** es una herramienta digital que actúa como registro común para todos los datos y acciones relevantes a lo largo del ciclo de vida del edificio y facilita la transparencia, la confianza, la toma de decisiones informada y el intercambio de información entre personas propietarias y ocupantes de edificios, sector de la edificación, instituciones financieras y administraciones públicas.

Es, en consecuencia, una herramienta dinámica a lo largo del ciclo de vida del edificio que toma forma de plataforma digital inteligente y de fácil uso, que permite registrar, organizar, acceder y enriquecer una gran variedad de datos, información y documentos en categorías específicas. Es, en este sentido, un registro sistemático e interoperable con otras BBDD, actualizado e histórico desde el inicio del ciclo de vida, filtrable y reorganizable según múltiples criterios, accesible y transmisible entre todos los agentes, y evaluable desde la perspectiva de la fuente y la calidad de la información.

- **Pasaporte de Rehabilitación (PR):** es una herramienta digital que actúa como hoja de ruta consensuada para la rehabilitación profunda por pasos de un edificio concreto, enfocada a aumentar la calidad del edificio en todas sus vertientes, con el objetivo de mejorar las condiciones de habitabilidad de las personas ocupantes y reducir el impacto ambiental en todo su ciclo de vida.

Tiene la finalidad de diagnosticar el estado actual, fijar objetivos en el tiempo, planificar acciones de transformación coordinadas y evaluar resultados obtenidos para cada edificio; de forma alineada con los objetivos públicos de calidad para el ámbito residencial a largo plazo, especialmente el compromiso español con el reto europeo de descarbonización del sector de la edificación en el horizonte de 2050.

Se trata pues de **dos herramientas digitales interconectadas**, como así certifica la EPBD, orientadas a resolver a la escala del edificio y de las comunidades vecinales las lagunas actuales en términos de información de calidad y visión estratégica a largo plazo.

Y son, en cierta medida, **la respuesta europea, en forma de instrumentos normativos de nueva generación, frente a la necesidad de integrar y trascender las prestaciones de las diferentes herramientas y certificados existentes en el sector de la edificación.**

## La consideración de las calidades como base para su desarrollo

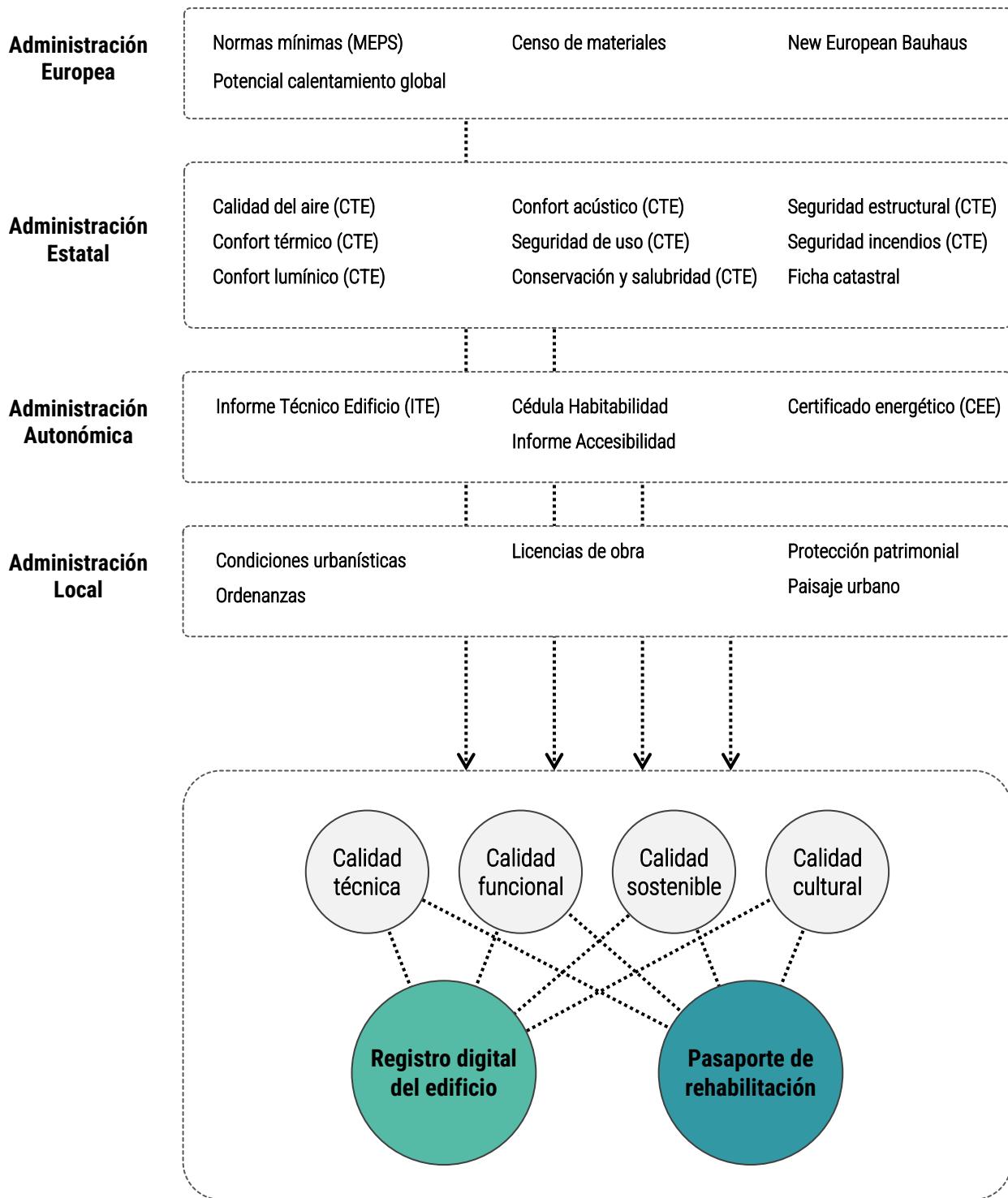
La Comisión Europea viene realizando un enorme esfuerzo para encaminar al conjunto de la Unión hacia un horizonte de neutralidad climática que, en el caso de la edificación, se concreta en la descarbonización del ciclo de vida de los inmuebles.

Pero, como ya se ha mencionado, los resultados obtenidos durante los últimos quince años en términos de tasas de rehabilitación del parque construido apuntan al insuficiente peso político y social del argumento ambiental como motor de este proceso de transformación a gran escala.

Existen muchas otras dimensiones, especialmente en el caso de la vivienda, que deben ser tenidas en cuenta, porque ahí es donde se encuentran los detonadores de la rehabilitación.

Solamente desde la perspectiva de la calidad de la vivienda ya se han apuntado cuatro dimensiones a considerar en el marco de una nueva política de vivienda dirigida al cumplimiento del mandato constitucional que gira en torno al concepto de dignidad.

- **Calidad técnica:** Se refiere a los aspectos de la edificación que garantizan la seguridad, el confort y la salud de las personas usuarias. Incluye parámetros como la calidad del aire, el confort térmico, lumínico y acústico, la seguridad de uso, la conservación y salubridad, la seguridad estructural y la seguridad contra incendios. Esta calidad está estrechamente vinculada a normativas como el Código Técnico de la Edificación (CTE) y otras regulaciones del ámbito de los edificios.
- **Calidad funcional:** Engloba los criterios relacionados con la usabilidad y la adecuación del edificio a las necesidades de sus ocupantes. Incluye aspectos como la accesibilidad y la capacidad del programa arquitectónico para satisfacer las funciones previstas. Esta calidad garantiza que el edificio sea operativo, adaptable e inclusivo para todas las personas, independientemente de sus condiciones físicas o sociales. Esta calidad está especialmente relacionada con las normativas de habitabilidad autonómicas y municipales.
- **Calidad sostenible:** Está relacionada con el impacto ambiental del edificio a lo largo de su ciclo de vida. Incluye criterios como la eficiencia energética, las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), la gestión del agua, la materia orgánica, los residuos sólidos urbanos, los materiales de construcción y la biodiversidad. Esta calidad busca minimizar la huella ecológica y fomentar un uso responsable de los recursos naturales.
- **Calidad cultural:** Entendida como la capacidad de los espacios construidos para generar una experiencia sensorial y emocional armoniosa, integrando identidad cultural y tradición arquitectónica con innovación y sostenibilidad. En línea con los principios de la Nueva Bauhaus Europea y la Ley de la Calidad de la Arquitectura, esta calidad no se limita a la belleza formal, sino que también abarca la relación del edificio con su entorno y su capacidad para reflejar el carácter del lugar y enraizar a las comunidades.



Y es en la consideración de las distintas calidades desde una perspectiva global, donde también reside la viabilidad y la capacidad de estos dos instrumentos para enlazarse con el resto del aparato existente de herramientas, informes y certificados existentes en el sector de la edificación.

Porque tanto el Certificado energético como la cédula de habitabilidad o el informe de la inspección técnica del edificio son justamente procesos de verificación de la calidad del edificio basados en la toma de datos, la conversión de esos datos en indicadores a través de algoritmos concretos, y la comparación de esos indicadores con unos referentes normativos.

## Herramienta RDE+PR unificada

**La integración de estos procesos de verificación de calidades hasta ahora independientes es uno de los mayores retos.** El Registro Digital del Edificio y el Pasaporte de Renovación son **la oportunidad para definir un nuevo marco de instrumentos donde cada pieza encaje de manera óptima**, aportando información, elaborando diagnósticos, y/o proponiendo mejoras alineadas con los objetivos públicos de calidad.

De manera que cada edificio del parque, en función de los plazos o momentos normativamente establecidos para justificar cada una de esas calidades, irá llenando de la forma pertinente y con la adecuada calidad los datos que se vayan precisando para poder verificar cada una de ellas. Y esto debería permitir la construcción del nuevo instrumento integrado de manera paulatina y socialmente aceptable.

E, intencionadamente, se reduce a singular la denominación del binomio RDE+PR pues, a pesar que en la EPBD todavía se presentan como dos instrumentos independientes -aunque conectados-, parece ineludible **avanzar hacia un instrumento único, que actúe de matriz centralizada de datos, diagnóstico y proyecto de mejora.**

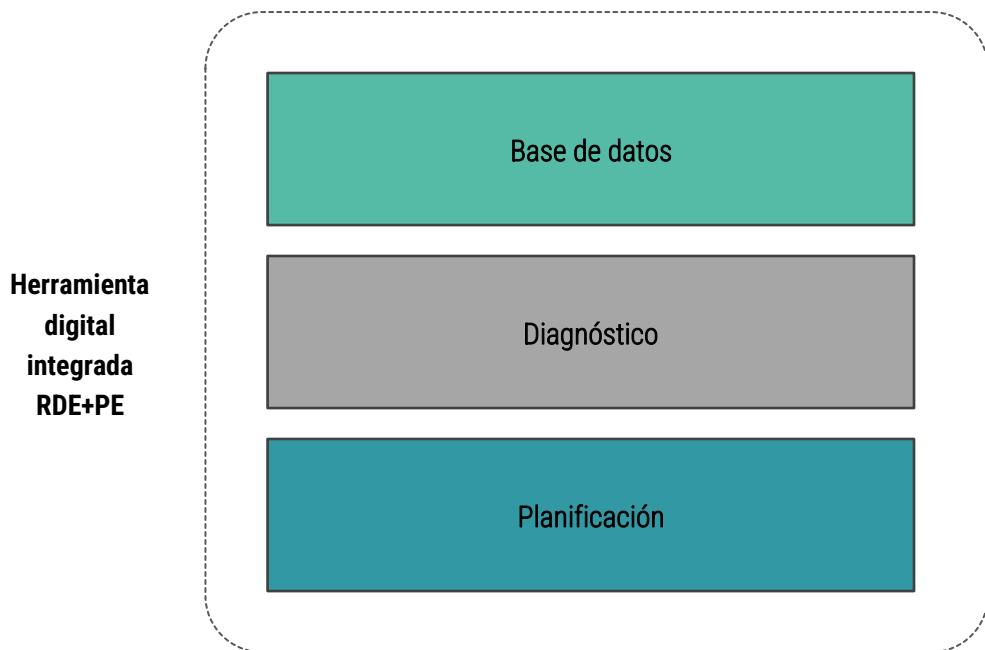
Tal aproximación, como ya se ha mencionado, no es nada nueva. En 2020, la misma Comunicación de la Oleada de renovación especificaba que para 2023 la CE realizaría una *Propuesta relativa a los Pasaportes de Renovación de edificios e introducción de una herramienta digital única que los unifique con los Registros Digitales de Edificios*<sup>38</sup>. Hecho que no solamente ponía fecha a estos dos instrumentos, sino que introducía que más pronto que tarde se deberá producir una integración de ambos en una herramienta digital única.

Una herramienta que, lógicamente, deberá plantearse desde la consideración de los aspectos básicos que ya contemplan los instrumentos existentes y de los que introducen por su parte las aportaciones más recientes en torno al Registro Digital de Edificio y el Pasaporte de Renovación.

Así, el binomio RDE+PR se plantea como una herramienta digital unificada que integre: Base de datos, Diagnóstico, y Planificación de las intervenciones necesarias para llevar a cualquier edificio hacia el horizonte de calidad técnica, funcional, sostenible y cultural reglamentariamente exigible.

---

<sup>38</sup> Comisión Europea 2020, COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES Oleada de renovación para Europa: ecologizar nuestros edificios, crear empleo y mejorar vidas. Anexo



## Los ejes de planificación, financiación y gestión

El binomio RDE+PR, entendido como una herramienta digital integrada, proporciona la base para hacer posible la rehabilitación masiva del parque en la escala más crítica: la escala donde residen las personas ocupantes y propietarias del edificio.

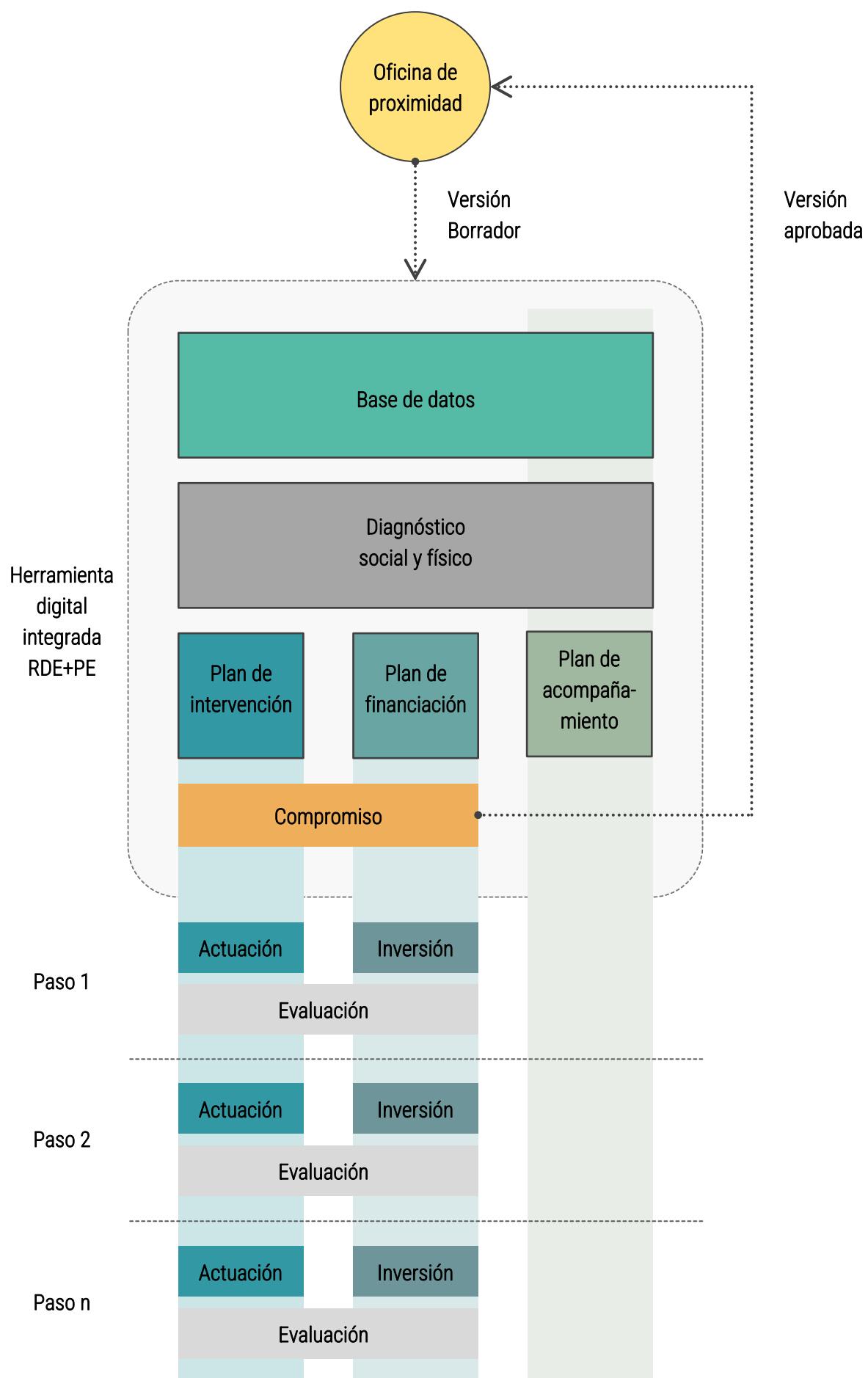
Básicamente porque la consideración de la comunidad es un requerimiento imprescindible para abordar la elevada complejidad que emana del carácter de multipropiedad que tienen la mayoría de los edificios residenciales españoles. El hecho de que, en la mayor parte de los casos, la propiedad del edificio sea en régimen de propiedad horizontal y por lo tanto compartida, genera un factor de complejidad adicional del proceso de rehabilitación que debe ser abordado de forma específica, y convierte a la innovación social en un elemento clave.

Así pues, la hoja de ruta no sólo tiene que tener en cuenta las intervenciones en el edificio a las que obliga la legislación, sino que también tiene que haber un proceso para llegar a acuerdos en el sí de la comunidad basado en el reconocimiento amplio de las necesidades, aspiraciones, posibilidades y circunstancias presentes y futuras de las personas usuarias en relación con su espacio residencial y su capacidad financiera, como elementos clave de detonación del proceso de intervención.

Trabajar con las personas abre también una puerta a otro aspecto: la cohesión de las comunidades y el fortalecimiento de la cooperación entre todas las personas que utilizan los edificios.

Paralelamente a la visión holística de las Oficinas de Proximidad, y a fin de facilitar de manera efectiva el recorrido de rehabilitación profunda por pasos de los edificios, resulta imprescindible poner el foco no solamente sobre el aspecto arquitectónico, sino también sobre la vertiente económica y social de la cuestión. Por ello, se propone un esquema integrado de RDE y PR que atienda a los ejes de planificación, financiación y gestión, formado por 5 componentes:

- **Base de datos:** Es el componente que absorbe las características clave, la estructura y contenidos y las funcionalidades previstas por el marco europeo del Registro Digital del Edificio. En consecuencia, actúa como el registro común para todos los datos y acciones relevantes a lo largo del ciclo de vida del edificio organizadas en seis grandes categorías: Información general; Entorno e información urbana; Características del edificio; Aspectos sociales y ocupación; Información legal y financiera; Documentación. Cada uno de los datos del registro debe contar con una serie de atributos organizativos -estructuran y agrupan la base de datos-; atributos descriptivos -aportan información sobre cada dato y determinan su relación con otros elementos-; y atributos de valoración -se refieren a las calidades del edificio, e indican con qué calidad se relaciona cada dato de nuestro RDE-.
- **Diagnóstico:** Es el componente que tiene el objetivo de realizar una diagnosis del estado actual del edificio a partir de los datos contenidos en la base de datos y con la vista puesta en establecer la adecuación del inmueble a la reglamentación presente para cada uno de los cuatro ámbitos de calidad: la calidad técnica; la calidad funcional; la calidad sostenible; y la calidad cultural. En consonancia con la necesidad de incorporar a las personas de la comunidad vecinal, el diagnóstico también está configurado por un análisis de tipo social, que recoge tanto las expectativas de las personas usuarias y/o propietarias en relación a su espacio vital –las mejoras que espera que sucedan en su vivienda y edificio-, como sus posibilidades de hacer frente cultural, económica y organizativamente a procesos de intervención y transformación de su edificio.
- **Plan de intervención:** Es el componente que proporciona una hoja de ruta a medio-largo plazo que define un recorrido de intervención por pasos. Haciendo un pronóstico sobre la evolución del inmueble a partir de cierto escenario de intervención. Y comparando las ventajas y desventajas - energéticas, económicas y ambientales- de esta trayectoria con otras posibles, incluida la opción de no realizar ninguna operación. La secuencia de intervenciones es única para cada edificio, porque es el resultado de un proceso iterativo donde equipo técnico y comunidad aportan su visión hasta obtener la versión definitiva del Plan de intervención que es elevada a compromiso.
- **Plan de financiación:** Es el componente que actúa como elemento fundamental para asegurar que el Plan de intervención es viable económico y que está diseñado para aprovechar todas las oportunidades de financiación y subvención existentes a día de hoy. Se trata, por un lado, de una traducción en términos de inversión del Plan de intervenciones, de manera que se dispone de una estimación de los importes que van a representar para la comunidad a largo plazo. Por el otro, es también una aproximación al sistema de pago de dichos importes de intervención que conjuga las opciones de subvención, inversión y financiación públicas y privadas, con la capacidad de desembolso de las personas propietarias.
- **Plan de acompañamiento:** Es el componente que proporciona un soporte técnico en formato presencial y digital a la comunidad de un edificio o vivienda orientado a posibilitar la consecución de los objetivos de calidad de vida en el espacio residencial mediante la rehabilitación, superando las barreras inherentes a la falta de organización y la dificultad para llegar a acuerdos. Pone en el centro a las personas e iguala el valor de la perspectiva técnica con el de la perspectiva de las personas usuarias, de forma que la diagnosis considere ambas vertientes y que la intervención responda a sus necesidades y mejore efectivamente sus condiciones habitacionales y la convivencia en el edificio. En última instancia, la finalidad es implicar a las personas de la comunidad como verdaderos protagonistas de la rehabilitación de su edificio, ya que esta es determinante tanto para desencadenar las intervenciones como para asegurar su éxito.



## Las fases de desarrollo

El binomio RDE+PR se plantea como un acompañamiento a las comunidades en todo el ciclo de vida de la edificación y tiene la intención de ser un elemento motriz del proceso de rehabilitación profunda de su edificio, integrando los diferentes servicios que formarán parte del proceso.

La propuesta aquí realizada se basa en una **secuencia temporal de implementación por fases** que, nacida bajo el impulso público, acaba generado un proceso iterativo de mejora continua donde paso a paso se avanza hacia los objetivos finales:

1. **Borrador administrativo.** La primera fase está constituida por el inicio del desarrollo del Registro Digital del Edificio, como repositorio marco de toda la información relacionada con el edificio, y del Pasaporte de Rehabilitación, como herramienta de transformación del edificio a largo plazo; dando cumplimiento al mandato del artículo 12 de la EPBD.

En esta primera fase del Registro Digital del Edificio, siendo ya completamente estructurado y operativo pero vacío de contenido, la Administración pública es la encargada de completar la información básica de la que dispone, centralizado y haciendo interoperables los datos correspondientes a cuantos más campos mejor –información catastral, urbanística, del Certificado de Eficiencia Energética, del Informe de Evaluación del Edificio, etc.-, de manera que se disponga para todos y cada uno de los edificios de una versión tipo “borrador administrativo”. Así mismo, y en aras de ejercer un papel proactivo en la política de regeneración urbana, la Administración pública también debe realizar un esfuerzo por ampliar su campo de conocimiento de la edificación hacia datos que tradicionalmente no han estado disponibles o solamente lo han estado parcialmente. Entre ellos se encontraría, principalmente, información completa y precisa sobre estados de conservación, patologías, nivel de accesibilidad, comportamientos teóricos y consumos reales de energía.

En este mismo sentido, el Pasaporte de Rehabilitación, siendo una herramienta integrada con el Registro Digital del Edificio también completamente operativa, debería contar en esta fase de una propuesta a nivel de borrador, en la que la Administración pública proyecte para cada edificio distintos escenarios de intervención en base a la información disponible de cada inmueble y del Plan de Rehabilitación de Edificios y de la política de regeneración urbana que se haya trazado en la región.

La realización de estos trabajos de exploración del parque edificatorio privado tanto a nivel de estado actual como de potenciales de mejora, debería permitir alcanzar una posición de liderazgo, que permita interpelar a las comunidades vecinales con información concreta de su edificio, en vistas a movilizarlas hacia procesos de intervención y mejora. Y, aunque la exactitud de los datos provistos en modo borrador o simplificado por la Administración pública no sea del mismo nivel que los conseguibles con estudios más profundos de cada edificio, simplemente su disponibilidad ya actúa de elemento de palanca para promover acciones por parte de la comunidad, bien para aceptar la propuesta administrativa, bien para mejorar la calidad de la información previamente esbozada. De igual manera que en la versión administrativa del Registro Digital del Edificio, cuanto mayor esfuerzo haya realizado la administración por plantear escenarios de mejora a futuro en el marco del Pasaporte de Rehabilitación, mejor debería ser la respuesta en términos de apalancamiento de proyectos de rehabilitación.

2. **Perfeccionamiento.** La segunda fase está constituida por el inicio del periodo de personalización y refinamiento de la información del Registro Digital del Edificio y del Pasaporte de Rehabilitación a través de la toma de protagonismo de la comunidad vecinal. Es a partir de la base que proporciona la administración a nivel de borrador que es posible construir una versión perfeccionada mediante la participación de la comunidad y de cuantos equipos técnicos se considere oportuno. Es en este momento en el que se consigue una versión más cercana a la realidad material del edificio y a las expectativas y posibilidades de la comunidad, donde se validan o se modifican los datos y propuestas contenidas en el borrador administrativo y se completan los campos hasta entonces vacíos. En esta fase de produce pues un aterrizaje generalizado en todo el parque de edificios de la política de regeneración urbana, que debe permitir la mejora a gran escala de los datos disponibles del estado actual del parque en la base de datos y, al mismo tiempo, el refinamiento de las medidas de intervención previstas en el Plan de Rehabilitación de Edificios. Cerrando, con esta medida, un bucle de intercambio de información entre estas dos escalas que debe mantenerse vivo durante todo el ciclo de vida. La Base de datos y el Plan de Rehabilitación alimentan en un primer momento los borradores de Registro Digital del Edificio y Pasaporte de Rehabilitación, y después estos instrumentos de edificio devuelven a gran escala datos mejorados sobre el estado actual y sobre las intervenciones previstas a los instrumentos de escala regional y estatal.
3. **Compromiso de la comunidad.** La tercera fase está enfocada a alcanzar los acuerdos que doten al binomio RDE+PR de estabilidad a lo largo del tiempo en el sentido de asegurar que la comunidad vecinal se encuentra comprometida con la totalidad del proyecto de intervención y con los objetivos a largo plazo. No hay que olvidar que el Pasaporte ha nacido al albor del temor de la CE que, si se abría la puerta a intervenciones energéticas no unitarias, en la mayoría de los casos las intervenciones se limitarían a los pasos con mayores y más inmediatos retornos económicos, olvidando la necesidad de ejecutar el proyecto completo para alcanzar la descarbonización. Así pues, la fase de compromiso de la comunidad con el plan trazado por el Pasaporte es esencial para dotar de fuerza y confianza hacia este instrumento.
4. **Ejecución por pasos.** La cuarta fase está orientada al desarrollo ejecutivo de los pasos del Pasaporte de Rehabilitación previamente perfeccionados y consensuados por toda la comunidad. En paralelo a los componentes del propio Pasaporte, en esta fase de larga duración y de estructura iterativa, se desarrollan los proyectos ejecutivos, los presupuestos y los procesos de obra y de gestión de los mismos de cada paso previsto en el Plan de intervenciones. Siendo un reflejo de un proceso de obra tradicional, pero con la particularidad de que cada uno de los pasos presenta plena coherencia con los que se han realizado anteriormente y con los que se prevé que se van a realizar después en el camino hacia los objetivos a largo plazo.
5. **Evaluación y actualización.** La quinta fase consiste en la evaluación de resultados conseguidos, actualización de datos en el Registro Digital del Edificio, y en la revisión del Pasaporte de Rehabilitación, corrigiendo desviaciones si es necesario. Esta fase resulta crucial para mantener operativo el Registro, como repositorio de todo el ciclo de vida de la edificación, y el Pasaporte, como herramienta flexible capaz de redefinirse a medida que se progresá en el Plan de intervención a la vista de los resultados obtenidos en cada paso. Así mismo, la acción de evaluación y actualización repercute en la calidad de la información recogida por las bases de datos estatales y regionales, puesto que permite una constante actualización de los datos y los planes de gran escala.

## C. El Monedero de la Vivienda Digna

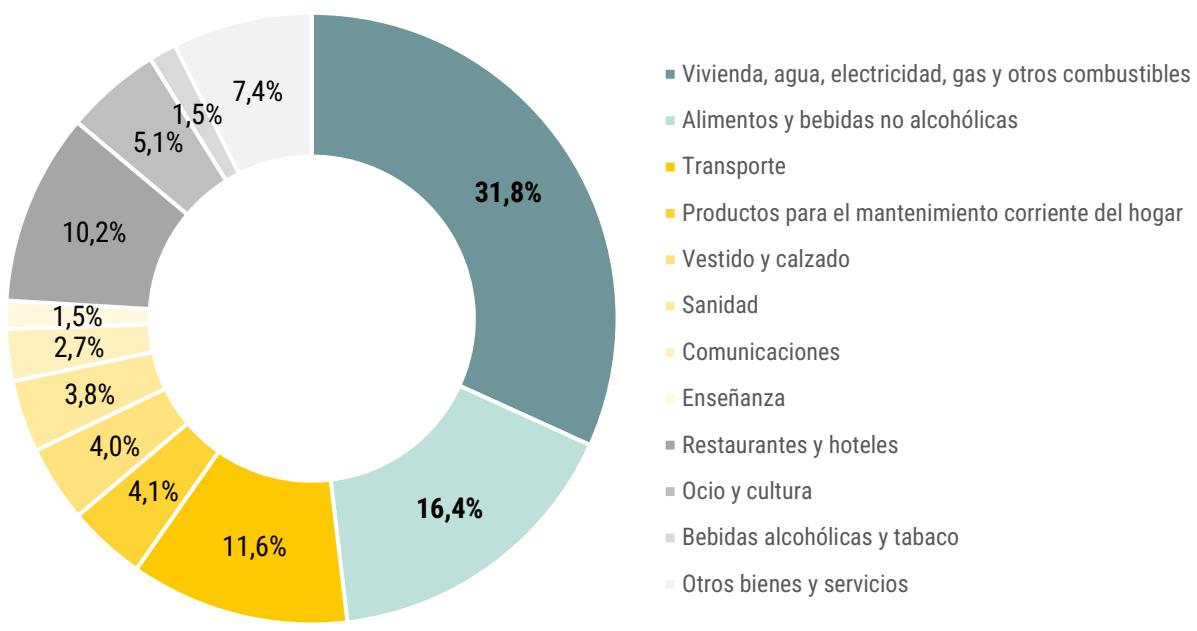
# C1. El Monedero de la Vivienda Digna

## C1.1 Necesidad de un nuevo instrumento

*Los Estados miembros proporcionarán financiación, medidas de apoyo y otros instrumentos adecuados que permitan abordar las barreras del mercado a fin de que se produzcan las inversiones necesarias consignadas en su plan nacional de rehabilitación de edificios para transformar su parque inmobiliario en edificios de cero emisiones a más tardar en 2050<sup>39</sup>.*

La financiación constituye, sin duda, uno de los mayores desafíos para la rehabilitación. La misma EPBD de 2024 lo pone de relieve y dedica un amplio artículo a asentar las bases para superar las barreras actuales relacionadas con la llevada a cabo efectiva de las inversiones que son necesarias para transformar el parque edificado.

Los elevados importes que requiere una rehabilitación, que fácilmente pueden situarse entre 20.000 y 50.000 € por vivienda en función de la profundidad y de los distintos aspectos de la calidad que mejoren, junto con unas rentas disponibles por hogar que en muchos casos son limitadas y deben atender a otros aspectos básicos como la salud, la alimentación, la movilidad, la educación o el propio acceso a la vivienda -en forma de crédito hipotecario o alquiler-; son los principales elementos que frenan la inversión en la habitabilidad de la vivienda.



Porcentaje de la renta familiar dedicado a cada grupo de gasto, 2023

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF)

<sup>39</sup> EPBD 2024. Art. 17.1

De cara a la **ciudadanía**, a esta situación hay que sumar la ausencia de un marco financiero que preste el apoyo externo adecuado, por falta de claridad, excesiva segmentación y falta de servicios que consideren el ciclo de vida del proceso y trabajen a largo plazo.

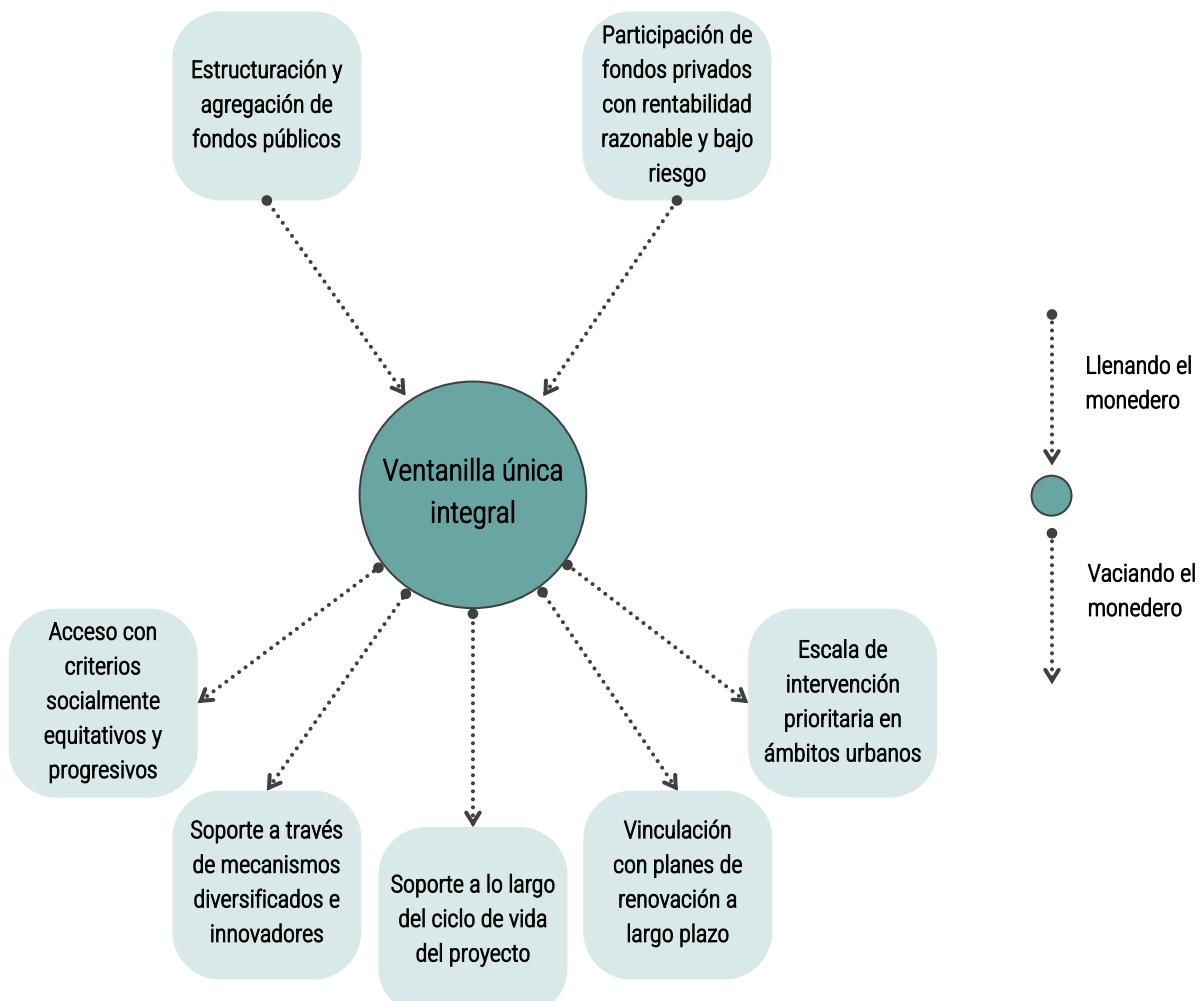
De cara a la **administración**, se aprecia una excesiva focalización en el mecanismo de la subvención, altamente demandante de recursos públicos no recuperables, así como una falta de planificación global de los fondos dirigidos a la transformación del parque a la altura del reto que se plantea.

De cara al **sector financiero**, se echa en falta una definición precisa del modelo de negocio y las rentabilidades esperables, así como mecanismos que reduzcan la incertidumbre y el riesgo, por ejemplo, con alternativas que aseguren los retornos de la inversión y el pago por parte de quien se beneficia de la rehabilitación.

## C1.2 El Monedero de la Vivienda Digna

Frente a esta situación se propone abordar las barreras a la financiación mediante la creación de un nuevo instrumento estatal llamado **Monedero de la Vivienda Digna**.

**El Monedero de la Vivienda Digna es un instrumento integrado de financiación de la transformación del parque residencial que moviliza y organiza recursos públicos y privados para proporcionar un abanico de mecanismos adaptados a las distintas necesidades financieras, asegurando un acceso socialmente progresivo y una gestión transparente.**



Atendiendo a las directrices de la EPBD 2024, este instrumento pivota sobre los siguientes principios:

- **Ventanilla única integral**

Unificar los servicios financieros públicos y privados en un único canal, asegurando accesibilidad, simplicidad y transparencia para la ciudadanía. Incorporación de plataformas digitales interoperables que permitan una gestión ágil y eficiente, facilitando la toma de decisiones informadas y reduciendo barreras administrativas.

- **Acceso con criterios socialmente equitativos y progresivos**

Priorizar y modular el acceso según criterios de vulnerabilidad económica, energética y social. Desarrollo de esquemas de financiación adaptados a distintos perfiles de ingresos, incluyendo mecanismos de apoyo específicos y adaptados a las condiciones socioeconómicas específicas y particulares de los hogares.

- **Soporte a través de mecanismos diversificados e innovadores**

Reducir la dependencia de las subvenciones mediante herramientas que permitan recuperar fondos y ampliar la inversión privada. Se combinarán ayudas directas para los más vulnerables con bonificaciones fiscales, ayudas al aprovisionamiento, modelos de copropiedad temporal, préstamos verdes a bajo interés y esquemas de financiación público-privada, asegurando accesibilidad, sostenibilidad y mayor impacto en la rehabilitación del parque edificado.

- **Soporte a lo largo del ciclo de vida del proyecto**

Garantizar que la financiación cubra todas las fases de la rehabilitación, desde la evaluación inicial y el asesoramiento técnico hasta la ejecución de mejoras progresivas o integrales. Además, se asegurará un seguimiento posterior que verifique la calidad de la intervención y el cumplimiento de los estándares, evitando vacíos que dificulten el acceso a la rehabilitación y su efectividad a largo plazo.

- **Vinculación con planes de rehabilitación a largo plazo**

Asegurar que las inversiones en rehabilitación sigan una estrategia estructurada y eficiente. Para ello, se integrará el Monedero con un Pasaporte de Rehabilitación que garantice la planificación de mejoras progresivas, evitando intervenciones aisladas. Esto permitirá cumplir con estándares de eficiencia y calidad, alineados con la Directiva EPBD 2024, asegurando la sostenibilidad y el impacto positivo a largo plazo en el parque edificado.

- **Escala de intervención prioritaria en ámbitos urbanos**

Maximizar el impacto de la rehabilitación apoyando actuaciones a nivel de vivienda, edificio y barrio. Se priorizarán intervenciones a mayor escala, ya que permiten actuar con mayor rapidez, eficiencia y profundidad. Esto facilitará la optimización de recursos, la generación de economías de escala y la integración con otras políticas urbanas, acelerando la transformación sostenible del parque edificado.

- **Estructuración y agregación de fondos públicos**

Optimizar los recursos disponibles integrando financiación de distintos niveles administrativos, desde la UE hasta los municipios, y distintos ámbitos -edificación y vivienda, salud, servicios sociales, medio ambiente y energía, etc.-. El Monedero coordinará estos fondos para garantizar su uso eficiente y evitar duplicidades e incompatibilidades, facilitando una planificación estable y a largo plazo. Esto asegurará que la inversión en rehabilitación sea continua, coherente y suficiente para afrontar el reto de la transformación del parque edificado.

- **Participación de fondos privados con rentabilidad razonable y bajo riesgo**

Movilizar más inversión sin comprometer la accesibilidad. Se establecerán límites de rentabilidad para garantizar el equilibrio entre interés público y atractivo para inversores. Además, se ofrecerán garantías y reducción de riesgos mediante avales públicos o mecanismos de retorno asegurado, con el objetivo de alcanzar entre 6.000 y 10.000 millones de euros anuales en financiación para la rehabilitación.

En base a estos principios, **el Monedero para la Vivienda Digna articula de forma integrada los instrumentos de acción y las fuentes de ingresos que lo hacen posible.**

Su funcionamiento se basa en un equilibrio dinámico entre mecanismos de actuación que representan flujos de salida de capital del Monedero y mecanismos de financiación que llevan flujos de entrada de capital al Monedero.

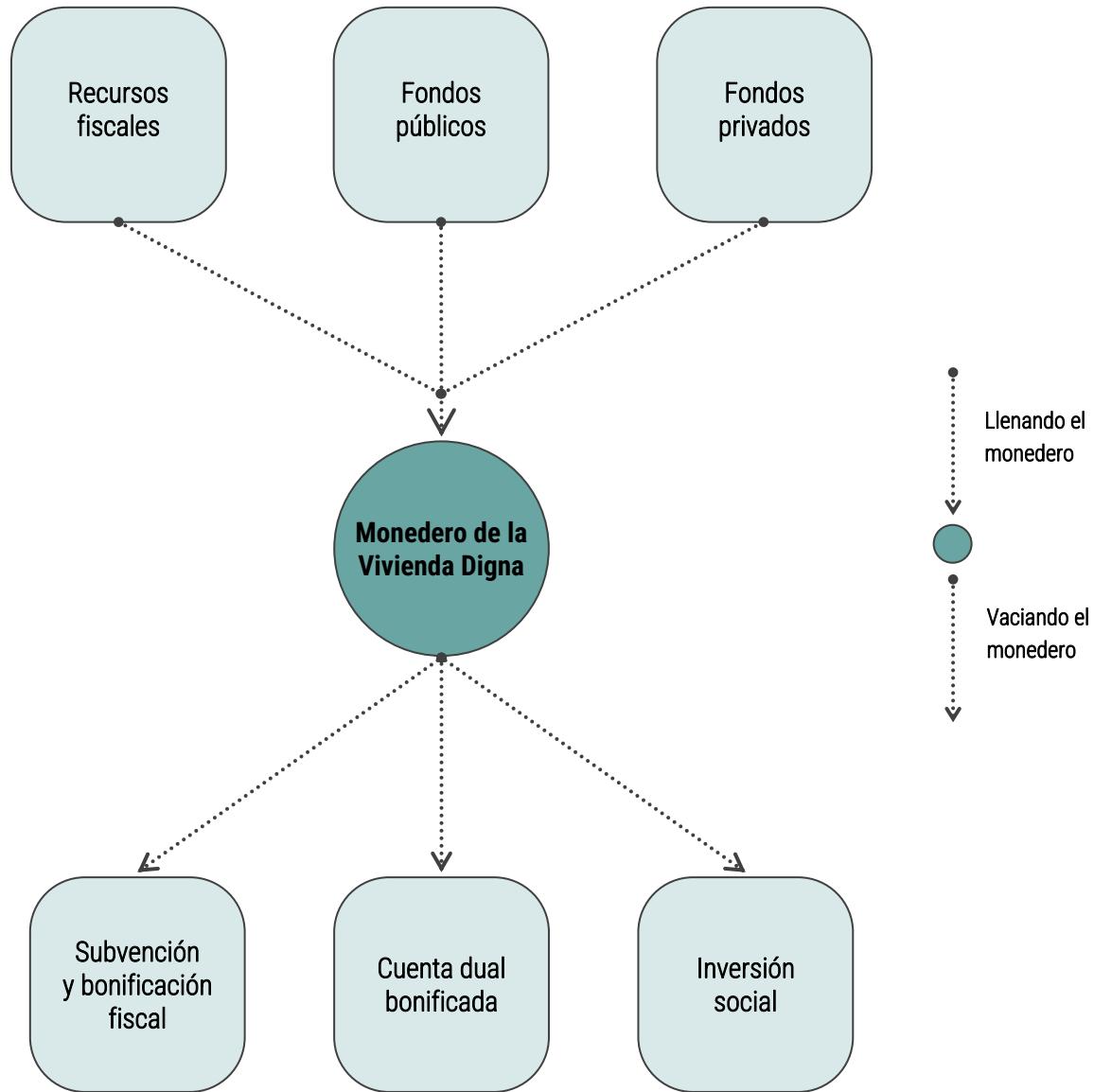
Por el lado de las **salidas**, y con el objetivo de dar un soporte público adecuado en el eje de la financiación de la rehabilitación de viviendas, el Monedero se articula mediante tres grandes ejes de actuación, pensados para dar soporte a todas las situaciones socioeconómicas y considerando el ciclo de vida del proceso de rehabilitación:

- **Subvenciones y bonificaciones fiscales**
- **Productos financieros accesibles**
- **Inversión social**

Por el lado de las **entradas**, y con la finalidad de alcanzar los volúmenes necesarios para escalar la rehabilitación, el Monedero se llena a partir de una combinación de:

- **Fondos públicos existentes**
- **Fondos públicos nuevos**
- **Capital privado**

En los puntos siguientes se abordará cada uno de estos flujos de entrada y salida -de llenado y vaciado- del Monedero, y los instrumentos y mecanismos que los conforman.



### C1.3 Articulación con el modelo general

El Monedero de la Vivienda Digna se concibe como el **instrumento clave para estructurar el eje de financiación dentro del modelo organizativo propuesto**. Este modelo se apoya en tres ejes operativos –planificación, financiación y gestión–, acompañados por dos componentes transversales: información y agentes. Todos ellos interactúan a distintas escalas (desde el nivel estatal hasta el edificio), con funciones diferenciadas, pero profundamente interconectadas.

**El eje de financiación es el que asegura la movilización, estructuración y aplicación de recursos para las actuaciones planificadas.** A diferencia del mecanismo tradicional de las subvenciones -dispersas, poco integradas y discontinuas en el tiempo-, el Monedero permite:

- Integrar recursos procedentes de distintos niveles administrativos y articularlos de forma coherente y parcialmente recuperables.
- Ofrecer soluciones diferenciadas según la situación del hogar y las características del edificio.
- Vincular la financiación con intervenciones reales alineadas con los objetivos públicos de calidad del parque residencial a largo plazo, basándose en instrumentos como el Registro Digital del Edificio y el Pasaporte de Rehabilitación.
- Digitalizar y automatizar procedimientos de financiación, facilitando su gestión técnica, jurídica y administrativa.

**Este enfoque convierte el Monedero en una herramienta transescalar: es aplicable a la escala del edificio o del hogar, pero plenamente integrada en la arquitectura estratégica de transformación del parque residencial basada en planificación, financiación y gestión.**

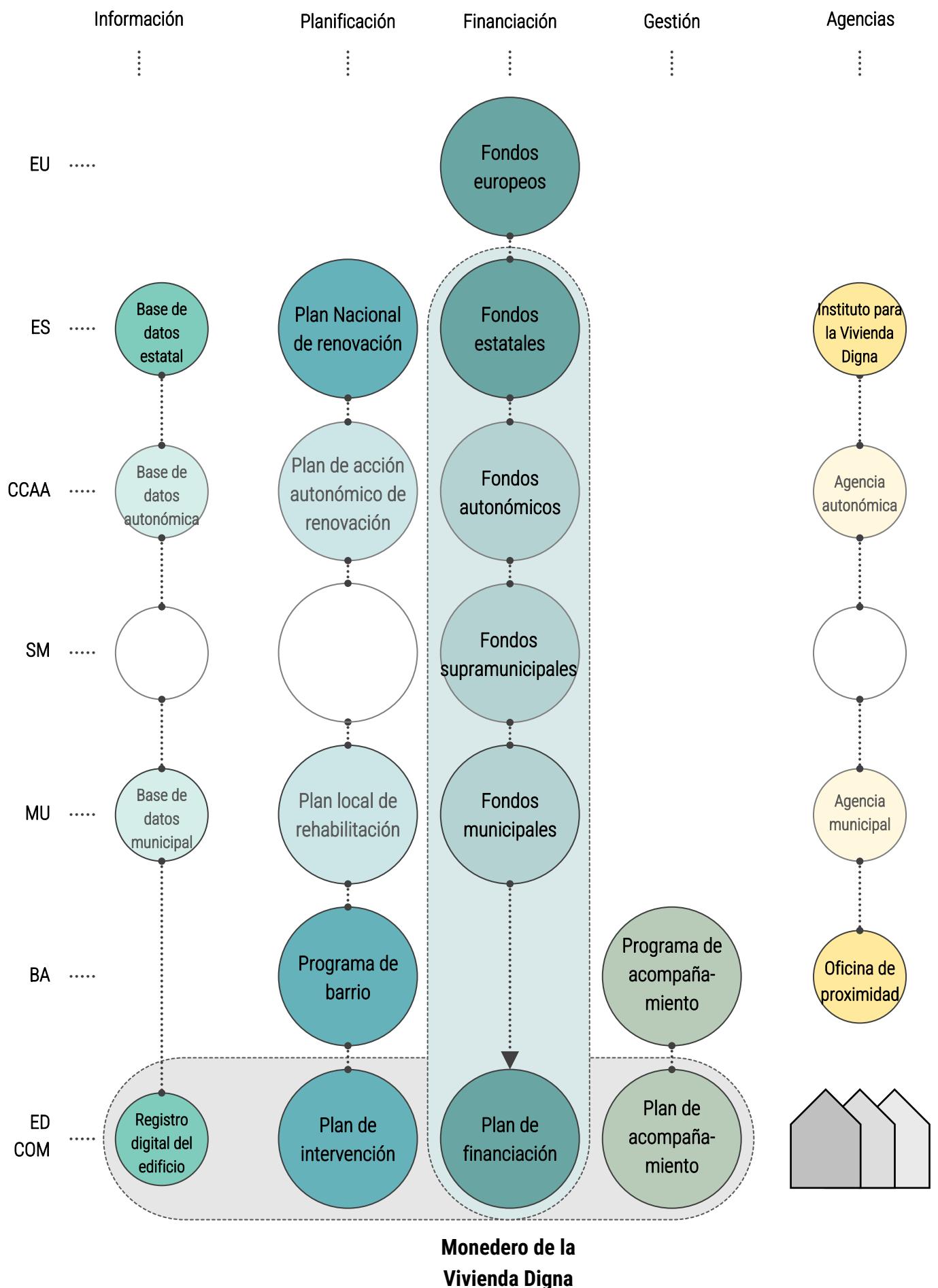
El eje de planificación define el marco estratégico desde el Plan Nacional de Renovación hasta el Pasaporte de Rehabilitación, pasando por los planes autonómicos, locales y de barrio. A través de esta planificación se identifica qué debe hacerse, dónde, con qué urgencia y con qué impacto.

El eje de gestión, por su parte, se refiere a todas las tareas operativas necesarias para materializar los proyectos: desde la redacción del proyecto técnico, la búsqueda y tramitación de la financiación, la interlocución con comunidades de vecinos y contratistas, hasta el seguimiento de las obras, la obtención de licencias y la evaluación final. Este eje cobra especial relevancia en las escalas de barrio y edificio, donde se concreta la intervención y donde el acompañamiento técnico, jurídico, social y administrativo es más exigente.

Estos tres ejes operativos, además, se sustentan en un esquema de agentes comprendido por las instituciones y organizaciones que gobiernan, movilizan y acompañan el proceso: el I-ViDa estatal, la Agencia de Rehabilitación de Edificios que puede actuar, según el caso, desde la escala autonómica hasta la local, y la Oficina de Proximidad de escala de barrio. Cada una interviene de forma diferenciada según el papel que se le otorga, pero coordinada, en los distintos ejes.

Sin el despliegue simultáneo de los tres ejes del modelo (planificación, financiación y gestión), el Monedero no podrá alcanzar su potencial. Su operatividad depende de que exista información de calidad del parque residencial, marcos de planificación claros y coherentes, capacidad de gestión técnica y social en el territorio, y agentes públicos y comunitarios preparados para gobernar y dinamizar el proceso de transformación del parque residencial español.

En resumen, el Monedero no es ni puede ser una solución aislada, sino el instrumento operativo que da forma al eje de financiación y lo articula con el resto del modelo. **Su valor radica en su capacidad de conectar los objetivos y recursos macro (planes nacionales y fondos europeos) con las necesidades y potencialidades micro (el hogar que necesita rehabilitar su vivienda), y de transformar la política pública en un derecho efectivo al acceso a una Vivienda Digna en todas sus vertientes.**



## C2. Vaciando el Monedero: Instrumentos de actuación

### C2.1 Instrumentos principales

**El Monedero de la Vivienda Digna se plantea como un instrumento de transformación progresiva del parque de vivienda de todos los sectores de la sociedad española, especialmente para los más vulnerables.** Debe entenderse, en este sentido, como un instrumento que atiende a todo el ciclo de vida del edificio y que está ligado al proceso de mejora continua de sus calidades mediante un proceso de rehabilitación que puede desarrollarse en diferentes pasos o etapas. El Monedero está, en consecuencia, **vinculado al Pasaporte de Rehabilitación** que garantiza un proyecto de transformación técnicamente coherente, socialmente consensuado, y estratégicamente alineado con los objetivos a largo plazo.

Desde esta perspectiva, su implementación representa una buena oportunidad para recuperar el planteamiento ambicioso de la EPBD que formularon la Comisión Europea y el Parlamento Europeo acerca del Pasaporte de Rehabilitación. Debiéndose ubicar en un marco en el que en España se recupere una condición contenida en las dos primeras versiones de la propuesta de EPBD que desafortunadamente no se incluyó en la versión final: *Los Estados miembros velarán por que una renovación en profundidad por etapas que reciba incentivos financieros públicos siga las etapas establecidas en un Pasaporte de Renovación<sup>40</sup>.*

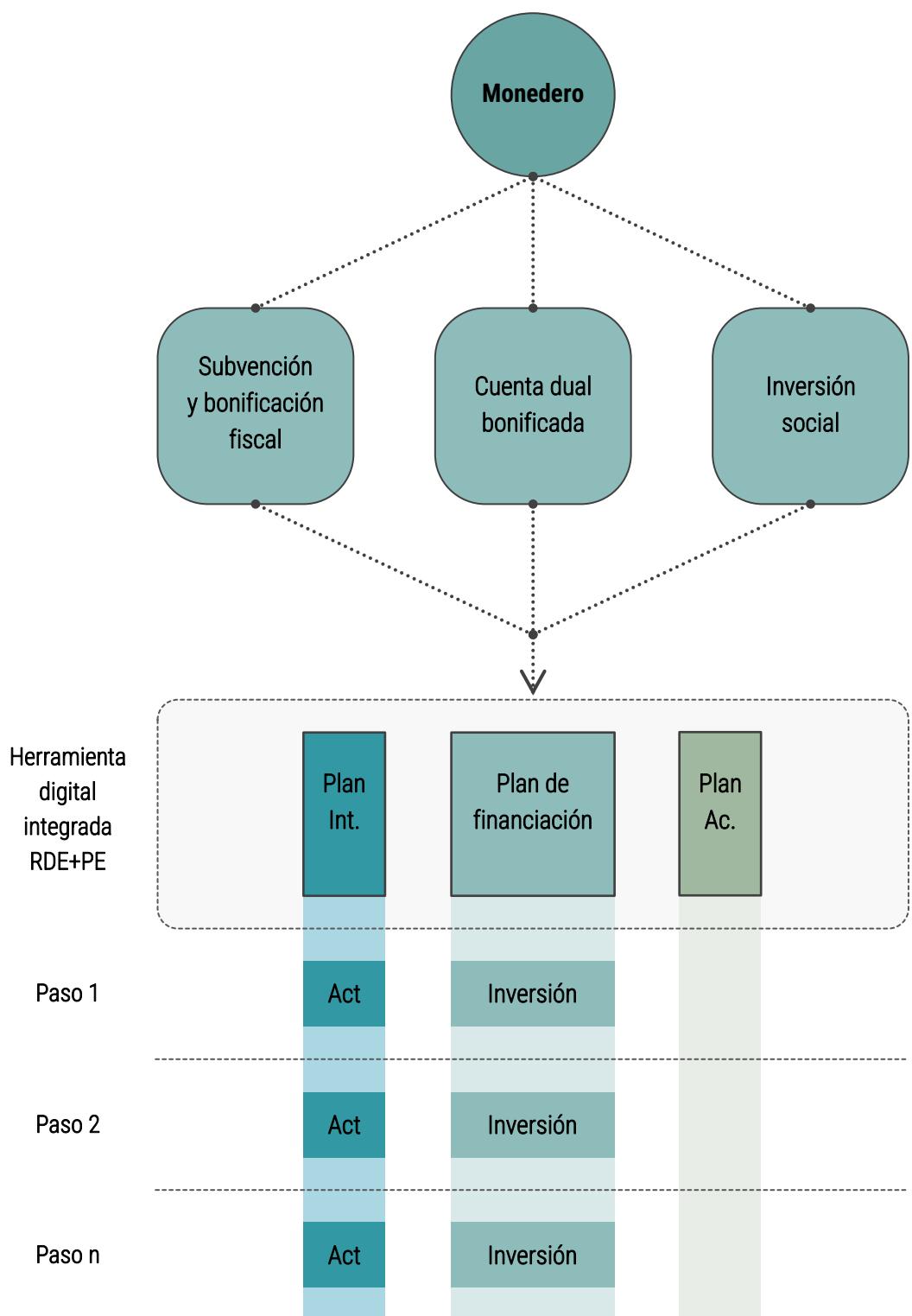
Este sería el mecanismo para asegurar que el soporte prestado por el Monedero de la Vivienda Digna está enfocado a la globalidad de los objetivos públicos de calidad de la edificación, y no a intereses parciales solamente comprometidos con las actuaciones con las mejores rentabilidades.

Así, más allá de la implementación del Monedero, **debe existir un marco normativo que haga que en las viviendas donde interviene el Monedero se sigan las etapas establecidas en el Pasaporte de Rehabilitación que guía su proceso de mejora.** Esto es, un marco normativo basado en una transposición ambiciosa de la EPBD.

Con el objetivo de poder dar un soporte público adecuado en el eje de la financiación de la rehabilitación de viviendas a todos los estratos sociales y con carácter continuo en el tiempo, el Monedero se articula mediante **tres tipos de instrumentos de actuación principales**. Proponiendo, como principales novedades con respecto a los instrumentos ya conocidos en nuestro país, como las subvenciones públicas o las bonificaciones fiscales a impuestos y tasas, la creación de dos mecanismos innovadores: la Cuenta Vivienda Digna y el instrumento de Inversión Social en Vivienda Digna.

---

<sup>40</sup> EPBD 2024. Art. 15.11



- Soporte en forma de **subvenciones y bonificaciones fiscales** -IVA, IRPF, IBI, ICIO-, que actúan a fondo perdido rebajando el importe de las actuaciones de rehabilitación y los servicios conexos - proyectos de ejecución y seguimiento de obra, etc.-. Lógicamente este primer instrumento de soporte debe estar reservado en la mayoría de los casos a los sectores sociales que más intensidad de ayuda requieren.
- Soporte en forma de **cuenta dual bonificada** entendida como un producto financiero accesible, que facilita el aprovisionamiento y el crédito con buenas condiciones y a largo plazo, y que maximiza los esfuerzos de ahorro previo en el primer caso y minimizan los esfuerzos de pago posterior a las actuaciones de rehabilitación en el segundo caso.

La **Cuenta Vivienda Digna** (Cuenta-ViDa) es un instrumento financiero dual accesible diseñado tanto para incentivar el aprovisionamiento de fondos destinados exclusivamente a la rehabilitación de la vivienda, como para aliviar la carga financiera asociada a la devolución de los importes concedidos para dicho fin. En el primer caso, se ofrece un tipo de interés superior al de mercado mientras se acumulan fondos antes de ejecutar la actuación; en el segundo, se aplica un tipo de interés inferior al de mercado durante el periodo de devolución del importe financiado. Asimismo, esta cuenta permite esquemas de financiación mixtos, que combinen fases de ahorro previo y de amortización posterior a la intervención. Este instrumento también está enfocado a solventar la financiación de la rehabilitación teniendo en cuenta todas las fases del proceso y los distintos flujos de entrada y salida que se producen por parte de cada agente.

- Soporte en forma de **inversión social** de la Administración pública y el sector privado en vivienda rehabilitada y asequible.

El **instrumento de Inversión Social en Vivienda Digna** (IS-ViDa) es un mecanismo diseñado para financiar total o parcialmente la rehabilitación por parte de la Administración pública a cambio de una cuota de la propiedad; de manera que se reduce enormemente o incluso se elimina la inversión inicial de la persona propietaria de la vivienda. La inversión pública en la vivienda puede ser revertida con posterioridad al momento inicial, o puede convertirse en un avance para la compra total del inmueble, que pasaría a formar parte del parque de viviendas público.

Estos tres mecanismos de actuación del Monedero, convenientemente combinados bajo criterios sociales, pueden ofrecer una **cobertura total de las necesidades de financiación de todo tipo de hogares y organizaciones propietarias de inmuebles residenciales a lo largo del ciclo de vida del edificio**, superando las barreras descritas con anterioridad.

La puesta en marcha de este soporte combinado deberá estar vinculado, como ya se ha apuntado, a la disponibilidad de un Plan de financiación en el marco de un Pasaporte de Rehabilitación consensuado y vigente, que garantice el compromiso de la propiedad con los distintos objetivos de calidad de la edificación aplicables al edificio a largo plazo.

## C2.2 La subvención y las bonificaciones fiscales

### La subvención del Monedero de la Vivienda Digna

#### Necesidad de una política de subvenciones estable y duradera

Las ayudas públicas a la rehabilitación de vivienda en España están marcadas por grandes planes desde los años 80, siendo los Fondos Next Generation la mayor inversión realizada hasta la fecha. Sin embargo, todos los planes tienen en común una aplicación temporal reducida, así como un presupuesto acumulado limitado y determinado por anticipación.

Los Fondos Next Generation finalizarán en 2026 y aún no se ha anunciado cuáles serán las líneas de ayuda para continuar a fomentar la rehabilitación de viviendas en España.

**A través de estos planes puntuales resulta imposible identificar una política de rehabilitación estable y duradera en el tiempo** que tome en cuenta la trayectoria de descarbonización del sector residencial necesaria para alcanzar la neutralidad climática en 2050 y garantizar una Vivienda Digna y adecuada a la ciudadanía española.

Tanto personas habitantes como equipos profesionales se ven a merced de oportunidades puntuales, con el riesgo consecuente de que la política y los recursos se terminen antes de la fecha anunciada si el presupuesto se agota rápidamente, siendo imposible proyectar una estrategia duradera que permita al sector adaptarse, desarrollarse y profesionalizarse con los instrumentos necesarios.

Las subvenciones públicas suponen un pilar fundamental de todo el sector de la rehabilitación gracias a su impacto multiplicador que atrae inversión privada por cada euro de dinero público invertido; siempre que las políticas públicas de subvención aporten la visibilidad, estabilidad y seguridad para generar confianza en el sector y existan las medidas de control suficientes para evitar el aumento artificial de los costes de la rehabilitación.

Como se ha demostrado en este informe, la inversión colosal que requiere la rehabilitación energética del país necesita la movilización del sector privado. No obstante, la atracción de esta inversión y su volumen dependen de la capacidad del Estado para establecer una línea de inversión y de ayudas clara, duradera y segura conforme a los principios que rigen las subvenciones públicas de publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación.

Resulta imprescindible que el Estado adopte una política propia, bajo su propia marca, sin perjuicio de que su presupuesto se alimente de fondos europeos u otras oportunidades que aparezcan. El Estado debe ocuparse de la agregación y estructuración de todos los fondos públicos que puedan contribuir a la rehabilitación de viviendas desde diferentes áreas: edificación y vivienda, eficiencia energética y medio ambiente, salud pública, etc.

En todo caso, tanto residentes como actores del sector deben poder reconocer un único actor que centralice y asuma la política de rehabilitación del Estado, en colaboración con todo el tejido autonómico y local.

En este sentido, el Instituto de Vivienda Digna puede y debe ser el ente que organice el sistema de inversiones y ayudas, con un marco de concertación entre el I-ViDA y las administraciones local y autonómica, permitiendo que estas puedan ir más allá abundando en líneas de ayuda en sus territorios correspondientes o que iniciativas privadas se sumen al esfuerzo colectivo, siempre en coordinación a nivel de la ventanilla única accesible al ciudadano.

En este sentido, deberá respetarse el contenido de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS). El Instituto Vi-Da estará a cargo del otorgamiento de estas subvenciones, ya sea porque se trata de una entidad de derecho público con personalidad propia, o debido a la materia de las subvenciones cuya regulación básica corresponde al Estado en virtud de sus competencias.

Como contenido esencial de la LGS, se entiende el procedimiento administrativo para la concesión de subvenciones, el respeto de las obligaciones de los beneficiarios, los mecanismos de control financiero y reintegro, así como el régimen sancionador en caso de incumplimiento.

### **Necesidad de una línea de subvenciones clara y equitativa**

La rehabilitación en España responde a un doble objetivo de descarbonización del sector residencial y de acceso a una Vivienda Digna y adecuada. Asimismo, **las subvenciones públicas deben enfocarse con esta doble perspectiva para conjugar ambición ambiental y justicia social**.

En este sentido, el montante de las ayudas debe ir determinado, como mínimo, por dos aspectos: la eficiencia energética obtenida por la rehabilitación y los ingresos de cada hogar, de acuerdo con los principios de eficacia y eficiencia de las subvenciones públicas.

Si bien los fondos Next Generation ya toman en cuenta el factor de eficiencia energética para calcular el montante de la subvención, el resultado es el mismo para todos los hogares, con excepción de la ayuda aportada a los hogares vulnerables. Esta decisión de acceso igualitario a los fondos carece de carácter equitativo y pone en duda el carácter justo de la repartición de las ayudas públicas.

Más allá de los criterios extremos de vulnerabilidad, que deben continuar existiendo, es necesario tomar en consideración el amplio abanico de situaciones socioeconómicas que dependen de los ingresos, del número de ocupantes de la vivienda y de su situación geográfica.

Sería oportuno poder establecer una **tabla de clasificación de perfiles según los ingresos y la composición familiar que determine el porcentaje de la subvención, según la eficiencia del proyecto y con un tope máximo de la ayuda**. Estas tablas podrían ser adaptadas según el contexto local en las macro-ciudades bajo presión económica y deben ser actualizadas anualmente.

Si bien la intensidad de la ayuda debe ir relacionada al perfil de cada beneficiario, en los edificios de multipropiedad, es necesario impulsar medidas de soporte público que actúen como palanca de decisión. Una subvención pública para la comunidad de vecinos que financie la intervención de un agente rehabilitador supondría una verdadera ayuda para la toma de decisión y realización de las obras respetando los criterios de calidad y antifraude.

## **Agregación de las subvenciones con otras ayudas públicas**

Las subvenciones públicas a la rehabilitación deben poder ser acumulables con el resto de ayudas públicas propuestas por este informe, pero también con otras subvenciones públicas relativas a la vivienda, por ejemplo, en caso de adaptación de la vivienda por cuestiones de seguridad y salubridad de la vivienda, de accesibilidad, o de discapacidad o dependencia.

También deben poder acumularse las subvenciones con otros instrumentos de financiación, como por ejemplo los instrumentos de crédito propuestos por este informe.

El Instituto I-ViDa debe asumir un rol centralizador de las diferentes ayudas públicas estatales para una mejor visibilidad y agilidad. Asimismo, las ayudas propuestas por el Estado a través del Instituto Vi-Da también deben ser acumulables con las ayudas eventuales de Comunidades Autónomas y otros entes locales, sin que en ningún caso el montante de la ayuda sea superior al coste de la rehabilitación.

**El Monedero de la Vivienda Digna, como ventanilla única, debe centralizar y proponer todas las ayudas públicas de forma integrada**, también en caso de provenir de distintas políticas públicas autonómicas o locales.

## **Las personas residentes como principales beneficiarios de las subvenciones públicas**

Las personas residentes de la vivienda, y la agrupación es estas en comunidades de personas propietarias, deben ser los principales beneficiarios de las subvenciones públicas.

Por un lado, los propietarios que ocupen su residencia a título principal podrán beneficiarse de las subvenciones públicas según su perfil de ingresos. Y esta condición debería salvaguardarse a lo largo del tiempo y debería imponerse una obligación de conservar la vivienda objeto de rehabilitación como vivienda principal durante un mínimo de 3 a 5 años después de la finalización de las obras.

Asimismo, se propone una línea de subvenciones públicas para los propietarios arrendadores cuyo montante dependa de tres factores: la ganancia energética del proyecto, los ingresos del arrendador y el precio de la renta. En este sentido, a imagen del modelo francés de vivienda privada bajo régimen de alquiler social “Logement conventionné”, se propone la creación de viviendas con convenio con el Instituto Vi-Da que fije un **límite a la renta de alquiler según la ayuda recibida y la zona geográfica de la vivienda**. A mayor intensidad de ayuda pública, más bajo deberá ser la renta, pudiendo identificarse tres escalas: alquiler muy social para las personas más vulnerables, alquiler social y alquiler intermedio para clase media, como sucede en el país vecino.

**Ninguna subvención pública puede ir destinada a un arrendador sin ningún retorno a la sociedad, en este caso el acceso a una Vivienda Digna y adecuada a un precio justo.**

## **Bonificaciones fiscales del Monedero de la Vivienda Digna**

Además de ordenar las ayudas, bajo ese principio de ventanilla única, se propone una serie de medidas que favorezcan la movilización del capital privado en forma de bonificaciones fiscales, haciendo que la inversión en rehabilitación energética tenga un retorno fiscal, añadido al ahorro energético.

Estas bonificaciones fiscales se desgranan en la fiscalidad de carácter local (IBI), para pasar seguidamente a la fiscalidad sobre el consumo (IVA) y por último el impuesto de sociedades y el IRPF:

### **Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI)**

En los últimos años ha proliferado la desgravación en el IBI para aquellos inmuebles que instalaban placas fotovoltaicas. La propuesta que se presenta plantea facilitar a los entes locales la posibilidad de una bonificación del IBI, siempre vinculado a residencial, atendiendo a la mejora de la eficiencia del hogar.

Dicha bonificación podrá graduarse, en función de la intensidad de la intervención. Dicha intensidad podrá ir en función de una desgravación más intensa, o más duradera a lo largo de los años. Para que ello sea posible, se propone introducir en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL) el siguiente texto:

*3.bis. Tendrán derecho a una bonificación de entre el 50 y el 90 por ciento en la cuota íntegra del impuesto, siempre que así se solicite por los interesados antes del inicio de las obras, los inmuebles que certifiquen, una mejora de X% (a determinar). En defecto de acuerdo municipal, se aplicará a los referidos inmuebles la bonificación máxima prevista en este artículo.*

Esta bonificación debe estar limitada en el tiempo e intervenir a contar de la intervención de la rehabilitación. Es necesario encontrar el correcto equilibrio entre la tasa y el período impositivo de la bonificación del IBI. Los ayuntamientos podrán establecer una bonificación de hasta el 50 % en la cuota íntegra del impuesto, aplicable a los citados inmuebles una vez transcurrido el plazo previsto por la Ley. La ordenanza fiscal determinará la duración y la cuantía anual de esta bonificación.

### **Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA)**

El segundo impuesto que entendemos que puede facilitar una movilización de los recursos privados es un IVA vinculado a la rehabilitación. En relación con los tipos impositivos reducidos aplicables a las obras de rehabilitación de viviendas, la directiva permite a los Estados miembros aplicar tipos reducidos de IVA a ciertas categorías de bienes y servicios, incluyendo la renovación y reparación de viviendas particulares. Sin embargo, la directiva no especifica los porcentajes exactos de estos tipos reducidos ni los requisitos detallados para su aplicación, quedando estos aspectos quedan a discreción de cada Estado miembro.

En el caso de primeras entregas de viviendas de protección oficial (VPO) de régimen especial o de promoción pública, y en algunos casos también sus anexos (garajes, trasteros), se aplica el 4 %.

Sin embargo, el tipo superreducido no aplica a obras de rehabilitación, salvo que estén integradas en una operación de entrega de VPO nueva.

Siguiendo esta lógica de imposición, se propone aplicar el tipo de IVA superreducido a las operaciones que tengan un impacto en la política de vivienda social, es decir: rehabilitaciones por parte del instrumento de inversión IS-ViDa (apartado C2.4) y de actuaciones de renteros que se someterán al régimen de alquiler social.

## **Impuesto de Sociedades e Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF)**

El objetivo de la reforma en el Impuesto de Sociedades y el IRPF no es tanto crear nuevas desgravaciones en la acción en la rehabilitación, sino nuevas desgravaciones en aquellas personas, físicas o jurídicas que aporten nuevos recursos al I-ViDa.

Como se expondrá en el siguiente apartado, el I-ViDa deberá contar con un fondo de recursos propio creado con el objetivo de nutrir las diferentes líneas de actuación. De esta manera se trata de crear un marco fiscal que permita la aportación de capital privado a dicho fondo, orientado en exclusiva a la promoción de la rehabilitación y adquisición de vivienda, garantizando que dichas aportaciones podrán ser desgravadas tanto del IS como del IRPF.

Por tanto, la reforma del IS y del IRPF podría realizarse en el propio marco normativo de creación del I-ViDA y del fondo de recursos asociado a este. La reforma fiscal en torno al IRPF tendrá especialmente en cuenta la Cuenta de la Vivienda Digna a efectos de garantizar el impacto en el IRPF de aquellos fondos destinados a rehabilitación.

### **Reducción fiscal para los arrendatarios con alquiler social**

Se propone la creación de un incentivo fiscal destinado a los arrendatarios que se acojan al régimen de alquiler social por debajo de los precios de mercado.

En caso de haberse beneficiado de una subvención pública para la realización de una operación de rehabilitación, el arrendatario estará obligado a someterse al régimen de alquiler social. Este incentivo fiscal es complementario e interviene durante toda la duración del convenio con el I-ViDa que fija las modalidades del contrato de alquiler, sobre todo en términos de renta y estándares energéticos en relación con la obligatoriedad de los MEPS (*infra*).

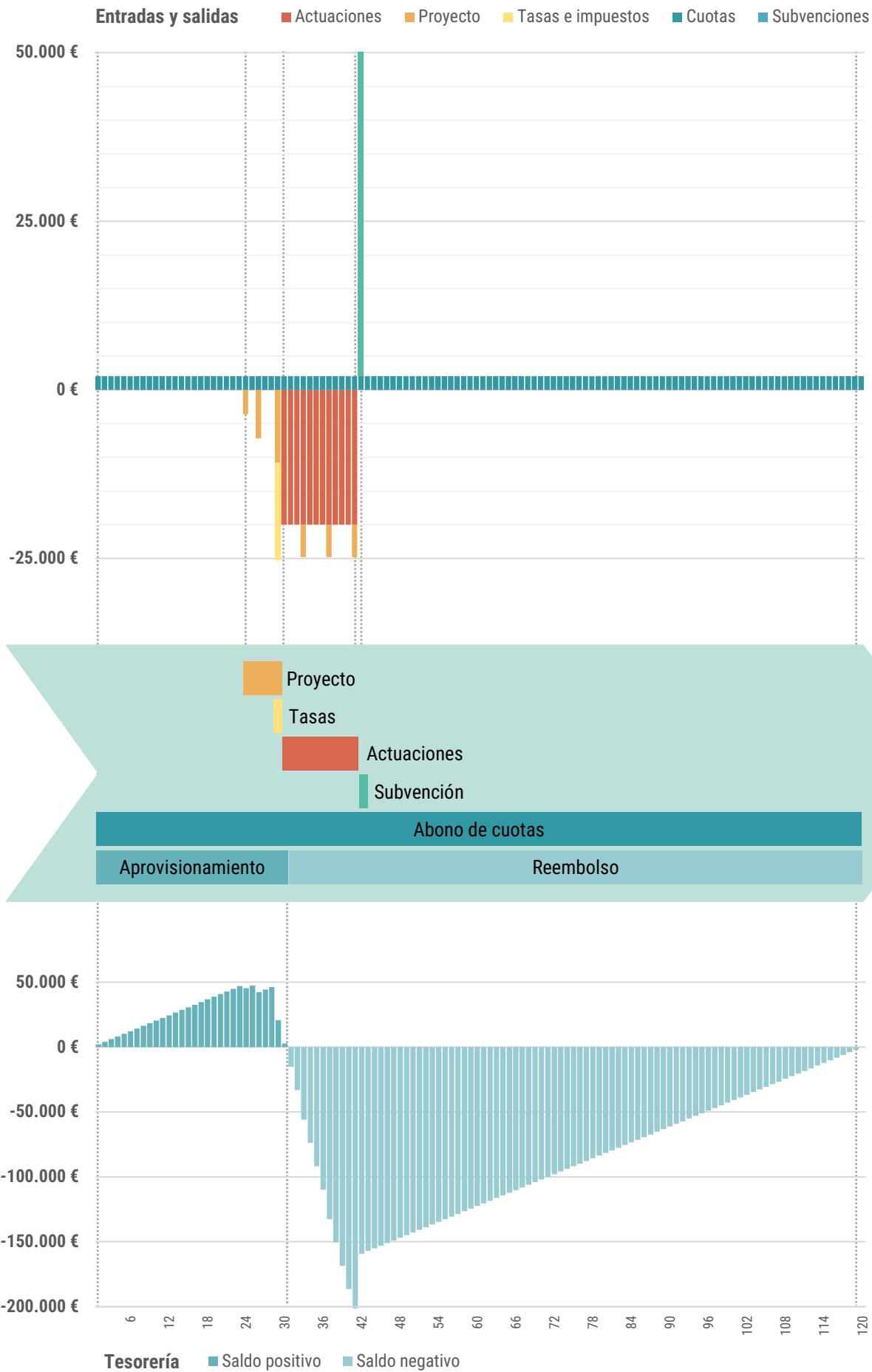
La reducción fiscal será variable, en función del tipo de alquiler: muy social, social o intermediario.

Para dar un ejemplo, en Francia esta reducción conocida como dispositivo “Loc’Avantages” puede ser del 15 % hasta el 65 % según el baremo del alquiler. La reducción máxima puede ser obtenida en caso de recurso a una agencia solidaria de intermediación social que se ocupa de gestionar la vivienda y asegurarse de su función social.

## **C2.3 La Cuenta de la Vivienda Digna**

### **Presentación**

Con el **doble objetivo de incitar inicialmente los hogares a ahorrar para un proyecto de rehabilitación y posteriormente facilitar el repago de los créditos bancarios**, se propone la creación de la **Cuenta-ViDa**, una cuenta dual que **combine las funciones de cuenta de ahorro**, con un período de aprovisionamiento con intereses bonificados sobre los ingresos positivos realizados por parte del hogar, **y de una cuenta de crédito**, con un período de reembolso de la deuda con intereses fijos y limitados durante la fase de descubierto en saldo negativo.



Se trata de un instrumento propuesto por la banca comercial en convenio con el Estado, como sucede con las líneas de crédito del Instituto de Crédito Oficial (ICO). El coste de este dispositivo para la banca está compensado por un mecanismo de bonificación fiscal del impuesto de sociedades al que está sujeto la banca.

El período de ahorro bonificado debe ser opcional para aquellos hogares que tengan suficiente capacidad financiera. Asimismo, la bonificación debe estar fijada por el Estado, teniendo en cuenta el marco comparativo de productos de ahorro para asegurar un interés atractivo, pero también la seguridad otorgada por un instrumento de ahorro bajo garantía pública de manera coherente y consecuente.

Durante la fase de saldo negativo, el tipo de interés debería ser de tipo cero para las rentas más modestas e ir aumentando progresivamente según el nivel de renta de cada hogar, poniendo un tope máximo de elegibilidad a este instrumento. En todo caso el tipo de interés debe ser competitivo respecto de los préstamos al consumo propuestos habitualmente en el mercado por este tipo de operaciones.

El montante máximo del crédito debe tener en cuenta tanto la parte del proyecto que beneficiará de una subvención, como el coste que quedará a cargo del deudor, ya sea con su tesorería (dispuesta en esta póliza previamente, o no) o con su capacidad de endeudamiento.

La principal innovación de este instrumento recae en dos aspectos fundamentales: **la posibilidad de incentivar el ahorro para la rehabilitación y permitir con un sólo instrumento de crédito la financiación del proyecto integral, ya sea la parte subvencionada como la parte a cargo de cada hogar, evitando así créditos puente y otros mecanismos complejos y costosos.**

## Modalidades del contrato de la Cuenta-ViDa

El marco contractual de esta cuenta dual se desarrollará mediante un contrato de póliza de crédito y estará regulado por el convenio de la línea de crédito entre el financiador y la banca comercial.

En este sentido, el contrato de póliza incluye dos obligaciones esenciales: una cuota de reembolso mensual y una duración de crédito máxima. Por lo tanto, al final del contrato, el saldo de la cuenta debe alcanzar cero euros con el reembolso total del crédito.

La obligación de reembolso debería intervenir a partir de la finalización de las obras, como un período de carencia opcional, con el objetivo de guardar un incentivo económico y permitir a los hogares de pagar el precio de la rehabilitación cuando empiezan a beneficiarse de su impacto positivo en términos económicos y de confort.

En lo que respecta a la duración del crédito, debe proponerse un período suficientemente largo con el fin de incentivar la rehabilitación. Es decir, una duración a largo plazo permite alisar la deuda y así mejorar el poder adquisitivo y el confort del deudor a corto y medio plazo gracias a una cuota de crédito que no supere el ahorro de la factura energética generado por la rehabilitación en términos óptimos. De este modo, el equilibrio financiero supone un incentivo mayor para realizar una rehabilitación ambiciosa.

Como el resto de instrumentos del Monedero, esta póliza de crédito está destinada a personas físicas, es decir a los propietarios que ocupan la residencia a título principal o arrendatarios no profesionales, pero en ningún caso a sociedades mercantiles. Asimismo, la vivienda objeto de financiación debe ser una residencia principal.

Sin embargo, cabe plantearse la posibilidad de otorgar este instrumento de crédito a comunidades de vecinos para la financiación de las obras comunes con el fin de incentivar la renovación a escala del edificio. No obstante, resultaría complicado establecer criterios progresivos de equidad puesto que podrían beneficiarse hogares con rentas más altas o incluso renteros profesionales. En este caso, el crédito a la comunidad de propietarios tendría como objetivo principal la realización de una obra a gran escala. Un crédito interesante para la comunidad puede ser un aliciente adicional para arrendadores con el objetivo de conseguir la mayoría necesaria para la realización del proyecto.

En el caso de poder proponer crédito a la comunidad de vecinos, el crédito comunitario debería ser acumulable con el crédito individual, poniendo un tope máximo al sumatorio de ambos.

## Viabilidad económica y jurídica

Los instrumentos de créditos con soporte del Estado existen en otros países para fomentar y acompañar la rehabilitación de la vivienda. A modo de ejemplo, Francia puso en marcha en 2009 un crédito con un interés de tipo cero para la rehabilitación de vivienda, el "Eco-prêt à taux zéro" conocido como "Eco-PTZ". El montante del crédito puede alcanzar hasta 50.000 € y el período de reembolso, hasta 20 años. Este crédito va destinado a personas físicas, sea cual sea su nivel de renta, ya sean propietarias y usuarias de la vivienda o bien arrendadores, siempre y cuando la vivienda objeto del crédito sea una residencia principal.

También existe un Eco-PTZ para comunidades de propietarios que puede alcanzar hasta 20.000 € por vivienda. Este crédito es acumulable con un Eco-PTZ individual, en cuyo caso, el montante de ambos no puede superar 50.000 € por vivienda.

El Eco-PTZ es acumulable con otras ayudas públicas y todos los bancos que han suscrito un convenio con el Estado pueden proponer este instrumento. El coste de transacción de los bancos es recuperado vía un mecanismo de bonificación fiscal sobre el impuesto de sociedades.

En España disponemos del Instituto de Crédito Oficial (ICO), una entidad pública empresarial adscrita al Ministerio de Economía y Hacienda que tiene naturaleza jurídica de entidad de crédito y la consideración de Agencia Financiera del Estado. El ICO actúa como un banco público facilitando el acceso al crédito y apoyando el desarrollo económico del país y, en especial, las actividades que por su trascendencia social, cultural, innovadora o ecológica, merezcan su fomento.

Generalmente, el ICO facilita el acceso al crédito a autónomos, pymes y grandes empresas. Sin embargo, ningún precepto jurídico impide que las condiciones particulares de una línea de crédito beneficien a particulares. De hecho, en el caso de algunos institutos de crédito regionales, como el Institut Català de Finances (ICF) de la Generalitat de Catalunya, ya se han dado pasos para poder dar servicio a particulares en el acceso a la vivienda.

No obstante, pueden contemplarse otros financiadores, como la Banca Europea de Inversión en el marco de la creación de la plataforma paneuropea de financiación de la rehabilitación, por ejemplo.

En todo caso, la póliza del crédito para la Vivienda Digna, como ya sucede con en el resto de líneas de crédito del ICO, el riesgo sería llevado por las entidades financieras colaboradoras. En este caso, el coste del crédito vendría recuperado por un sistema de bonificación fiscal sobre el impuesto de sociedades, como sucede en Francia.

El convenio entre la entidad financiera y los establecimientos bancarios debe regular la base de la regulación contractual entre la banca y el beneficiario final: hogares elegibles según el nivel de renta, bonificación del ahorro, tipo de interés aplicable, cantidad máxima de crédito, cálculo de la mensualidad de reembolso, período de carencia, etc.

El despliegue de esta cuenta interviene a dos escalas: a nivel institucional entre la entidad financiera y la banca comercial a través del convenio de colaboración y a nivel territorial a través de la infraestructura propuesta por este informe, es decir del I-ViDa a la Oficina de Proximidad, pasando las Agencias de Rehabilitación autonómicas. Este segundo nivel será el encargado de llevar este producto de financiación hasta el ciudadano de forma eficaz.

Para asegurar los riesgos de esta operación deben introducirse cláusulas de pago directo en beneficio de la banca. En primer lugar, como condición *sine qua non*, el acreedor concede a la banca la autorización inequívoca de recibir la subvención del I-ViDa en su posición en virtud del artículo 1162 del Código Civil, cuyo montante será automáticamente deducido de la póliza de crédito concedida. Esta autorización es notificada al I-ViDa con la referencia de la póliza de modo que el pago de la subvención intervenga automáticamente en dicha cuenta.

Por otro lado, se establece una cláusula de pago por terceros en virtud del artículo 1158 del Código civil de modo que la banca pagará directamente a todos los contratistas y proveedores del proyecto de rehabilitación a medida que presenten las facturas. El pago se realizará desde la póliza de crédito del interesado. Este mecanismo permite asegurar que el crédito será utilizado única y exclusivamente con el fin de realizar la rehabilitación, sin ningún riesgo que el acreedor utilice este dinero a otros fines personales.

Sin embargo, cada establecimiento de crédito dispone de una autonomía de criterio para poder otorgar crédito a los solicitantes en función de su solvencia y garantías de reembolso. Por este motivo, el instrumento de Inversión Social ViDa podrá intervenir como una alternativa al crédito personal.

## C2.4 Instrumento de Inversión Social en Vivienda Digna

### Presentación

Se propone la creación de un nuevo instrumento de **Inversión Social en Vivienda Digna (IS-ViDa)** gestionado por el I-VidA cuya misión es la **financiación de la rehabilitación de la vivienda privada sin ningún coste de inversión inicial para personas propietarias con rentas limitadas**, incapacidad de inversión con fondos propios y/o difícil acceso al crédito a corto plazo, pero con patrimonio inmobiliario saneado en forma de tenencia plena de la vivienda donde residen.

**A cambio de esta inversión, el instrumento IS-ViDa toma una parte proporcional y pro indiviso de la propiedad del bien en régimen de comunidad de bienes.** No obstante, el I-ViDa cede el uso integral del bien al propietario inicial y el régimen jurídico de comunidad de bienes está regulado por un convenio específico entre ambas partes.

La parte alícuota de la propiedad que toma el instrumento IS-ViDa se calcula según el valor del bien antes de la rehabilitación y el coste estimativo de las obras aplicando un coeficiente de inversión fijado anteriormente. Por ejemplo, una vivienda tiene un valor de 300 000 € y la operación de rehabilitación está estimada en 30.000 €. Por otro lado, la inversión del instrumento IS-ViDa está sujeta a una ratio de inversión fijado, por ejemplo, igual a 1,5 veces la cantidad de inversión. De este modo, el instrumento de inversión social adquiere 15 % de la propiedad del bien.

El propietario inicial no debe avanzar ningún coste, puesto que el instrumento IS-ViDa se subroga al propietario principal para el pago de todas las facturas relativas a la operación de rehabilitación.

El propietario inicial dispone de un lapso de tiempo para reembolsar al Instrumento su deuda. Pasado este tiempo, el propietario inicial puede comprar la parte alícuota del Instrumento o bien volver a financiar la operación por el mismo lapso de tiempo y aplicando la ratio de inversión en vigor.

Si retomamos el ejemplo anterior, pasados 10 años, si el propietario no reembolsa al fondo, se aplica la ratio de inversión sobre el 15 % detenido por el instrumento, de modo que la parte alícuota de IS-ViDa pasa a ser de 22,5 %.

La refinanciación puede operar varias veces, hasta el momento de mutación del bien. En este sentido, el instrumento IS-ViDa dispone de un **derecho de tanteo y retracto** de acuerdo con el artículo 1522 del Código civil. Como medida especial, este derecho de tanteo y retracto está estrechamente ligado a los modos de adquisición de vivienda social y se propone que el IS-ViDa actúe como intermediario de las empresas públicas, estatales, autonómicas o locales de vivienda pública, que **podrán adquirir esta vivienda con el fin de integrarla en la oferta de vivienda de protección social en alquiler.**

En caso de mutación del bien por herencia, el heredero adquiere la parte alícuota de la propiedad del transmitente, así como el contrato de régimen de comunidad de bienes. El heredero puede comprar la parte del Instrumento de inversión social para convertirse en único propietario o bien continuar bajo el régimen de comunidad de bienes. No obstante, si el bien es alquilado a un tercero, **la renta practicada deberá respetar criterios de alquiler social** del mismo modo que en caso de beneficiar de subvenciones públicas. Asimismo, la renta será dividida proporcionalmente entre copropietarios.

Si los herederos quisieran ceder el bien, el derecho de tanteo y retracto mencionado, se aplicaría también en este caso.

Es posible plantearse que este Instrumento intervenga para adquirir vivienda en alquiler, en cuyo caso deberán aplicarse criterios de alquiler social bajo convenio, como se plantea por el caso de las subvenciones públicas.

A su vez, debe valorarse que toda vivienda en la que el instrumento IS-ViDa haya invertido, en caso de enajenarse o alquilarse lo deba hacer en régimen de vivienda social.

## **Viabilidad económica y jurídica**

El modelo económico del instrumento de Inversión Social en Vivienda Digna combina un objetivo de rentabilidad económica de la inversión con criterios de retorno social. En este sentido, el instrumento tiene criterios de rentabilidad; por ejemplo, el instrumento no puede aportar una inversión superior a la parte adquirida en plena propiedad en caso de préstamo hipotecario. Es decir, que la cantidad máxima de inversión deberá corresponder a la parte de la propiedad ya adquirida y no sujeta al préstamo.

En otros casos en los que el valor de la rehabilitación supere el valor del bien, deben plantearse modelos de cesión de la casi totalidad del bien en beneficio del Instrumento, asegurando que el propietario inicial guarde el uso y disfrute de la vivienda.

Asimismo, el convenio entre el instrumento y el propietario inicial deberá regir la relación contractual de la comunidad de bienes. El derecho de uso y disfrute del bien es totalmente cedido al propietario inicial de manera exclusiva y privativa. De este modo, todos los gastos de mantenimiento, conservación y administración quedan exclusivamente a cargo del propietario y usuario del bien (esto incluye tasas, impuestos municipales, reparaciones, etc.).

En el mismo convenio de inversión, el propietario inicial se compromete, en caso de arrendar la vivienda, de someterse al régimen de alquiler social inspirado del modelo francés, como se expone previamente. En caso de no cumplimiento, el convenio incluye cláusulas penales a modo disuasivo, pudiendo conllevar la resolución del contrato con obligación de reembolsar la cuota del IS-ViDa un tipo de interés adicional.

Otro de los puntos esenciales del funcionamiento de este instrumento es el derecho de tanteo y retracto del copropietario pro indiviso que se propone como una medida de adquisición de vivienda de protección oficial. Concretamente, conforme al artículo 1112 del Código civil, el Instrumento transmite el derecho de tanteo y retracto del bien en caso de mutación a la Administración pública competente, ya sea de ámbito estatal o autonómico si la legislación autonómica lo permite, o incluso la administración local en caso de convenio entre las administraciones públicas competentes. En todo caso, el bien integrará la oferta pública de vivienda protegida oficial bajo el régimen de alquiler.

En este sentido, es posible concebir una colaboración entre el IS-ViDa y la Administración pública para facilitar el acceso a la propiedad. El Instrumento puede guardar su cuota de propiedad temporalmente para reducir la necesidad de inversión inicial de la empresa de vivienda pública, de modo que pueda financiar una parte de la adquisición con las rentas.

Este modelo de Instrumento deberá acogerse a un desarrollo normativo propio, paralelo a la creación del I-ViDa, que suponga la articulación de un modelo de interés general con medidas de carácter fiscal y económico para atraer inversión privada hacia el Instrumento, como se precisa en el punto C3.

Este marco normativo deberá aportar seguridad jurídica a los inversores públicos, a los inversores privados, así como a los propietarios de las viviendas y colaborar estrechamente con las empresas de vivienda pública en favor de las que se transmitirá el derecho de tanteo y retracto para garantizar la función de vivienda social de los bienes rehabilitados gracias al IS-ViDa.

## C2.5 Criterios sociales de actuación

### Progresividad del soporte público

El conjunto de las medidas propuestas está enfocado a escalar la rehabilitación hasta las cifras que requiere un abordaje con garantías de la emergencia climática, que recordemos sitúan en una horquilla de entre 7 y 10 millones de viviendas rehabilitadas en España en los próximos años.

Según los datos más recientes, bajo el impulso del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) basado en una fuerte subvención -que puede llegar al 80 % de la inversión-, después de 4 años de subidas en 2024 se alcanzó la cifra de 55.000 viviendas rehabilitadas, la mayor de la serie histórica<sup>41</sup>. Valor que pone en línea al sector con la senda de rehabilitación de la ERESEE.

Pero las previsiones piden doblar este volumen para 2026, y en 5 años llegar a las 350.000 viviendas anuales. **¿Hay recursos públicos suficientes para seguir alimentando el escalado de la rehabilitación a base de subvenciones a fondo perdido y no discriminables?**

Aunque con la magnitud que presenta este volumen de rehabilitación el objetivo del Monedero de la Vivienda Digna no puede ser otro que dar soporte a todos los sectores sociales, resulta imprescindible plantear un esquema de distintos instrumentos basado en el principio de progresividad en el soporte público en términos de equidad.

Más allá de los beneficios económicos que puedan derivarse de una vivienda con mejores condiciones, especialmente las energéticas -como la revalorización patrimonial o el ahorro de energía-, resulta innegable que la inversión necesaria para conseguirlas mediante una rehabilitación unitaria o por pasos impacta en diferente medida en cada sector de nuestra sociedad.

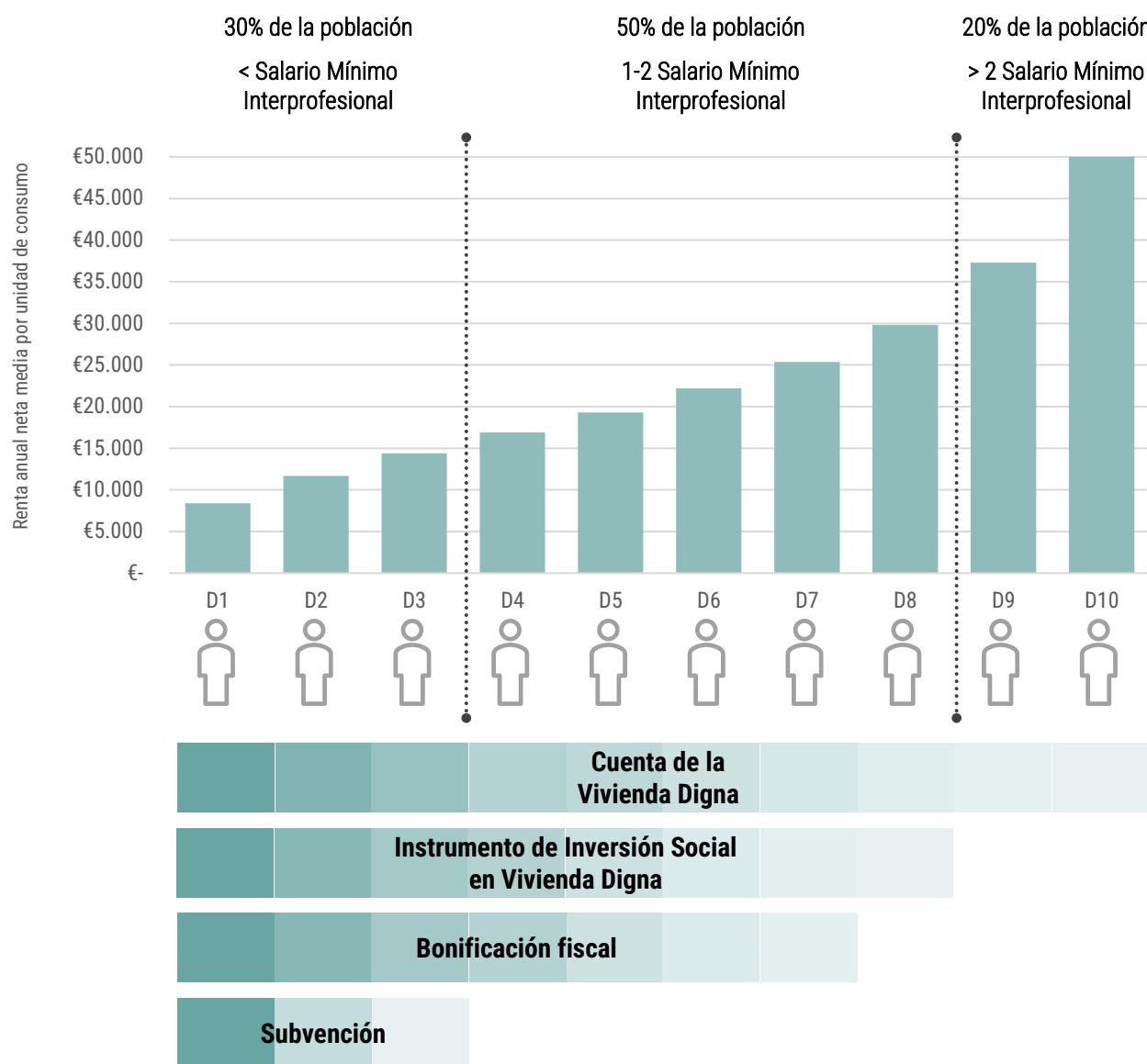
**En un contexto de recursos públicos destinados a aliviar dichas cargas de carácter limitado, parece ineludible plantear una política que considere una estrategia de soporte progresiva, basada en la situación socioeconómica de cada hogar.** Reconociendo la necesidad de concentrar la mayor parte de los fondos públicos en quien más lo necesite, pues una política de ayudas a fondo perdido indiscriminada no es sostenible por el erario público.

Los instrumentos planteados por el Monedero de la Vivienda Digna pretenden empezar a avanzar hacia un nuevo paradigma de financiación sostenible de la rehabilitación ya hace tiempo identificado en Europa.

Desde hace más de diez años, el *Joint Research Centre* de la Comisión Europea viene advirtiendo que el modelo de subvenciones a fondo perdido es ineficiente y poco escalable para alcanzar los objetivos europeos de renovación del parque edificado. Tanto su informe de 2014 como el de 2019 recomendaban reservar las subvenciones directas para los hogares vulnerables y transitar hacia instrumentos financieros recuperables, como préstamos a tipo cero, fondos rotatorios, garantías o modelos *pay-as-you-save*, vinculando la intensidad de la ayuda tanto al rendimiento energético como a la capacidad económica del beneficiario.

<sup>41</sup> <https://www.cscae.com/index.php/conoce-cscae/sala-de-comunicacion/8935-el-ano-2024-arroja-los-mejores-datos-del-sector-de-la-edificacion-en-espana-desde-2019>

Esta concepción se consolidó a partir de 2020 con la iniciativa *Renovation Wave*, que situó de forma explícita el acceso equitativo a la rehabilitación y la lucha contra la pobreza energética en el centro de la estrategia europea. Le siguió la *Nueva Bauhaus Europea* (2021), que añadió una dimensión cultural y social a la transformación del parque edificado, promoviendo una transición ecológica que fuera inclusiva -de ahí el *together* que proclama-, y alentando modelos de financiación innovadores. Finalmente, la *EPBD 2024* da forma jurídica a este giro, estableciendo la obligación de garantizar un acceso asequible, transparente y progresivo a la financiación, priorizando los hogares vulnerables y promoviendo mecanismos recuperables y sostenibles que superen el modelo tradicional de subvención a fondo perdido. En conjunto, estas iniciativas marcan un cambio estructural en la visión europea del apoyo público a la rehabilitación, que evoluciona hacia un sistema más justo, eficaz y transformador.



Renta anual neta media por unidad de consumo i decil de población 2023

Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta de Condiciones de Vida 2024

En el marco del Monedero de la Vivienda Digna debe aplicarse, pues, **un sistema de progresivo de soporte público basado en criterios sociales**. Así cada uno de los mecanismos que se propone tienen un rango de población objetivo y una intensidad en el soporte distintos.

- **La Cuenta Vivienda Digna** (Cuenta-ViDa) es un instrumento financiero enfocado a todos los perfiles socioeconómicos en cuanto está específicamente diseñado para procesos de rehabilitación, pero que debe modular los tipos de interés y los períodos de acumulación y amortización en función de la capacidad financiera de la persona o el hogar que invierte en la rehabilitación de la vivienda. Dado que es de naturaleza reembolsable, debería protagonizar las actuaciones del Monedero de la Vivienda Digna, sobre todo en estratos sociales con poderes adquisitivos medios y altos.
- **El instrumento de Inversión Social en Vivienda Digna** (IS-ViDa) es un mecanismo diseñado para financiar total o parcialmente la rehabilitación por parte de la Administración pública principalmente en situaciones de rentas limitadas, pero con patrimonio inmobiliario saneado en forma de tenencia plena de la vivienda donde residen. En este caso, debe calibrar acertadamente la idoneidad de su actuación ya que, a la par que exime de inversión privada, también conlleva cierta pérdida de capital para la propiedad actual. Siendo a la vez destacable que, a diferencia de las hipotecas inversas, con este instrumento la pérdida de un porcentaje del capital puede verse compensada por la revalorización del inmueble.
- **Las subvenciones y las bonificaciones fiscales** deben estar orientadas exclusivamente a los estratos sociales más vulnerables, pues son un soporte a fondo perdido que no se puede recuperar de una manera directa. Dentro de esta estrategia caben políticas de restricción y de modularidad en el acceso a las ayudas, vinculadas a los ingresos de cada hogar. Y también medidas innovadoras que tomen como factor de discriminación no el sujeto arrendador, sino el sujeto arrendatario. De manera que sea posible otorgar ayudas importantes en el caso que el hogar que alquila sea vulnerable y que exista un compromiso de mantenimiento del contrato de arrendamiento, pudiendo ser reclamada dicha ayuda si se produce una substitución en determinado plazo que no cumpla con los criterios de vivienda destinada a uso social.

Por otra parte, estos mecanismos no pueden olvidar el papel fundamental que pueden jugar no solamente en la rehabilitación de las viviendas, sino también en el acceso a las mismas.

Como escenario de mínimos, **el soporte público no puede suponer la puesta en marcha de procesos de gentrificación, ni de expulsión de sectores vulnerables, ni de aprovechamiento privativo de los fondos públicos**. Por ello es necesario regular en el tiempo la concesión del soporte público. Por ejemplo, vinculando las subvenciones y bonificaciones a los hogares que las solicitan, y no a los edificios sobre los que se ejecutan las actuaciones, sin que ello repercuta en un incremento de renta y de las imposiciones sobre esta. O, vinculando la concesión del soporte al mantenimiento de los alquileres bajo umbrales sociales.

Como escenario de máximos, **el soporte público puede ser un dinamizador del mercado de alquiler social**, bien porque el acceso a los distintos mecanismos de soporte público conlleva la limitación de los precios de alquiler, bien porque en el caso de completar las adquisiciones con el Instrumento de inversión social se amplía el parque público en zonas especialmente tensionadas o que interesa regenerar.

En definitiva, el Monedero está destinado a las personas, ya sean los propietarios-usuarios de la vivienda o arrendadores cuya situación financiera le permita acogerse a un sistema de ayudas públicas, con el consecuente retorno para la sociedad.

## Obligaciones de inversión

La propuesta que se lanza tiene la clara intención de organizar un sistema que dinamice la rehabilitación a gran escala, evitando que los sectores más vulnerables queden atrás en este proceso, y que los más favorecidos encuentren un marco facilitador de la inversión.

Pero **simplemente con la voluntariedad parece difícil alcanzar los objetivos que se han marcado, pues una parte importante de la inversión necesaria depende del esfuerzo de las personas y entidades propietarias de las viviendas**. Viviendas que, en muchos casos, no sirven como domicilio principal, sino que se emplean como fuente de ingresos mediante el arrendamiento.

Además de la exigibilidad del derecho a una Vivienda Digna propuesto en la introducción, es imprescindible cuestionarse cuál es la obligación de una persona o entidad arrendadora en el marco de su relación contractual con la persona arrendataria. El objeto del contrato de arrendamiento, como en todo tipo de contrato, debe ser lícito (no contrario a la ley o al orden público), posible (material y jurídicamente), determinado o determinable y adecuado con el fin contractual, es decir, el objeto debe cumplir el propósito del contrato.

En el caso de arrendamiento de una vivienda, ésta debe poder cumplir su función básica. El artículo 1554 del Código Civil dispone que el arrendador está obligado a conservar la vivienda (*"cosa objeto del contrato"*) en estado de servir para el uso a que ha sido destinada. La ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos (LAU) dispone que el arrendamiento de vivienda recae sobre *"una edificación habitable cuyo destino primordial sea satisfacer la necesidad permanente de vivienda del arrendatario"*.

Por otra parte, la LAU también establece los derechos y las obligaciones de las partes relativas a la conservación de la vivienda y las obras de mejora. Concretamente, *"el arrendador está obligado a realizar, sin derecho a elevar por ello la renta, todas las reparaciones que sean necesarias para conservar la vivienda en las condiciones de habitabilidad para servir al uso convenido"* (artículo 21).

Las condiciones de habitabilidad, desarrolladas generalmente por la normativa autonómica, son el conjunto de requisitos mínimos de calidad, funcionalidad y accesibilidad, entendidos como aquellas características que debe tener una vivienda en cuanto dimensiones, instalaciones, equipamientos, servicios higiénicos y condiciones técnicas que hagan la vivienda apta para ser ocupada como residencia humana.

Llegados a este punto, **resulta imprescindible unir dignidad y habitabilidad**. Como se ha expuesto ampliamente en este informe, el confort térmico y el acceso a la energía en el hogar son criterios esenciales para disponer de una Vivienda Digna.

Como ya se ha apuntado con anterioridad, la EPBD permite a los Estados miembros fijar **Normas mínimas de eficiencia energética** (*"Minimum Energy Performance Standards"* o *"MEPS"*). En este sentido, el Estado tiene competencia exclusiva para fijar las bases del régimen energético en virtud del

artículo 149.1.25 de la Constitución. Y, por lo tanto, podría -y, según las manifestaciones del sector de la edificación, debería<sup>42</sup>- implementar estas normas en el ordenamiento jurídico español.

Asimismo, **la LAU podría retomar estas Normas mínimas de eficiencia energética e imponerlas en el marco de las cargas de los arrendadores** (artículo 11) **haciendo aplicación de la función social de la propiedad** proclamada en el artículo 33 de la Constitución. En este sentido y de acuerdo con la jurisprudencia constante del Tribunal Constitucional “*la función social de la vivienda configura el contenido esencial del derecho [a la propiedad privada] mediante la posibilidad de imponer deberes positivos a su titular que aseguren su uso efectivo para fines residenciales*”<sup>43</sup>.

Concretamente, la LAU podría definir que el carácter habitable de una vivienda depende de su eficiencia energética y así introducir un calendario progresivo de exigencias mínimas de eficiencia energética expresadas por la certificación energética de la vivienda.

No obstante, para hacer plenamente efectiva esta medida, las Comunidades Autónomas, en ejecución de su competencia exclusiva en materia de vivienda, deberían **condicionar la habitabilidad de la vivienda a las normas mínimas de eficiencia energética**, pudiendo incluso poner requisitos más exigentes en términos de adecuación energética.

La implicación autonómica permitiría verificar el cumplimiento de las normas mínimas de eficiencia energética en el mercado de alquiler a través de la cédula de habitabilidad. De este modo, las viviendas que no cumplan los requisitos energéticos mínimos no podrán ser arrendadas, obligando así a los arrendadores a realizar la rehabilitación necesaria a su cargo y sin coste adicional para el arrendatario, como establece la LAU.

Esta medida puede resultar muy controvertida, teniendo en cuenta la amplitud de la demanda de vivienda de alquiler en muchas ciudades. No obstante, esta medida se ve acompañada de instrumentos e incentivos como las subvenciones públicas y los instrumentos de crédito (para arrendadores personas físicas elegibles) así como dispositivos fiscales incentivos para todos los arrendadores.

**El arrendador profesional está obligado a alquilar un bien adecuado a su fin y, tal y como se ha expuesto en introducción, no hay adecuación posible sin calidad energética mínima de la vivienda.** No es posible eximir de responsabilidad profesional a los arrendadores, como si se tratara de una categoría profesional aparte. En este sentido la EPBD exige que “*en sus esfuerzos de renovación, los Estados miembros no eximirán de manera desproporcionada a los edificios residenciales o las unidades residenciales de edificios objeto de alquiler*” (artículo 9.2 párrafo 8).

Francia es aún un ejemplo positivo de implementación de los MEPS en el sector residencial. La ley francesa de clima y resiliencia de 2021 introdujo varias proposiciones de la Convención ciudadana para el clima en derecho positivo, entre ellas los criterios mínimos de eficiencia energética en el sector residencial.

---

<sup>42</sup> GBCe, 2025. Normas Mínimas de Eficiencia Energética. Recomendaciones para la rápida y eficaz implementación de la EPBD en España

<sup>43</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 37/1987, de 26 de marzo, publicada en el BOE núm. 89, de 14 de abril de 1987, ECLI:ES:TC:1987:37.

Para ello, Francia se apoyó en la ley de 6 de julio de 1989 de mejora de la relación de arrendamiento que impone a todo arrendador el deber de entregar una vivienda decente a su arrendatario. Este carácter decente podría ser apreciado como la habitabilidad en España. Asimismo, se ha modificado la ley para considerar decentes aquellas viviendas que respetan una certificación energética mínima.

Precisamente, desde el 1 de enero de 2025, no son consideradas como viviendas decentes aquellas con la certificación más baja, equivalente a G ( $>420 \text{ kWh/m}^2$  de consumo anual en energía primaria). A partir del 1 de enero de 2028 tampoco serán decentes las viviendas con una certificación de tipo F ( $>330 \text{ kWh/m}^2$  de consumo anual en energía primaria) hasta llegar a la exclusión en 2034 de las viviendas de tipo E ( $>250 \text{ kWh/m}^2$  de consumo anual en energía primaria).

Puesto que todo arrendador está obligado a restituir una vivienda decente, desde el 1 de enero no es posible firmar, renovar ni reconducir ningún contrato de arrendamiento de una vivienda tipo G. Ante esta reforma, la Agencia nacional francesa de la vivienda (Anah) ha constatado un considerable aumento de la rehabilitación de viviendas de tipo G. Asimismo, la ley de clima y resiliencia prohibió el aumento o revisión de la renta de todas las viviendas de clase F y G a partir de agosto de 2022.

No obstante, el gran defecto de esta nueva legislación es el carácter privado de su ejecución. Es decir, sólo las partes del contrato pueden denunciar la violación de la ley y exigir la nulidad o anulamiento del contrato, así como los daños y perjuicios generados. Teniendo en cuenta la posición de debilidad del arrendatario en el mercado de alquiler, resulta complicado imaginar una actuación jurídica delante de los tribunales, con el coste e inversión de tiempo que ello supone a iniciativa del arrendatario.

**La aplicación en España de las Normas mínimas de eficiencia energética a través de la cédula de habitabilidad autonómica sería una gran oportunidad para hacer efectiva estas medidas.** Para ello, se aconseja también llevar a cabo una reforma del sistema de certificación de eficiencia energética de los edificios para asegurar su carácter claro, una metodología de cálculo adecuada, la independencia de los certificadores, así como medidas de publicidad y carácter oponible de la certificación en el marco de un contrato de arrendamiento.

## C3. Llenando el Monedero: Fuentes de ingresos

### C3.1 Necesidades de inversión

Hay que recordar que la inversión necesaria para satisfacer la demanda de rehabilitación de edificios solamente desde el punto de vista energético se ha cifrado según los estudios disponibles en valores que dibujan una horquilla de entre 164.500 millones de € y 338.500 millones de €.

Y que en el escenario compatible con el presupuesto de carbono consistente con los 1,5º C enfocado a 2040, estos volúmenes conllevarían un pico de inversión anual promedio que rondaría los 18.700 millones de € entre 2028 y 2034, solamente para las actuaciones relacionadas con la mejora de la eficiencia energética de las viviendas. Todo ello suponiendo que las inversiones entre 2021 y la

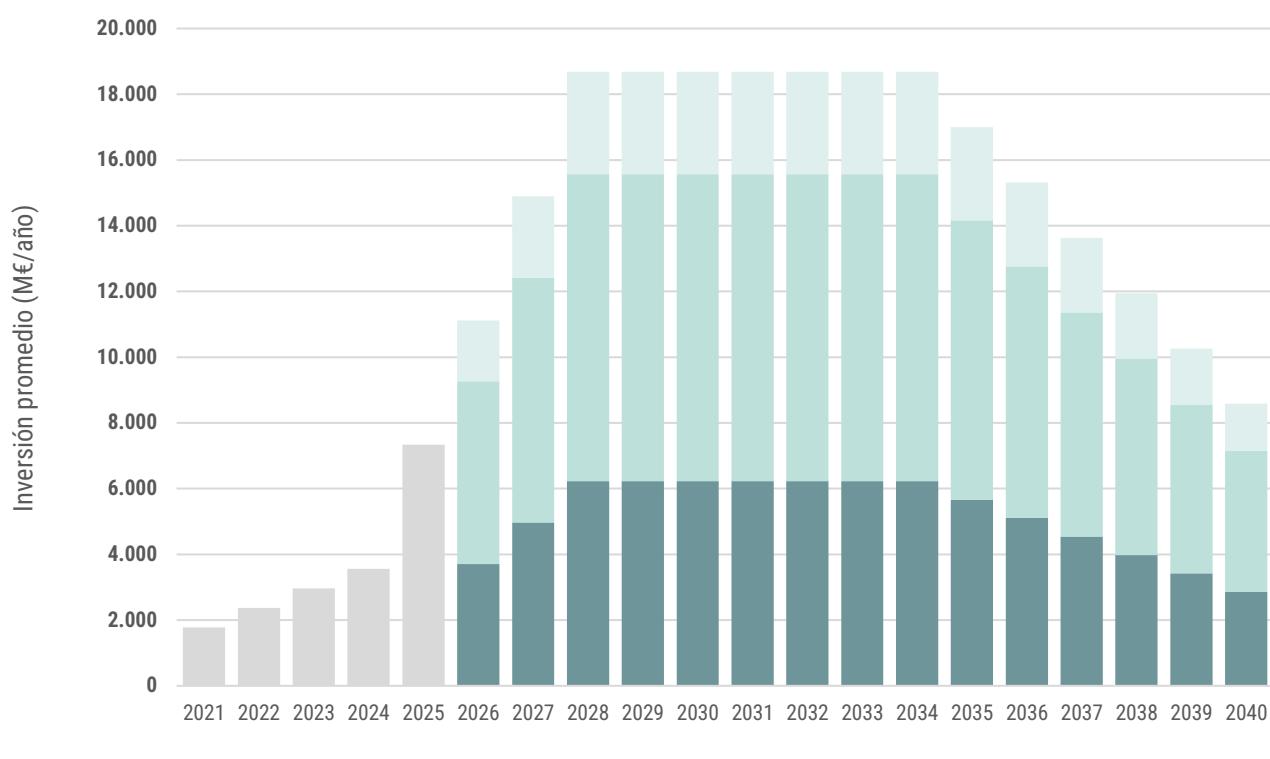
actualidad efectivamente se hubiesen producido, no siendo el caso a la vista de las rehabilitaciones efectivamente ejecutadas en este periodo.

Evidentemente **seguir pensando que la mayor parte de esta inversión puede ser sufragada con fondos públicos es un camino que no conduce al escalado de la rehabilitación**. En este sentido, los porcentajes de subvención que ha venido asumiendo el erario público con los fondos del PRTR no contribuyen a este cambio de visión, pues asientan una cultura de la subvención entre la ciudadanía que nos aleja de las metas a largo plazo. Y, de hecho, el mismo borrador del PNRE 2026 cuantifica la inversión pública 2026-2050 entre el 29 % y el 39 % según si se consideran los fondos procedentes de los CAEs.

Existen a grandes rasgos tres grupos de agentes que pueden y deben colaborar para conseguir la inversión en rehabilitación necesaria: La ciudadanía usuaria y propietaria de las viviendas; la Administración pública -desde la europea hasta la estatal-; y el sector privado.

**Y la finalidad principal del Monedero es conseguir, en un marco de justicia social, la movilización de la inversión de la ciudadanía mediante la simplificación del acceso al soporte que puede dar la inversión combinada de la administración pública y el sector privado en sus diferentes formas.**

Para la etapa de máxima tasa anual de rehabilitación situada entre 2028 y 2034 prevista por este informe, y con un esquema de financiación basado en el borrador del PNRE 2026, se genera una necesidad de inversión de 6.200 millones de €/año para la Administración pública (33,3%), de 9.300 millones de €/año para el sector privado (50%) y de 3.100 millones de €/año para la ciudadanía (16,7%).



Inversión económica promedio anual por agentes, 2021-2050

Fuente: Elaboración propia

## C3.2 Fondos existentes

### España

Por el lado de la Administración pública en España, frente a las problemáticas que presentan las deficiencias energéticas actuales del parque de viviendas existen diferentes fondos de recursos que vienen siendo el motor de la transformación en España en los últimos tiempos.

Desde 2021, el **Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR)** ha representado un impulso sin precedentes a la rehabilitación energética de viviendas en España, tanto por su alcance como por el volumen de recursos movilizados. En el marco del Componente 2.I01 Programa de rehabilitación para la recuperación económica y social en entornos urbanos, se han desplegado 5 programas de ayudas, con el objetivo de mejorar la eficiencia energética, reducir el consumo y contribuir a la descarbonización del sector residencial. En total se ha movilizado una inversión pública de 4.520 millones de € en tres años, con una media de 1.500 millones de € anuales. Sin embargo, este importantísimo impulso se ha dado en el contexto de la recuperación europea de la COVID-19, así que a día de hoy resulta imposible asegurar su pervivencia más allá del horizonte de 2026.

El **Plan Estatal de Vivienda (PEV)** es el principal instrumento del Gobierno de España para canalizar ayudas públicas destinadas al acceso, conservación y rehabilitación del parque residencial. El último Plan Estatal de Vivienda que incorporaba líneas de rehabilitación (2018-2021) contaba con un presupuesto total de 1.443 millones de €, con una distribución anual estimada de 360 millones de € por año. Alternativamente, durante el periodo 2022-2025 el Plan estatal se ha centrado en el acceso a la vivienda, por considerar que la rehabilitación se ha cubierto con el PRTR. El nuevo PEV 2026-2030, según la información disponible, propone recuperar un enfoque integral y volver a incorporar programas de apoyo a la rehabilitación, la regeneración urbana y la accesibilidad, junto con medidas para ampliar el parque público y asequible y favorecer la emancipación juvenil. Con una dotación de unos 7.000 millones de €, se estima que alrededor del 30 % se destinarán a actuaciones de rehabilitación. Esto supone una media anual próxima a los 400 millones de €, similar a la del plan de 2018-2021, pero con un mayor grado de alineación con los objetivos ambientales fijados por la EPBD 2024.

El borrador del nuevo **Plan Nacional de Renovación de Edificios (PNRE)** que, por exigencia de la EPBD 2024, sustituirá en 2026 a la ERESEE como instrumento de planificación nacional de la rehabilitación energética y establecerá la hoja de ruta a seguir, fija una necesidad de inversión en el sector residencial de 88.100 millones de € entre 2026 y 2050. En una primera aproximación, se estima que la inversión pública en rehabilitación de vivienda sería de 25.300 millones de €. En un reparto a 25 años, esto equivaldría a una inversión promedio de 101 millones de €/año procedentes de la UE, 375 millones de €/año de fondos estatales, y 537 millones de €/año aportados a nivel autonómico y local. Por su parte, los CAES podrían movilizar 8.900 millones de € adicionales, es decir, 356 millones de €/año.

En el ámbito la energía y la descarbonización, el **Fondo Nacional de Eficiencia Energética (FNEE)**, nacido a raíz del Sistema Nacional de Obligaciones de Eficiencia Energética (SNOEE), suma a día de hoy aproximadamente unos 1.000 millones de € anuales como resultado de las aportaciones de los operadores energéticos nacionales. Parte de estos fondos se articulan desde 2023 mediante el sistema de **Certificados de Ahorro Energético (CAEs)**. A pesar de que a día de hoy no resulta posible esclarecer con precisión qué porcentaje de estos fondos obedecen a mejoras en el sector residencial, sí que

resulta evidente que es necesario que los instrumentos de financiación de eficiencia energética tomen debidamente en cuenta y remuneren a justo valor el impacto de la rehabilitación en la reducción del consumo energético y de emisiones de gases de efecto invernadero. En este sentido, resulta primordial realizar una reforma de fondo del sistema de Certificados de Ahorro Energético (CAE).

Aunque todavía no está en vigor, hay que hacer hincapié también en el nuevo **Plan Social para el Clima** español que nace al amparo del Fondo Social para el Clima, una iniciativa de la Unión Europea creada para mitigar el impacto social de la transición hacia una economía descarbonizada, especialmente en los hogares y microempresas vulnerables. Según las cifras enunciadas por el MITECO, este plan contará con una asignación de aproximadamente 9.000 millones de € en el periodo 2026-2032 para financiar la rehabilitación energética de viviendas, la adopción de sistemas de calefacción y refrigeración sin emisiones -solamente aquellos que entran en el nuevo mercado del Sistema de Comercio de Emisiones II-, y fomentar una movilidad sostenible y asequible. Lo que vendría a ser unos 1.500 millones de € al año, aunque solo parcialmente dedicados a vivienda.

Resulta evidente que, más allá de integrar y mejorar la utilización de estos fondos estatales y del resto de fondos disponibles a nivel autonómico, supramunicipal y local relacionados con la vivienda y su comportamiento energético, se necesita con urgencia encontrar fondos adicionales que permitan abordar las inversiones necesarias para escalar la rehabilitación. En este sentido, aunque se desconocen los importes exactos de los fondos estatales invertidos específicamente en la mejora energética de las viviendas del parque estatal, ni si es posible que convivan en el futuro inmediato, la suma gruesa de todos ellos no alcanza ni el 50 % de la inversión anual necesaria.

## Europa

Más allá de la situación nacional, resulta evidente que el impulso a la rehabilitación masiva es, sobre todo, un compromiso europeo. Y una primera cuestión se plantea en torno al papel de la Unión Europea en la financiación de la rehabilitación: con la próxima extinción del programa Next Generation EU, ¿se habilitará una nueva línea de soporte a los estados miembro del calibre suficiente para incrementar las tasas de rehabilitación a los niveles que exige la EPBD 2024?

Aunque no se dispone de una respuesta precisa, el escenario que se está consolidando apunta a un cambio de enfoque sustancial. Este cambio se articula en torno al **Plan Europeo de Vivienda Asequible**<sup>44</sup>, ya formalizado por la Comisión Europea como **marco político estratégico de la nueva agenda europea de la vivienda**, tras un amplio proceso de consulta. Este plan tiene un carácter político y estratégico, y parte del reconocimiento de la vivienda como un derecho social fundamental y responde a la creciente presión sobre los sistemas de vivienda en toda la UE, especialmente entre los grupos vulnerables y jóvenes. Su finalidad es garantizar el acceso universal a una vivienda adecuada, asequible, sostenible y resiliente, situando la vivienda en el centro de la transición ecológica y la cohesión social en Europa.

Entre sus principales líneas de actuación, la Comisión Europea propone, en primer lugar, mejorar la oferta de vivienda mediante el desarrollo de una estrategia europea para la construcción de viviendas asequibles y sostenibles, así como a través de la revisión del marco de ayudas de Estado, con el objetivo de facilitar el apoyo público a la eficiencia energética y la vivienda social. En segundo lugar, se

---

<sup>44</sup> Comisión Europea, 2025. [https://housing.ec.europa.eu/document/756915b5-d1b1-4bde-ac82-03532d2d3d90\\_en](https://housing.ec.europa.eu/document/756915b5-d1b1-4bde-ac82-03532d2d3d90_en)

plantea optimizar el uso del parque edificado existente, abordando los problemas estructurales derivados del alquiler turístico de corta duración, promoviendo medidas contra el uso ineficiente de las viviendas y analizando el impacto de la especulación inmobiliaria sobre el acceso a la vivienda.

Finalmente, la Comisión plantea una movilización estructural de recursos financieros mediante nuevos instrumentos capaces de canalizar inversión pública y privada de forma estable y a largo plazo.

Como complemento operativo a este marco político, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) ha desarrollado su propio **Plan de Acción para la Vivienda Asequible y Sostenible**, que constituye el pilar financiero de esta nueva agenda europea de la vivienda. Este plan plantea una aproximación estructurada a la inversión, con especial atención a proyectos escalables, sostenibles y replicables, y con énfasis en la colaboración con actores públicos y privados, incluidos bancos, promotores públicos de vivienda, cooperativas y entidades del tercer sector. A corto plazo, tiene como objetivo movilizar 10.000 millones de euros entre 2024 y 2026 para apoyar tanto la construcción de nuevas viviendas como la rehabilitación energética profunda del parque existente, priorizando la eficiencia energética, la asequibilidad, el uso de materiales sostenibles y la aplicación de tecnologías innovadoras, con el fin de mejorar la calidad y la resiliencia del parque de vivienda europeo.

Como instrumento específico que vincula la estrategia política de la Comisión con la capacidad financiera del BEI, se ha anunciado la creación de una **plataforma paneuropea de inversión en vivienda asequible y sostenible**<sup>45</sup>. Esta plataforma actuará como punto de encuentro entre promotores públicos y privados, bancos nacionales de desarrollo, inversores institucionales y autoridades locales, facilitando el acceso a financiación, asistencia técnica y recursos compartidos a través de un portal único de entrada. Su diseño busca estructurar un ecosistema europeo estable de inversión en vivienda que complementa, y en parte sustituya, el modelo de subvenciones directas característico del mecanismo Next Generation EU, ofreciendo así una vía sostenible de apoyo a largo plazo para cumplir los objetivos de rehabilitación masiva establecidos por la EPBD 2024.

Junto a esta nueva arquitectura financiera basada en la inversión estructurada, la Unión Europea seguirá disponiendo de fondos que operan mediante subvenciones a fondo perdido, especialmente dirigidas a los hogares vulnerables y a las regiones con mayores dificultades estructurales.

El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) ha sido el principal instrumento de apoyo directo tras la pandemia, con más de 15.000 millones de euros estimados para vivienda social y rehabilitación energética hasta 2026, en el marco del Plan Next Generation EU. Más allá de este horizonte, el Fondo Social para el Clima que ya se ha comentado a nivel nacional, dotado con 65.000 millones de € entre 2026 y 2032, prevé financiar ayudas directas y actuaciones de rehabilitación energética en los hogares con menor capacidad económica, incluyendo el parque de vivienda social y arrendada.

A estos instrumentos se suman el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo Social Europeo Plus (FSE+), que apoyan inversiones en vivienda asequible y eficiencia energética desde una perspectiva de cohesión territorial e inclusión social. La combinación de estos fondos ofrece un marco de apoyo público complementario, esencial para garantizar que la transición ecológica del parque residencial europeo sea también una transición justa.

---

<sup>45</sup> Comisión europea 2025, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_25\\_671](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_671)  
European Investment Bank 2025, <https://www.eib.org/en/projects/topics/sustainable-cities-regions/urban-development/affordable-and-sustainable-housing-test>

### C3.3 Fuentes de ingresos principales

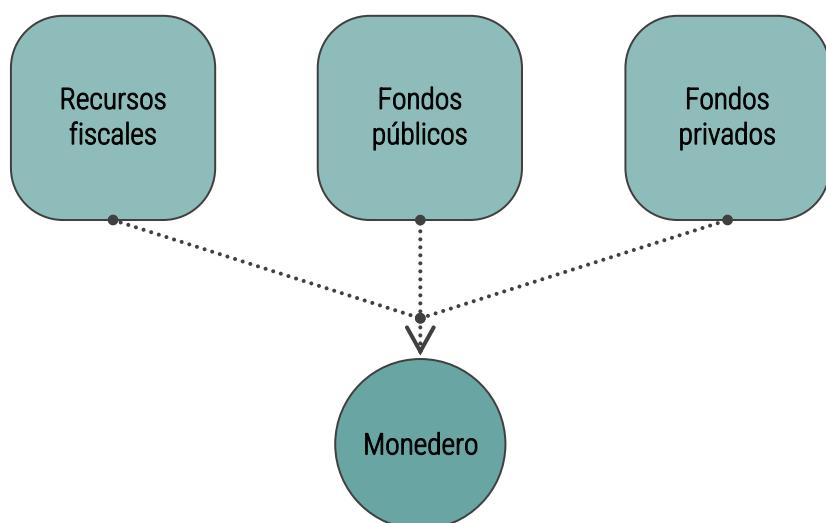
El replanteamiento e integración de todos los fondos descritos, desde la escala europea hasta la escala local, va a resultar clave para sustentar los presupuestos públicos y permitir desarrollar el arsenal de propuestas de apoyo financiero relacionadas con la subvención, la inversión y el crédito articuladas a través del Monedero.

Pero **las nuevas líneas de financiación del Monedero energético necesitan, también, de nuevos recursos**. Dichos recursos deben aunar todas o la mayoría de fuentes de inversión en rehabilitación, crear nuevas líneas de inversión y gasto, así como la creación de un marco institucional que permita el desarrollo de nuevas políticas.

Esta nueva estrategia de suficiencia en financiación plantea diferentes vías de ejecución. En resumen, el Monedero se sustenta sobre tres líneas de ingresos principales:

- En primer lugar, **movilizar recursos existentes** que podrían destinarse a la rehabilitación mediante las oportunas operaciones de prolongación, integración, reforma y redirección de los fondos existentes. En este capítulo toma especial relevancia la **reforma del sistema CAEs** que, con una nueva arquitectura institucional que permitiera al I-ViDA constituirse como titular o sujeto delegado, canalizaría hacia la rehabilitación pasiva de viviendas multitud de recursos del FNEE.
- En segundo lugar, **acometer una reforma fiscal** que permitiese poder destinar recursos de la fiscalidad gris o marrón a la rehabilitación energética. En relación a este capítulo se analizará una propuesta para alcanzar ingresos suficientes que permitan la movilización de recursos.
- En tercer lugar, **captar capital privado** mediante un marco de inversión seguro y favorable, aunque con fines sociales y rentabilidad limitada, de manera que sea compatible con el derecho de acceso y disfrute de una Vivienda Digna y adecuada.

Todas estas acciones pueden ser realizadas por el Estado en virtud de su competencia exclusiva para fijar las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 de la Constitución), sin perjuicio de la competencia exclusiva de las comunidades autónomas en materia de vivienda.



## C3.4 Centralización de recursos

La creación y desarrollo del Monedero de la Vivienda Digna necesita la captación de varios recursos de orden público y privado. Una parte de estos recursos será centralizada por el I-ViDa, mientras que otros recursos se encuentran en el sector privado: ya sea la banca comercial o el capital de los arrendadores profesionales.

En cualquier caso, **el rol del I-ViDa no será sólo canalizar sus recursos propios, sino jugar un rol de facilitador y dotar de coherencia las diferentes intervenciones existentes, procedentes de inversores privados y del sector financiero.**

El eje central del despliegue del Monedero consiste en definir una estrategia financiera que ordene los flujos y recursos disponibles, así como el rol de cada agente en el proceso.

El objetivo es acelerar la movilización anual hasta alcanzar en 2028 una inversión mínima de 18.700 millones de euros anuales, que se dividirán en tres tercios: un tercio de la inversión pública; un tercio de inversión privada; y un tercio de la inversión financiera.

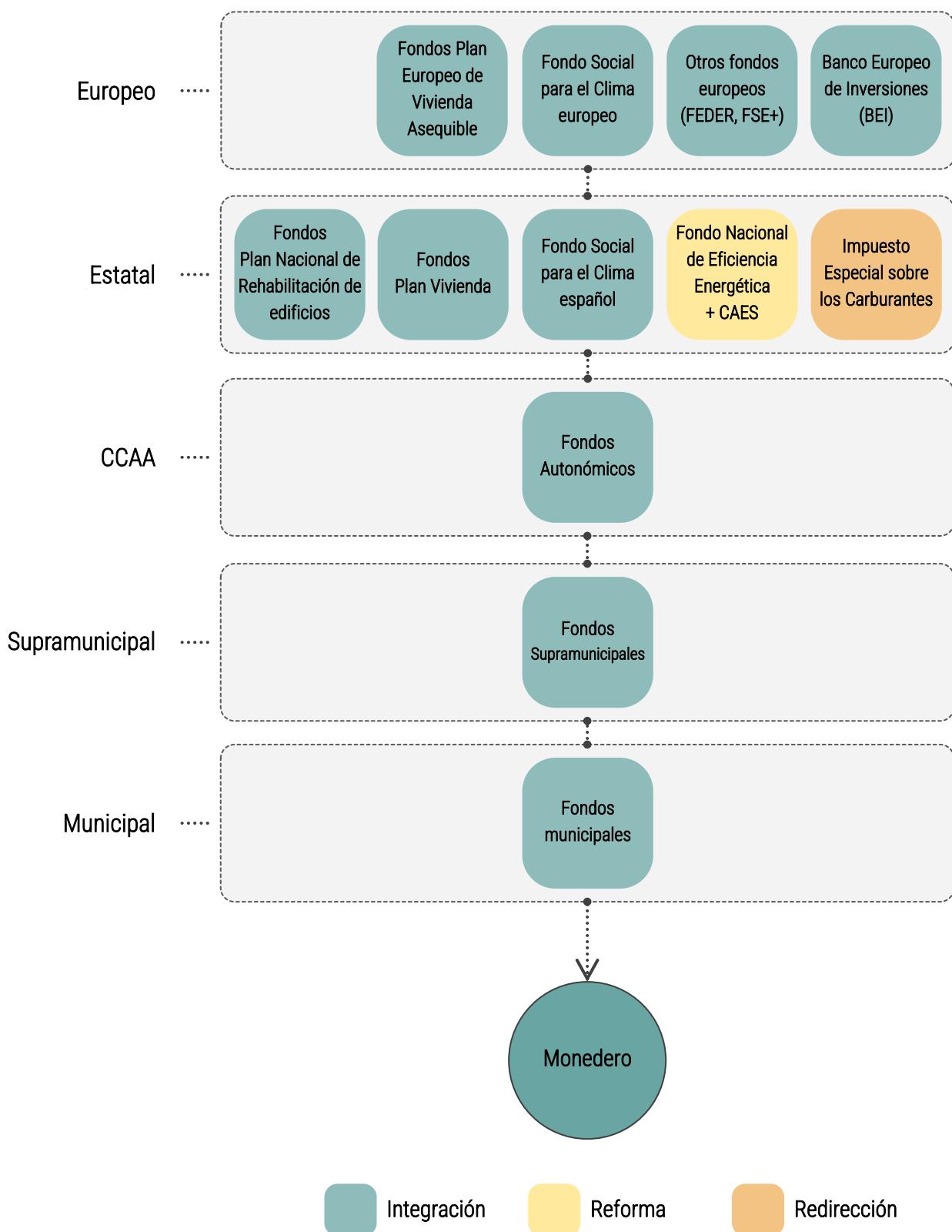
La **inversión pública** y el gasto público se fundamenta en los nuevos recursos que derivan de la reforma del sistema CAES, así como de la nueva fiscalidad asociada a la rehabilitación que se expondrá posteriormente. Esta parte se compone de subvenciones e inversiones. El instrumento de Inversión Social en Vivienda Digna (IS-ViDa) se computará como tal -no conlleva gasto ni debe ser considerado como deuda-, y su acción llevará asociado que dicha inversión se traduzca en una parte alícuota de la propiedad, que podrá traducirse en un ejercicio del derecho de tanteo y retracto cuando dicho inmueble se transfiera. Siendo esta una de las vías más interesantes para ampliar el parque público de vivienda.

La **inversión privada** se basa en la movilización de capital privado y se sustenta en las reformas fiscales expuestas, así como en la nueva modalidad de la Cuenta-ViDa. Este tercio correspondería a las entidades y personas propietarias de las viviendas, que financiarían dicha inversión, como factor de mejora de la habitabilidad de los hogares, de los ahorros energéticos asociados y de la revalorización patrimonial de las viviendas; siendo importante en este punto el papel de los MEPS.

La parte de **inversión financiera** se basa en los instrumentos expuestos para movilizar crédito en condiciones ventajosas.

En términos de volumen de recursos públicos, se parte de una movilización de 11.100 millones de recursos iniciales, que acaban siendo más de 18.700 al año, en el periodo de 2028-2034. Esa gradualidad es fundamental también a la hora de organizar el funcionamiento de una nueva estrategia y nuevos instrumentos a la hora de articular dicha política de rehabilitación.

En una perspectiva a largo plazo estos recursos, se alimentarán también de las inversiones recuperadas. Así, aunque los recursos externos fueran disminuyendo conforme nos acerquemos a 2050 -al reducirse la fiscalidad sobre los carburantes- los recursos que provengan del retorno de las inversiones hechas en rehabilitación irían aumentando, garantizando así la sostenibilidad del instrumento.



### C3.5 Recursos procedentes de fondos existentes

La movilización de recursos para el Monedero de la Vivienda Digna no puede depender exclusivamente de nuevos mecanismos o figuras innovadoras. **Existen ya numerosos fondos e instrumentos públicos, tanto nacionales como europeos, que deben ser orientados estratégicamente para alimentar esta herramienta y facilitar una transición energética justa, ambiciosa y eficaz.**

El objetivo no es solo identificar estos fondos, sino diseñar una articulación operativa que permita canalizarlos hacia los hogares y comunidades en forma de derechos, oportunidades de inversión y apoyo estructural para la mejora del parque edificado.

España ha contado, cuenta y contará con un amplio repertorio de recursos financieros que pueden reforzar el funcionamiento del Monedero si se activa una correcta política de estructuración y focalización. Destacan los fondos del Plan Estatal de Vivienda (PEV), el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), el Fondo Nacional de Eficiencia Energética (FNEE) y el sistema de Certificados de Ahorro Energético (CAEs), o el Plan Social para el Clima, por citar solamente los más relevantes.

A nivel europeo la apuesta por la transformación del parque residencial es clara, como demuestra el enunciado Plan Europeo de Vivienda Asequible. Más allá de la finalización de los fondos Next Generation del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, serán relevantes los recursos del Fondo Social para el Clima que conectan con su rama estatal, y los enunciados por el Banco Europeo de Inversiones (BEI) en el marco de su propio Plan de Acción para la Vivienda Asequible y Sostenible.

Sin menoscabo de la necesidad de levantar fuentes de inversión adicionales a las existentes, **la prolongación, integración, reforma y redirección de los fondos existentes puede ser un mecanismo muy importante para conseguir los volúmenes de inversión necesarios para escalar la rehabilitación.** En este contexto, el siguiente apartado analiza con más detalle dos instrumentos clave del sistema energético actual que, con una reforma adecuada, podrían constituir pilares estructurales en la financiación continua del Monedero: el **Fondo Nacional de Eficiencia Energética** y el sistema de **Certificados de Ahorro Energético (CAEs)**.

#### Fondo Nacional de Eficiencia Energética y Certificados de Ahorro Energético (CAEs)

En el marco de la política europea en aras de lograr los objetivos del Acuerdo de París y alcanzar la neutralidad climática, España se ha comprometido a hacer de la eficiencia energética una prioridad en su Plan Integrado de Energía y Clima (PNIEC) en el que se prevé que el país alcance en 2030 una mejora del 43 % en eficiencia energética en términos energía final (respecto a los niveles de 2030 utilizados en la primera legislación europea - Modelo PRIMES en España).

De este modo, la vigencia del sistema nacional de obligaciones de eficiencia energética ha sido ampliada hasta 2030 con nuevas obligaciones de ahorro energético para el periodo 2021-2030. Con la introducción de la Directiva de eficiencia energética, España debe alcanzar un ahorro acumulado de 53.593 ktep, lo que supone una mejora de 1,49 % de media por año entre 2021 y 2030, basado en un incremento escalonado de la intensidad del objetivo.

Para lograr estos objetivos, fue creado el Sistema Nacional de Obligaciones de Eficiencia Energética (SNOEE) que asigna a las empresas comercializadoras de gas y electricidad, a los operadores de productos petrolíferos al por mayor y a los operadores de gases licuados de petróleo al por mayor (los sujetos obligados) una cuota anual de ahorro energético que se establece anualmente en virtud de una orden ministerial.

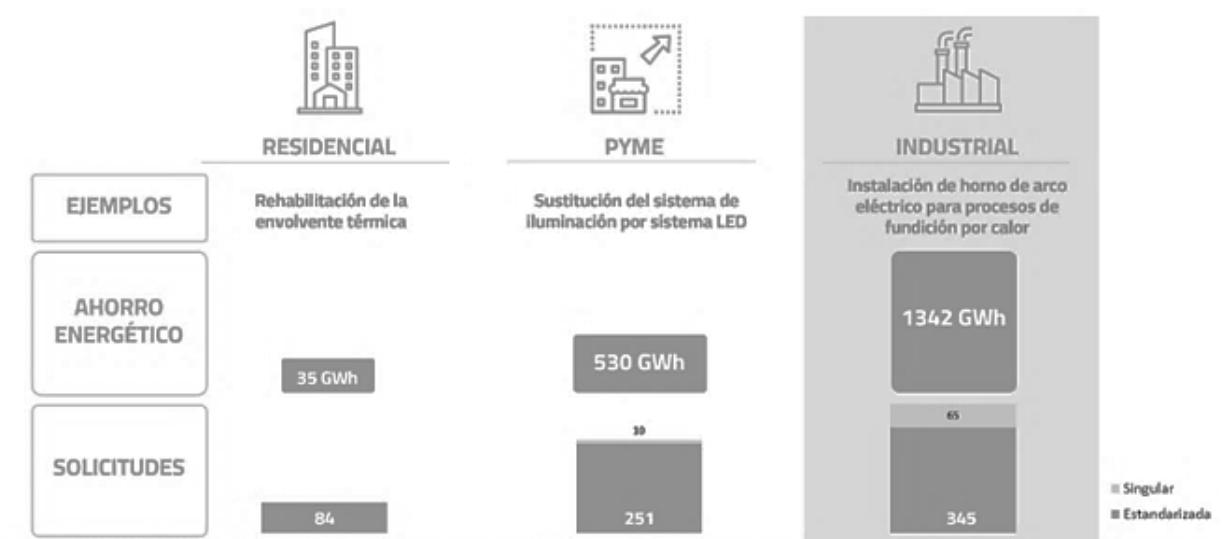
Para hacer efectivo el cumplimiento de las obligaciones anuales de ahorro energético, los sujetos obligados deben realizar una contribución anual financiera al Fondo Nacional de Eficiencia Energética (FNEE) de un importe igual a su obligación de ahorro multiplicada por la equivalencia financiera fijada anualmente por la orden mencionada.

Si tomamos en cuenta el objetivo de ahorro de energía final del SNEE para el año 2025 fijado a 5.815 GWh, así como la equivalencia financiera (189.165,95 euros/GWh), el resultado final es aproximadamente 1.100 millones de euros.

Alternativamente, desde el año 2023, los sujetos obligados pueden satisfacer parcialmente su obligación de ahorro mediante Certificados de Ahorro Energético (CAEs). Para el año 2025, los sujetos obligados deben aportar como mínimo 15 % de su cuota de obligación de ahorro mediante aportaciones económicas al FNEE, pudiendo satisfacer el resto de su obligación mediante la liquidación de CAE.

No obstante, el sistema CAE no está diseñado para acoger las particularidades de la rehabilitación energética de edificios y, por lo tanto, no favorece estas actuaciones. Según el balance de 2024 del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, el sector residencial sólo ha presentado 84 solicitudes de emisión de CAEs sobre el total de 410, por un ahorro de tan sólo 35 GWh, es decir menos del 2 % del ahorro total generado.

#### DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE AHORRO Y SOLICITUDES



Fuente: MITECO

La débil incidencia del sector residencial en el mercado de los CAEs se debe a varios factores. En primer lugar, la publicación tardía de fichas estandarizadas para actuaciones en el sector residencial. Aun así, el freno consustancial mayor se encuentra en el método de cálculo del ahorro energético que no toma en cuenta el ahorro energético durante todo el ciclo de vida útil de un proyecto, sino el ahorro anual generado y expresado inmediatamente después de la operación en kWh.

En definitiva, desde su creación, los CAEs han beneficiado a la actividad industrial, y ello a pesar de que el principal incentivo de las actuaciones de eficiencia energética en este sector son los ahorros por sí generados y la reducción de la huella carbono (en relación con eventuales derechos de emisión).

No obstante, el sector residencial supone aproximadamente 17 % del consumo final eléctrico en España. Debido al carácter diluido del ahorro en muchos hogares, parece muy difícil movilizar el esfuerzo colectivo en favor de la rehabilitación.

Es precisamente por este motivo que es necesario que los instrumentos incentivados como los CAEs sean enfocados hacia un sector con fuerte impacto y que necesita apoyo público y privado como es el sector residencial.

Por estos motivos, el presente informe propone una serie de medidas de reforma del marco normativo actual que rige el sistema de CAEs, que supondría una reorientación de 700 millones al año.

## **Reforma del sistema de CAEs**

Como se ha explicado anteriormente, el ahorro generado por las actuaciones de eficiencia energética para la emisión de CAEs es calculado en kWh ahorrados al año siguiente de la actuación. Este método de cálculo beneficia a operaciones de eficiencia con un retorno inmediato como sucede con la electrificación en usos industriales, que ha cooptado una gran parte del volumen de CAEs. Por el contrario, este método de cálculo penaliza las actuaciones de eficiencia energética con un ahorro acumulado a lo largo de toda la vida útil del proyecto y menos tangible en términos de reducción inmediata del consumo, como sucede en las actuaciones de aislamiento térmico de una vivienda, por ejemplo.

Este método de cálculo proviene de la ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia que introdujo el sistema nacional de obligaciones de eficiencia energética que define objetivos de ahorro anual expresados en GWh. Asimismo, el Real Decreto 36/2023, de 24 de enero, por el que se establece un sistema de Certificados de Ahorro Energético impone a los sujetos obligados una liquidación anual de los CAEs (artículo 6) y establece que el valor del CAE es igual a un kilovatio hora (artículo 8).

De este modo las medidas estandarizadas, así como las actuaciones singulares, toman en cuenta el ahorro generado sólo de forma anual y no durante toda la vida útil del proyecto.

**Cabe cuestionarse si una misma actuación puede generar varios CAEs a lo largo de la vida útil de un proyecto como ahorros recurrentes, puesto que la ley mencionada, así como su desarrollo reglamentario no lo prohíben expresamente.** Sin embargo, tal práctica choca con los principios del sistema nacional de eficiencia energética que ha fijado períodos de obligación anuales y una

contabilización anual del ahorro por proyecto. En conclusión, esta práctica podría ser considerada como abusiva de derecho y por lo tanto desaconsejada.

**La solución debe pasar por una reforma del sistema de CAEs que transforme la unidad de medida del ahorro en ahorro acumulado**, como sucede en Francia, país pionero del sistema de CAEs en Europa. Para ello, es necesaria una modificación de la Ley 18/2014 que introduzca esta nueva unidad de medida, así como el marco normativo que permita el desarrollo de la reforma.

Además de esta medida fundamental del sistema de CAEs que permita monetizar los ahorros generados por un proyecto de rehabilitación energética a lo largo de su vida útil, se proponen dos medidas para impulsar la rehabilitación energética residencial y su impacto social: la **participación de la Administración pública en el mercado de CAEs y la ponderación del efecto de la rehabilitación en los colectivos más vulnerables**.

El RD 36/2023 mencionado anteriormente dispone que sólo pueden ser titulares de un CAE el sujeto obligado o el sujeto delegado que ha obtenido delegación de uno o varios sujetos obligados para la obtención de ahorros y ha sido acreditado como tal por el Coordinador Nacional del Sistema de CAE.

De este modo, el propietario del ahorro, es decir la persona física o jurídica que lleva a cabo la inversión de la actuación o bien se la ha sido cedido el ahorro generado, debe delegar a un sujeto obligado o a un sujeto delegado el ahorro generado a cambio de una contraprestación (convenio CAE). Esta contraprestación, normalmente de carácter económico, puede consistir en una reducción de la factura de la actuación o un pago pecuniario y debe figurar en el convenio CAE.

En este sentido, sólo pueden presentar solicitudes de emisión de CAE los sujetos obligados y los sujetos delegados<sup>46</sup> y sólo estos mismos actores pueden ser titulares de CAEs<sup>47</sup>. Sin embargo, una de las particularidades de los CAE es que se trata de bienes muebles negociables en un mercado secundario regido por las leyes de la oferta y la demanda (aunque este mercado esté bajo influencia de las obligaciones financieras de participación al fondo).

El valor del ahorro puede aumentar en el mercado de CAEs respecto a la contraprestación recibida por el propietario del ahorro. Esto puede crear cierta desigualdad puesto que el propietario del ahorro no beneficia plenamente de su valorización en el mercado; y aún más en el sector residencial puesto que los proyectos de particulares no pueden beneficiar de la economía de escala que permite la agregación de varios CAEs.

Para permitir el retorno social del sistema CAEs es necesario que la Administración pública pueda participar en este mercado, como sucede en Francia, y así agregar los CAEs generados en el sector residencial y monetizarlos a su justo valor.

Es posible imaginar que el I-ViDA recupere el ahorro generado por las rehabilitaciones que benefician de subvenciones públicas y así alimentar el presupuesto destinado a estas subvenciones. Esto permitiría, además, evitar fraudes en el mercado residencial y dotar de cierta equidad todos los proyectos de

---

<sup>46</sup> Artículo 14 del Orden TED/815/2023, de 18 de julio, por la que se desarrolla parcialmente el Real Decreto 36/2023, de 24 de enero, por el que se establece un Sistema de Certificados de Ahorro Energético.

<sup>47</sup> Artículo 2.i) del Real Decreto 36/2023, de 24 de enero, por el que se establece un sistema de Certificados de Ahorro Energético.

rehabilitación que se benefician de subvenciones públicas. Así, se propone que por ley, el I-ViDa pueda cumplir dicha función.

En este sentido, la prevención del fraude no es baladí puesto que todas las medidas de certificación y represión del fraude toman una parte considerable del valor del CAE en perjuicio del valor del ahorro. El ejemplo de Francia nos muestra que el sector residencial ha sido víctima de innumerables infracciones que han despreciado el sistema CAE. La centralización por la Administración resulta pues una seguridad importante para los particulares.

Esta medida podría realizarse paralelamente sin modificación legislativa tan sólo modificando el Real Decreto. Concretamente debe modificarse los sujetos que pueden ser “Titular del CAE”<sup>48</sup> para incluir la Administración pública Estatal, autonómica y local, así como las entidades asimiladas (por ejemplo, las empresas de vivienda pública).

De este modo, la Administración podría emitir CAEs y venderlos en el mercado, sin necesidad de ser sujeto delegado, cuyos requisitos técnicos resultan inalcanzables para una administración, sobre todo local. Para ello, debe ajustarse la redacción del Real Decreto para que los CAEs puedan ser transferidos por sus titulares a sujetos obligados o delegados<sup>49</sup>. Asimismo, deberán adaptarse ciertas disposiciones para que la Administración puede solicitar la emisión de CAEs sin cantidad mínima de ahorro de energía, como mínimo una vez al año<sup>50</sup>.

Sin embargo, la posibilidad de liquidar CAEs sólo debe mantenerse a los sujetos obligados y sujetos delegados como es el caso actualmente<sup>51</sup>.

Por otro lado, el artículo 18.6 del Real Decreto prevé que las actuaciones estandarizadas podrán incorporar coeficientes de corrección sobre los ahorros para determinadas actuaciones para tomar en consideración el logro de objetivos ambientales y de eficiencia energética en el conjunto de la economía.

En 2024 se publicaron fichas estandarizadas para la rehabilitación energética del sector residencial e incluso otra ficha vinculada con público vulnerable para luchar contra la pobreza energética. No obstante, estas fichas no proponen un coeficiente de ponderación superior a uno. De momento, el único incentivo de los sujetos obligados para comprar este tipo de CAEs respecto de otros está relacionado con sus propios criterios de responsabilidad corporativa.

Habrá que observar si el precio del CAE de fichas con carácter social es superior porque la demanda es superior a la oferta. Aun así, en el marco normativo actual en el que el ahorro es calculado sobre un solo año y a la espera de las reformas propuestas por este informe de equidad de las subvenciones y reforma del sistema de CAEs, cabría aplicar un coeficiente superior para impulsar este tipo de

---

<sup>48</sup> Artículo 8 y 2.i del Real Decreto 36/2023, de 24 de enero, por el que se establece un sistema de Certificados de Ahorro Energético.

<sup>49</sup> Artículo 15 del Real Decreto 36/2023, de 24 de enero, por el que se establece un sistema de Certificados de Ahorro Energético.

<sup>50</sup> Modificación del artículo 14.6 del Orden TED/815/2023, de 18 de julio, por la que se desarrolla parcialmente el Real Decreto 36/2023, de 24 de enero, por el que se establece un Sistema de Certificados de Ahorro Energético que impone una emisión mínima de 30 MWh.

<sup>51</sup> Conviene modificar el artículo 14 del Real Decreto 36/2023, de 24 de enero, por el que se establece un sistema de Certificados de Ahorro Energético para retomar la redacción del artículo 8.7 que dispone que “Los CAE solamente podrán ser liquidados por los sujetos obligados y/o los sujetos delegados”.

proyectos. Dicha mayoración está totalmente justificada por la dificultad que supone llevar a cabo proyectos de eficiencia con público vulnerable, que demanda un apoyo social, financiero y administrativo extraordinario, además del apoyo técnico propio a todo proyecto de eficiencia energética.

En definitiva, este informe propone **tres medidas de reforma del sistema CAEs indispensables**:

- el cálculo del ahorro acumulado en lugar del cálculo anual,
- la titularidad pública de los CAEs,
- y una revalorización del CAE social.

Estas medidas tienen como objetivo dirigir una parte consustancial de los CAEs hacia el sector residencial que necesita un incentivo adicional para desplegar su pleno potencial de eficiencia energética. Todas estas medidas tienen una inspiración del modelo francés que avalan el interés de la reforma propuesta.

### **El modelo francés de “*Certificats d’Économie d’Énergie*” (CEE)**

Francia fue el primer país europeo en instaurar un sistema de certificados de ahorro energético en 2005, los conocidos “*Certificats d’Économie d’Énergie*” (CEE). En primer lugar, cabe recordar que las obligaciones de eficiencia energética en Francia se liquidan única y exclusivamente a través de CEE. A diferencia de España, no existe un fondo nacional con obligaciones de aportación anual. Cada sujeto obligado debe justificar la realización de medidas de eficiencia energética a través de la presentación de CEE.

Las obligaciones de los sujetos obligados son plurianuales según el período de obligación fijado, habitualmente de tres años. Esta frecuencia permite a los sujetos obligados tener una estrategia de suministro de CEE a medio plazo y permite hacer balances y las reformas necesarias entre cada ciclo.

El precio de los CEE se ha determinado según las evoluciones de este mercado, a diferencia de España, que se trata de un sistema alternativo al Fondo y en el que la cuota de participación de cada sujeto obligado limita artificialmente el precio del CAE.

Otra diferencia principal con el mercado español es la unidad de medida del ahorro. En Francia un CEE es igual a 1 kWh *cumac* de energía final. El término “*cumac*” corresponde a la contracción de “*cumulés*” (acumulados) y “*actualisés*” (actualizados). Por un lado, el ahorro de una operación corresponde al cúmulo de ahorro energético anual realizado durante toda la vida útil del proyecto y, por otro lado, dichos ahorros son actualizados anualmente con un coeficiente de actualización de 4 %.

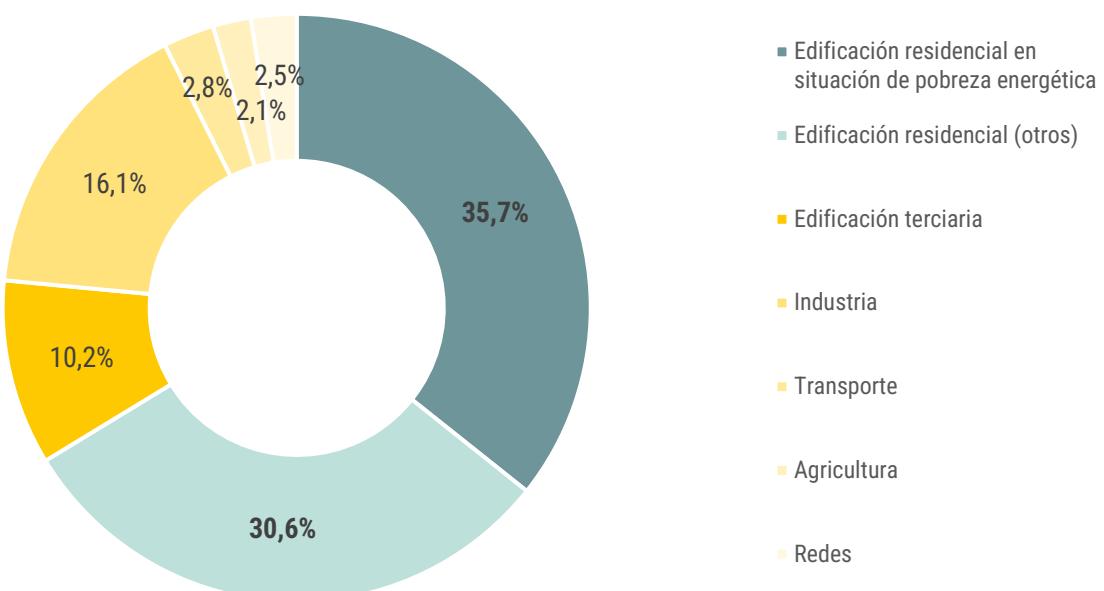
Las medidas de ahorro pueden intervenir en varios sectores de actividad: residencial, terciario, industrial, agrícola, transportes, redes... Los sujetos obligados tienen la posibilidad de adquirir CEE a otros actores que han llevado a cabo operaciones de eficiencia, ya sea a sujetos delegados como a los actores “*éligibles non obligés*”, es decir sujetos elegibles no obligados.

Esta categoría incluye la administración pública local (regiones, departamento y entes locales), la Agencia nacional de la vivienda (Anah), las empresas de vivienda pública, las sociedades públicas locales que realizan operaciones de eficiencia energética... Estos actores pueden emitir CEE respecto a las operaciones realizadas en su propio patrimonio o bien en el patrimonio de sus administrados y venderlos en el mercado, generando así cantidad consecuentes de ingresos para financiar la transición energética local con un fuerte retorno para la sociedad y el territorio.

En este sentido, la Agencia nacional de vivienda francesa adquiere y valoriza los CEE emitidos por las operaciones de rehabilitación globales que se benefician de ayudas públicas. Esta medida relativamente reciente ha permitido alimentar el presupuesto de la Agencia y así aumentar la cantidad de las subvenciones (además de la aumento presupuestaria del Estado). Asimismo, esta medida ha permitido a los particulares acceder al mercado de CEE de forma segura y evitando el fraude.

Otra particularidad del sistema francés es la existencia de CEE “précarité énergétique” es decir, certificados de ahorro cuyos beneficiarios finales de las actuaciones son los hogares vulnerables en situación de pobreza energética. Estos certificados fueron creados en 2015 por la Ley para la transición energética con reglas de bonificación particulares para los hogares con ingresos “modestos” o “muy modestos”, obligando a los sujetos obligados a presentar un volumen mínimo de “CEE précarité énergétique”.

Asimismo, en Francia, además de las fichas estandarizadas y de las actuaciones particulares, el Ministerio de Energía organiza subastas de proyectos de eficiencia energética y de lucha contra la pobreza energética. Los ganadores pueden emitir CEE durante tres o cinco años según la duración del proyecto (posibilidad de reconducir) y vender directamente los certificados a sujetos obligados a través de un convenio. Este mecanismo permite así financiar proyectos y empresas innovadoras con una lógica de escalabilidad. El enfoque de las políticas públicas de los CEE ha conducido a redirigir la mayoría de los CEE al sector residencial y a los proyectos de pobreza energética como demuestra el último balance publicado por el Ministerio francés de la transición energética:



CEE CL+PE emitidos por sector (operaciones estandarizadas y específicas) en 2022-2023

Fuente: Rapport de bilan annuel des CEE pour l'année 2023 - MTES

Como muestra este esquema, dos tercios del volumen de CEE otorgados en 2023 en Francia han sido destinados al sector residencial, ya sea en acciones de pobreza energética (mayor volumen), o de carácter general. Asimismo, el informe del Ministerio francés de la energía precisa que 92,8 % de los CEE han sido obtenidos en el marco de operaciones estandarizadas, mientras que sólo 2,2 % a través de operaciones específicas. El 5 % restante corresponde a los programas de acompañamiento antes mencionados.

### **Objetivo: 2/3 del Fondo para rehabilitación**

La propuesta de reforma del sistema CAE tiende a orientarse hacia el sistema francés, cuyas políticas han permitido destinar 2/3 de los CAE emitidos anualmente al sector de la rehabilitación. Las principales reformas propuestas comprenden el cómputo de la energía ahorrada acumulada a lo largo de toda la vida útil del proyecto, así como la participación de la Administración pública, y en particular el I-ViDa, para garantizar un acceso equitativo y seguro a todas las personas que realizan una operación de rehabilitación de la vivienda.

**La reforma propuesta tiene como objetivo orientar estos recursos de financiación de la eficiencia energética hacia un sector, como el de la vivienda, que necesita un estímulo financiero complementario para la realización de actuaciones** y que en muchos casos resulta fundamental e indispensable para la propia realización de la rehabilitación. Por el contrario, el sector industrial que dispone con mayor capacidad de inversión y de captación de financiación. A su vez, las actuaciones de eficiencia energética en el sector industrial son intrínsecas a su objetivo de competitividad en términos de reducción de gastos energéticos y mejora medioambiental.

Asimismo, cabe recordar que el Plan de Rehabilitación de Vivienda y Regeneración Urbana, contemplando una inversión inferior a la prevista por esta nueva estrategia preveía que sólo los programas de rehabilitación supondrán un crecimiento de 188.300 empleos directos y un impacto en el PIB de +13.500 millones. El efecto palanca de la intervención en el sector rehabilitación sería clave para la economía española.

En este sentido, si se orienta la misma proporción de CAE a la rehabilitación que en Francia, **podrían obtenerse alrededor de 750 millones de euros anuales, pudiendo destinar alrededor de 500 millones a los Recursos I-ViDa**. Esta orientación debería ser temporalmente escalonada.

## **C3.6 Recursos procedentes de la fiscalidad**

El segundo paquete que tiene que llenar el Monedero en lo que se refiere a recursos públicos vinculados al refuerzo de una fiscalidad verde progresiva sobre emisiones.

La propuesta fiscal debe tener algunos requisitos básicos:

- **Suficiencia.** La propuesta debe tener un alcance que permita conseguir los recursos suficientes orientados a rehabilitación. Se trata de alcanzar una cifra que se sitúe en torno a los 2.000 millones de euros al año, que se sumarían a los recursos provenientes del sistema CAEs y el Fondo Nacional de Eficiencia Energética.

- **Aceptabilidad.** La propuesta debe poder tener un recorrido que se base en la aceptación de la propuesta en términos sociales.
- **Sostenibilidad.** La propuesta debe ahondar en la sostenibilidad de la medida, favoreciendo la descarbonización de la economía.
- **Escalabilidad.** La propuesta debe ir alcanzando año a año una cifra mayor, permitiendo que la nueva gobernanza de las políticas de rehabilitación pueda absorber dichos fondos.

Es a partir de estos requisitos que analizamos diferentes instrumentos fiscales para finalmente hacer una propuesta que pueda dar respuesta a los criterios de suficiencia, aceptabilidad, sostenibilidad y escalabilidad de la medida.

El análisis realizado por Greenpeace sobre subvenciones (fósiles y no fósiles) dañinas y verdes y su importancia en la transición ecológica y justa en España, describe diferentes medidas fiscales, que aun no siendo suficientes para poder abordar el reto de la rehabilitación se podrían llegar a modificar.

De acuerdo con dicho informe en 2024, la UE, el Estado español, las Comunidades Autónomas y los ayuntamientos más importantes del país destinaron alrededor de 4.346 millones de euros en subvenciones al sector de la vivienda. Del total estimado, el 10,7 % corresponde a subvenciones marrones (464 millones de €), el 30,4 % a subvenciones verdes (1.321 millones de €) y el 58,9 % restante (2.562 millones de €) a subvenciones híbridas.

## **El Bono social de electricidad y el bono social térmico**

De dichas ayudas y subvenciones, el elemento más significativo ha sido el del bono social de electricidad y bono social térmico. En 2024, esta cifra fue de 501,3 millones de euros, según la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. No parece aconsejable una retirada del dicho elemento para que se destine a rehabilitación, teniendo en cuenta el número de beneficiarios (más de 1,5 millones de familias), a pesar de tener un menor impacto que las líneas de rehabilitación, y aun sabiendo que dichas ayudas pueden tener un componente verde cuando la energía es de origen renovable, pero también marrón, cuando se financian consumos térmicos que procede de combustibles fósiles. Su substitución por una línea en materia de rehabilitación, difícil de implementar podría tener un fuerte rechazo social que haría más dificultosa la medida.

## **La Tarifa de Último Recurso para calderas comunitarias**

La tarifa regulada de calefacción de gas – Tarifa de Último Recurso (TUR) para calderas comunitarias: se trata de una tarifa aplicable temporalmente a las comunidades de propietarios, agrupaciones de comunidades de propietarios de uso residencial, así como a las empresas de servicios energéticos que les prestan servicios. Actualmente hay unos 2,5 millones de hogares y pymes acogidos a esta tarifa. Esta medida tuvo un alcance de 3.000 millones de euros entre el año 2023 y 2024. La perspectiva es que dicha tarifa vaya disminuyendo. Y a pesar de ser una cantidad notable, dicha medida es parcial, con una tendencia a la baja y sería muy poco popular su supresión.

## El Impuesto Especial sobre los Carburantes

El Impuesto Especial sobre los Carburantes, pendiente de armonización de acuerdo con los compromisos asumidos con la Unión Europea, constituye un buen ejemplo de un mecanismo capaz de reforzar los recursos públicos de manera suficiente, sostenible y escalable y, en función de su diseño e implementación, socialmente aceptable.

### Suficiencia

Según el informe de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) correspondiente a agosto de 2024, la recaudación acumulada por el Impuesto sobre Hidrocarburos hasta esa fecha fue de 8.232 millones de euros, lo que representa un incremento del 1,7 % en comparación con el mismo período del año anterior. En 2023, la recaudación por el Impuesto sobre Hidrocarburos en España fue de 12.053 millones de euros.

### Sostenibilidad (y necesidad de electrificación)

En comparación con otros países de la Unión Europea (UE), España presenta una fiscalidad sobre los hidrocarburos relativamente baja. El Impuesto Especial sobre Hidrocarburos en España es de 0,4727 euros por litro para la gasolina sin plomo de menos de 98 octanos y de 0,379 euros por litro para el diésel. Estos valores superan los mínimos establecidos por la UE, que son de 0,359 euros por litro para la gasolina y 0,330 euros por litro para el diésel. Sin embargo, se sitúan por debajo de países como Francia, Alemania o Italia.

Como resultado de esta estructura fiscal, los impuestos representan aproximadamente el 46 % del precio final de la gasolina y el 41 % del precio del diésel en España. Estos porcentajes son inferiores a los de países como Malta o Francia, donde los impuestos pueden alcanzar hasta el 56 % del precio final del carburante.

Es relevante destacar que la Comisión Europea ha instado a España a equiparar la fiscalidad del diésel y la gasolina, lo que podría implicar un aumento en el impuesto al diésel en el futuro.

En resumen, aunque España cumple con los mínimos fiscales exigidos por la UE, su carga impositiva sobre los hidrocarburos es menor en comparación con otros países europeos, lo que se traduce en precios finales más bajos para los consumidores.

Fiscalidad de la gasolina sin plomo en la UE:

- Tipo mínimo establecido por la UE: 0,359 euros por litro.
- Tipo promedio en la UE: Aproximadamente 0,55 euros por litro.
- España: 0,4727 euros por litro.

Fiscalidad del gasóleo de automoción en la UE:

- Tipo mínimo establecido por la UE: 0,330 euros por litro.
- Tipo promedio en la UE: Alrededor de 0,45 euros por litro.
- España: 0,379 euros por litro.

Si vamos a la aplicación de dicha fiscalidad sobre el gas la comparativa las cifras son las siguientes:

<b>Uso del gas natural<sup>52</sup></b>	<b>Tipo impositivo</b>
Uso como carburante	2,60 €/GJ
Uso como combustible (industrial/doméstico)	0,65 €/GJ
Producción de electricidad (excepto cogeneración)	Exento
Cogeneración, climatización, refrigeración (RDL 15/2018)	0,15 €/GJ (bonificado)

Según la AEAT (Informe Anual de Recaudación Tributaria 2022 y 2023):

- Recaudación del gas natural como combustible en 2022 ≈ 220 millones €
- Recaudación del gas como carburante (vehículos a gas): muy residual

Y si lo comparamos con otros impositivos aplicados al gas natural utilizado como combustible en algunos países europeos:

España	Francia	Alemania	Italia	Países Bajos	Suecia
0,65 €/GJ	1,19 €/GJ	1,38 €/GJ	2,10 €/GJ	3,00 €/GJ	2,80 €/GJ

La conclusión de estos datos ha supuesto que la Comisión Europea haya instado a España a revisar los incentivos fiscales al gas y equiparar su fiscalidad a la electricidad, especialmente en procesos donde existe alternativa eléctrica limpia. La estructura fiscal actual desincentiva parcialmente la electrificación, en favor de usos térmicos del gas.

Hay un aspecto que se suma al factor de la sostenibilidad. Uno de los factores de competitividad de la economía española es la fuerte presencia renovable, mientras que los procesos de electrificación no se están desarrollando al mismo ritmo que la penetración renovable. No deja de ser un absoluto sinsentido que teniendo la mayor penetración renovable en el mix energético ibérico, España mantenga la fiscalidad más baja de todo nuestro entorno en materia de hidrocarburos.

<sup>52</sup> 1 gigajulio (GJ) ≈ 27,78 m<sup>3</sup> de gas natural

## Aceptabilidad

Todo incremento del IEH debe tener muy en cuenta la necesidad de que haya aceptabilidad en dicha medida. Y dicha aceptabilidad sólo será posible si el incremento es gradual y va asociado a mejorar las condiciones de vida de la ciudadanía. Se trata por tanto de asociarlo a la estrategia de rehabilitación, y en segundo lugar hacerlo de forma paulatina, garantizando así la aceptación social y favoreciendo el consenso político en torno a la medida.

Se trata por tanto de conseguir los recursos, pero en paralelo evitar un escenario de “chalecos amarillos” que frenen en seco la medida. De ahí la importancia de la vinculación de la medida a la dotación de recursos al I-ViDa así como de la gradualidad de su implantación.

El incremento del IEH aparece pues como una de las medidas que podría permitir la suficiencia de recursos para nutrir al I-ViDa, incrementándose, a poder ser con un apoyo construido con consenso político, y por tanto con amparo legal, de forma gradual, año a año, para garantizar la movilización de dichos recursos.

## Escalabilidad (que además garantice la movilización de dichos recursos)

Partiendo de esa recaudación en torno a los 12.000 millones de euros anuales procedentes del IEH, y con el objeto de conseguir los recursos suficientes destinados al I-ViDa se propone un incremento gradual de un 3 % anual.

Primer año	Segundo año	Tercer año	Cuarto año	Quinto año	Sexto año
+ 306 millones de €	+ 730 millones de €	+ 1.112 millones de €	+ 1.506 millones de €	+ 1.911 millones de €	+ 2.328 millones de €

Esta cifra de un incremento de un 3 % anual supondría la suficiencia de recursos necesarios. A su vez, este incremento podría hacerse modulando los incrementos en función de si se trata de gas doméstico, diésel y gasolina sin plomo, pero asociando dicho incremento al fondo de recursos del I-ViDa.

Respecto a la aceptabilidad supone tan solo un incremento mínimo en los incrementos sobre los carburantes, computándose tan solo 1,4 céntimos por litro, cifra que no significa rechazo alguno, y permitiría poder nutrir de recursos al I-ViDa.

## C3.7 Recursos procedentes de fuentes privadas

La realización de todas estas acciones del Monedero requiere una cantidad más que importante de recursos económicos. Además de la movilización del presupuesto público, ya sea nacional o europeo, de los incentivos fiscales y de los instrumentos de mercado como los CAE, es necesario asociar el sector privado para conseguir lograr los objetivos colectivos de rehabilitación de la vivienda.

La ley 12/2023 por el derecho a la vivienda enumera en varias ocasiones la importancia de la colaboración público-privada. En este sentido, el presente informe propone tres formas de colaboración privada: la creación de vehículos de inversión híbridos con capital privado, la colaboración público-comunitaria y la movilización del ahorro privado de la ciudadanía que beneficie a la rehabilitación y al poder adquisitivo de los españoles gracias a una bonificación del ahorro.

Bajo un rol de coordinación del Estado, en relación con las políticas supranacionales y sus oportunidades de financiación, la colaboración público-privada y público-comunitaria puede declinarse y reforzarse en el ámbito autonómico con vinculación con las políticas de vivienda.

## **Colaboración público-privada**

En España contamos con varios ejemplos de colaboración público-privada para el desarrollo de sectores y actividades estratégicas.

Por ejemplo, la sociedad mercantil estatal AXIS gestiona el capital de riesgo del Instituto de Crédito Oficial (ICO) y actúa como entidad ejecutora del Plan de Recuperación (PRTR) movilizando recursos públicos y privados para sectores estratégicos. Esta sociedad actúa bajo una lógica de mercado, pero con un propósito de política económica pública. La participación de AXIS es 100 % pública a través del ICO, pero ello no le impide captar fondos privados vía la realización de instrumentos específicos para el sector tecnológico por ejemplo (Fond-ICO Next Tech).

El ICO tiene además otros instrumentos financieros, como los bonos verdes destinados a sostenibilidad social y ambiental. Estos bonos puestos en marcha en 2020 con un cupo de emisión de 500 millones de euros por edición tienen una demanda mucho superior, pues en 2023 hubo una demanda superior a 4.500 millones, más de nueve veces el volumen emitido, por 147 cuentas. La operación tiene un plazo cercano a cinco años y una rentabilidad de 3,076 %. Destaca la demanda registrada por bancos centrales e instituciones oficiales que han adquirido casi un tercio del volumen total de la emisión, seguido por las gestoras de fondos, los bancos y las aseguradoras y fondos de pensiones.

Los informes de impacto mencionan el sector de la rehabilitación como uno de los beneficiarios de los bonos verdes, sin que sea posible identificar el montante de la inversión total y ejemplos concretos. Sin embargo, este tipo de instrumentos parecen una excelente oportunidad para financiar la rehabilitación en un contexto de aumento de la demanda en productos de inversión verdes, relacionados con el desarrollo de la taxonomía europea y la regulación bancaria europea.

Otro ejemplo de colaboración público-privada en un sector estratégico sería la Compañía Española de Financiación del Desarrollo (COFIDES) con naturaleza jurídica de sociedad anónima estatal e integrada al sector público empresarial español, pero con una participación mixta pública y privada en su capital que incluye entidades bancarias. No obstante, el control efectivo y la orientación estratégica es de índole pública.

Los objetivos de esta entidad están relacionados con la internacionalización de la economía española y para ello gestiona diversos fondos para inversiones en el exterior, la internacionalización de pymes españolas o la cooperación al desarrollo en países con una economía emergente.

La importancia de la rehabilitación energética en términos ambientales y sociales, así como el peso de esta actividad en la economía real y no deslocalizable española, en términos de PIB, de ingeniería y de empleos, justifica plenamente la creación de instrumentos de colaboración público-privado en beneficio del sector de la rehabilitación.

En este sentido, la Comisión Europea y el Grupo de la Banca Europea de Inversión (BEI) han sentado recientemente las bases de una nueva plataforma de inversión paneuropea para una vivienda asequible y sostenible, que incluye la rehabilitación energética de la vivienda existente. Para ello, el BEI prevé inversiones alrededor de 10.000 millones de euros en los próximos dos años.

Entre los pilares de esta nueva política se hace clara referencia a la movilización del sector privado, incluyendo las entidades con ánimo de lucro.

Bajo un rol de coordinación del Estado, en relación con las políticas supranacionales y sus oportunidades de financiación, la colaboración público-privada puede declinarse y reforzarse en el ámbito autonómico con vinculación con las políticas de vivienda.

## Colaboración público-social

La colaboración público-social, incluida la comunitaria, emerge como nuevo modelo de gestión sin ánimo de lucro y ofrece nuevas oportunidades de colaboración entre administraciones y entidades sociales o ciudadanas para generar vivienda asequible fuera del mercado especulativo, priorizando el valor social y el derecho a la vivienda a través de la gestión colectiva.

Fórmulas como la cesión de uso y otras ya son ejemplo en Barcelona<sup>53</sup>, Valencia<sup>54</sup> o Madrid<sup>55</sup>, con normativas específicas. Y con casos que tanto se centran en la construcción de nuevas viviendas, como en la rehabilitación de edificios existentes<sup>56</sup>.

Más allá de su papel como modelo alternativo de gestión, la colaboración público-social presenta también un potencial relevante como mecanismo de movilización de recursos privados orientados a la rehabilitación y al acceso a la vivienda. En el marco del Monedero, estas fórmulas permiten incorporar capital privado que no responde a lógicas especulativas, sino a criterios de impacto social, estabilidad y retorno a largo plazo.

Las entidades de la economía social, las cooperativas de vivienda y de servicios, así como determinadas organizaciones no gubernamentales, fundaciones y estructuras comunitarias, han demostrado capacidad para canalizar ahorro privado y recursos patrimoniales cuando existe un marco claro de gobernanza, una finalidad social explícita y un nivel de riesgo acotado. Las comunidades energéticas son un claro ejemplo de ello. El Monedero puede actuar en este sentido como instrumento agregador y de garantía, reduciendo la fragmentación de los proyectos y facilitando la entrada de capital privado paciente y alineado con el interés general.

---

<sup>53</sup> Sostre Civic (<https://sostrecivic.coop>) y La Dinamo Fundació (<https://ladinamofundacio.org/>)

<sup>54</sup> Ley de viviendas colaborativas de la Comunidad Valenciana. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2023/BOE-A-2023-10134-consolidado.pdf>

<sup>55</sup> Comunidad de Madrid, Guía del socio cooperativista de viviendas

<sup>56</sup> Sostre Cívic 2018, Princesa49. <https://sostrecivic.coop/es/projectes/princesa49/>

Asimismo, estas fórmulas permiten activar mecanismos de corresponsabilidad financiera por parte de la ciudadanía, ya sea a través de aportaciones de capital cooperativo, instrumentos participativos o reinversión de los ahorros generados por las propias actuaciones de rehabilitación. De este modo, la colaboración público-social no solo contribuye a gestionar vivienda y rehabilitación fuera del mercado especulativo, sino que amplía la base de financiación disponible, reforzando la sostenibilidad económica del Monedero y multiplicando el efecto tractor de los recursos públicos.

### **Ciudadanía: la Cartilla de transición ecológica**

Se propone la creación de libretas de ahorro reguladas por el Estado cuyos fondos podrán ser utilizados para financiar proyectos de transición ecológica, como la rehabilitación energética de la vivienda.

A modo de ejemplo, en Francia existen este tipo de cuentas, como el "Livret A" o el "Livret Développement Durable et Solidaire" (LDDS) que incitan al ahorro gracias a un tipo de interés fijado por el Estado y exonerado de impuestos, con un límite de ahorro máximo al que se suman los intereses generados anualmente. A diferencia de las letras del tesoro, bonos y obligaciones del Estado, el ahorro dispuesto en la cartilla está siempre disponible y es posible ingresar o retirar fondos a todo momento.

Por ejemplo, en febrero de 2025 el tipo de interés de estas cuentas en Francia estaba fijado a 2,4 %. A finales de diciembre de 2024, el ahorro total de los franceses en las cuentas de ahorro reglamentadas de Livret A y LDDS era superior a 600.000 millones de euros.

Estos fondos son utilizados para proyectos de interés general, sobre todo para el sector de la vivienda social (Livret A) y proyectos de transición energética y economía social y circular (LDSS). Concretamente, 60 % de estos fondos son utilizados por la banca pública "Caisse des dépôts et consignations" (CDC) y el resto por la banca comercial que está sometida a reglas estrictas de financiación y debe dirigir estos recursos a pequeñas y medianas empresas para proyectos sostenibles, iniciativas de economía social y circular y, sobre todo, proyectos de rehabilitación energética de la vivienda para particulares.

Este mecanismo permite financiar proyectos con fuerte impacto social y ambiental con un tipo de interés competitivo y, a la vez, garantizar un ahorro razonable y seguro a los ciudadanos. La tasa de interés está fijada por el Estado y toma en cuenta la inflación, las tasas interbancarias, así como el impacto generado en la sociedad.

En España, sería posible imaginar un producto de ahorro similar con una utilización por el ICO para la generación de líneas de crédito destinadas a la construcción y rehabilitación de vivienda social y otra parte utilizada por la banca comercial para financiar la Cuenta Vi-Da. Este mecanismo integraría los Recursos Vi-Da.

La cartilla de ahorro no es sólo un recurso importante de la política de rehabilitación, sino un instrumento incitativo y bonificador del ahorro de los ciudadanos al servicio del interés general en el que todos salen beneficiados.

# Corolario

# La Vivienda Digna es posible

El presente informe ha mostrado que la rehabilitación del parque residencial en España no puede seguir considerándose una política marginal supeditada a fondos coyunturales, ni como un ejercicio técnico limitado a la mejora de la eficiencia energética.

El análisis realizado confirma que **la inercia actual es insuficiente**. Así lo indican los principales indicadores estatales y europeos, que sitúan tanto el volumen de viviendas rehabilitadas en los últimos 10 años, como la actual tasa anual, lejos de las exigencias normativas y las previsiones estratégicas. Y difícilmente auguran la viabilidad de escalar la rehabilitación hasta las cuantías que garantizan el cumplimiento del Acuerdo de París, a saber, 718.000 viviendas anuales intervenidas a partir de 2028.

La falta de una narrativa integradora y la fragmentación institucional siguen reproduciendo barreras estructurales que impiden el cambio de escala de la rehabilitación. Entre otros factores, el lenguaje de la eficiencia energética, aunque necesario, no moviliza por sí solo ni a la ciudadanía ni a los agentes financieros e institucionales.

Para desatar su verdadero potencial transformador, es imprescindible reenfocar el problema: dejar de hablar de rehabilitar en clave de eficiencia energética y comenzar a hablar de disponibilidad de **Vivienda Digna** en todas sus dimensiones: de viviendas seguras y saludables, funcionales, sostenibles y resilientes, y bellas; de viviendas que sean también asequibles y que se encuentren ubicadas de forma equilibrada en el territorio.

La Llave de la Vivienda Digna se encuentra en la transformación del sector residencial, y para ello se propone construir un **nuevo modelo organizativo**: uno que combine digitalización profunda del conocimiento del parque, visión estratégica a largo plazo, y estructura institucional multinivel. Un modelo donde el Monedero de la Vivienda Digna articule al eje financiero del proceso de transformación de las viviendas de nuestro país.

La propuesta que lanza este informe es, pues, global y ambiciosa. Porque atiende a la complejidad y la magnitud del reto, dando respuesta a la mayor parte de las barreras legislativas, organizativas, financieras y sociales actuales. Y ello exige avanzar a tres niveles:

En primer lugar, un **nivel estratégico** en el que la Vivienda Digna se integre como política estructural basada en información de calidad y en planes estratégicos que marquen objetivos vinculantes y plazos definidos.

En segundo lugar, un **nivel de gobernanza**, con la creación de una arquitectura institucional robusta y transcalar, encabezada por el nuevo Instituto de la Vivienda Digna, e implementada por agentes específicos -Agencias de Rehabilitación y Oficinas de Proximidad– que acerquen la estrategia a cada barrio y comunidad de personas.

Y, finalmente, un **nivel instrumental**, donde se articule un nuevo marco a partir del Registro Digital del Edificio y el Pasaporte de Rehabilitación, que integre las herramientas ya existentes. Y donde la financiación, organizada mediante el Monedero de la Vivienda Digna, pueda multiplicar los fondos invertidos y pueda desarrollar los instrumentos de actuación adecuados para no dejar a nadie atrás.

Sin embargo, la propuesta de valor del Monedero de la Vivienda Digna no debe verse frenada por la lentitud en el despliegue de los distintos elementos que conforman el nuevo modelo organizativo del sector e, incluso, su ausencia a corto plazo. Somos consciente de que existen elementos de bloqueo específico al desarrollo de este instrumento financiero que deben ser abordados. E aquí algunas cuestiones:

- **¿Tiene sentido el Monedero sin una política global de Vivienda Digna y la capacidad de exigir este derecho?**

Evidentemente, aunque se perdería fuerza de impulso del sector, todo nuevo instrumento de financiación socialmente justo, aunque solamente se focalice en la mejora de la calidad arquitectónica de la vivienda, e incluso en particular en su comportamiento energético, contribuye al escalado de la rehabilitación y a la mejora de las condiciones de vida de todos los segmentos de la población, como han demostrado parcialmente las ayudas del PRTR derivadas de los Fondos Next Generation.

- **¿Tiene sentido el Monedero sin la disponibilidad de un nuevo Instituto de la Vivienda Digna estatal y un sistema de Agencias de rehabilitación de edificios territoriales?**

Evidentemente, aunque la capacidad de coordinación transcalar y de agregación de fondos se vería mermada, las Oficinas de Proximidad -obligatorias según la EPBD- podrían ejercer el papel de ventanilla única integral de la financiación -entre otros aspectos-, para informar y acompañar a la ciudadanía en el proceso de rehabilitación.

- **¿Tiene sentido el Monedero sin la disponibilidad del Registro Digital del Edificio y el Pasaporte de Rehabilitación?**

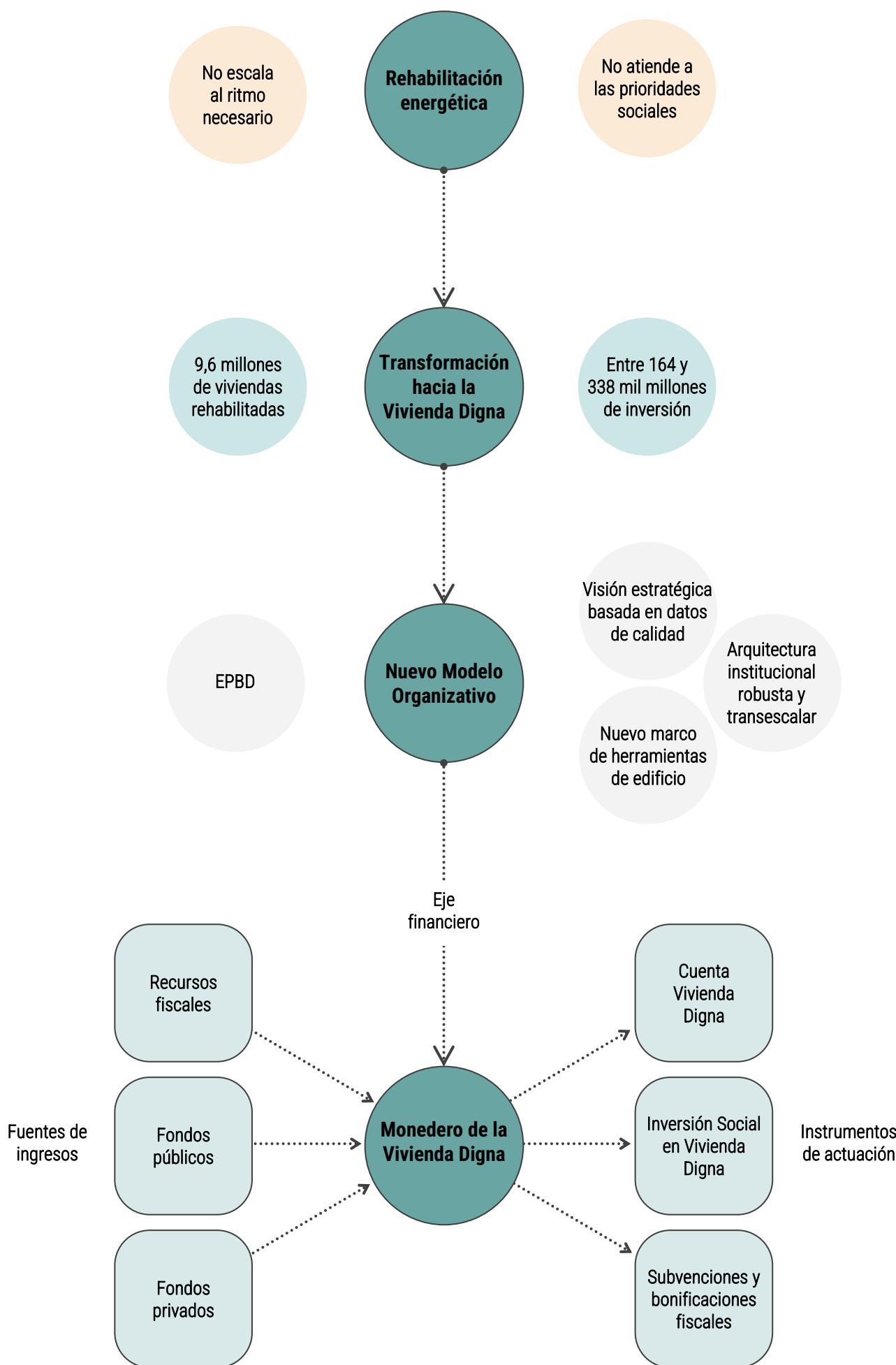
Evidentemente, aunque se carecería de información interoperable del edificio y de un plan a largo plazo que garantice el cumplimiento de los objetivos públicos, el Monedero podría actuar como catalizador de operaciones unitarias o parciales de rehabilitación con mayor y más estable caudal de recursos y con mecanismos adaptados a las distintas necesidades financieras.

Como no podía ser de otra manera, estas son respuestas a posibles contingencias, pero no el escenario idóneo para abordar la exigencia de transformar el parque de viviendas del país.

Así que el corolario de este trabajo es claro: España necesita un **nuevo pacto social en torno a la vivienda como derecho y la rehabilitación como mecanismo para hacerla digna**, capaz de traducir los compromisos europeos en una acción masiva, sostenida y eficaz.

En definitiva, la conclusión a la que llega este informe es que el país se encuentra ante un punto de inflexión histórico. O se avanza hacia un modelo de rehabilitación masiva y justa, o se consolida un parque residencial envejecido, disfuncional, ineficiente y generador de desigualdades.

La elección es colectiva, pero el tiempo es limitado. Por tanto, esta propuesta es también una **llamada urgente a la acción**: construir, entre todos y todas, un nuevo modelo de vivienda y de ciudad que garantice habitabilidad, equidad y sostenibilidad para todas las personas.



# **TU LLAVE DE LA VIVIENDA DIGNA**

**Cómo hacer realidad el derecho a  
una vivienda asequible, saludable y sostenible**

**Febrero de 2026**

## Autoría

Joaquim Arcas-Abella (Coord.)	Cíclica [space · community · ecology]
Joan Herrera (Coord.)	Samso
Mireia Matencio	Samso
Albert Cuchí	Universitat Politècnica de Catalunya (UPC)
Ignacio de la Puerta	ex Director general de Planificación Territorial y Agenda Urbana del Gobierno Vasco
Ander Bilbao	Cíclica [space · community · ecology]

## Supervisión

María Prado	Greenpeace España
-------------	-------------------

**GREENPEACE**

 **cíclica** SPACE · COMMUNITY · ECOLOGY

**samsø**