



Audiencia pública - Plan Nacional de Renovación de Edificios Aportaciones - Alianza por la rehabilitación de viviendas sin dejar a nadie atrás

**Alianza por la
rehabilitación de viviendas
SIN DEJAR A NADIE ATRÁS**



Rehabilitando nuestras viviendas sin dejar a nadie atrás

Aportaciones a la audiencia e información pública del Plan Nacional de Renovación de Edificios

Introducción

El Plan Nacional de Renovación de Edificios (PNRE), como parte de la trasposición de la Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios (EPBD), es una herramienta esencial para alcanzar la descarbonización del parque edificado en general, y residencial en particular, del conjunto del Estado español.

Pero ese no es su único objetivo, como parte del paquete “Objetivo 55”, hay una gran conciencia en la reducción de la pobreza energética a lo largo de los indicadores, objetivos y medidas requeridos. Por ello, es un instrumento que enlaza necesariamente con otros textos actualmente en redacción o tramitación como son la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2026 - 2030 (ENPE) y el Plan Social para el Clima (PSPC), pudiendo este último, además, aportar financiación para las medidas contempladas en el PNRE. Buena parte de esta financiación provendrá del Plan Estatal de Vivienda 2026 - 2030 (PEV), por lo que el alineamiento de estos cuatro documentos es esencial, así como su grado de ambición y compromiso con la erradicación de la pobreza energética.

La Alianza por la rehabilitación de viviendas sin dejar a nadie atrás lleva trabajando desde su conformación en 2021 en lograr que la Ola de Rehabilitaciones anunciada por la Comisión Europea en 2020 sea una que permita no solo descarbonizar el parque residencial del Estado español, sino también reducir la brecha existente entre las distintas clases sociales y **en particular reducir los alarmantes índices de pobreza energética existentes desde entonces, los cuales prácticamente no se han reducido¹, pese a haberse ampliado de forma importante la ratio de rehabilitación residencial.**

Como venimos defendiendo en nuestras últimas intervenciones en las consultas y audiencias a información públicas de los documentos mencionados anteriormente, consideramos que la demanda por la rehabilitación de vivienda ya se ha puesto en marcha a través de las ayudas vinculadas al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Sin embargo, este impulso rehabilitador no ha llegado a los hogares en situación de vulnerabilidad. **Desde la Alianza, hemos trasladado consultas a todos los gobiernos autonómicos respecto al porcentaje de fondos solicitados que han supuesto las ayudas adicionales a hogares vulnerables dentro del total de solicitudes vinculadas a los programas 1 y 3 de rehabilitación de viviendas del PRTR. En las respuestas obtenidas de 7 comunidades autónomas, nunca encontramos porcentajes superiores al 5%, y la media se encuentra en torno al 2%, siendo muy inferiores al porcentaje de la población que cumple los criterios para la solicitud de estas ayudas adicionales, incluso considerando que se trata de ayudas complementarias y que, por tanto, no es necesario que conformen la totalidad de la ayuda aportada a estos hogares en situación de vulnerabilidad.**

Por ello, creemos esencial redoblar los esfuerzos dirigidos a hacer accesible la rehabilitación de viviendas a los hogares en situación de vulnerabilidad, lo cual no solo supone dar ayudas adecuadas, sino también poner en marcha los mecanismos de planificación y gestión que lo permitan. Dejamos a continuación nuestras aportaciones sobre el articulado original, marcando el **verde** las aportaciones realizadas y en **rojo** las partes sustraídas:

¹ Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (2025). Indicadores de pobreza energética 2022 - 2024. Consultable en:
<https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/planes-estrategias/estrategia-pobreza-energetica.html>

Aspectos generales

- Tras haber tenido un rol importante en la realización de los procesos participativos de la ENPE y del PSpC, leemos principalmente referencias al primero, mientras que la mayoría de las medidas dedicadas directamente al parque residencial se encuentran en el segundo. Hemos procedido a incluir las medidas que se elaboraron desde la Alianza para ese proceso.
- Consideramos que el plazo otorgado para la proposición de mejoras es muy insuficiente, considerando la profundidad y extensión del documento.
- Vemos, por desgracia, algunas incoherencias entre el borrador del PNRE y el que se presentó recientemente del PEV, en aspectos que nos parecen esenciales como el establecimiento de salvaguardas sociales —medida 1.1.5. y recomendación 10 del apartado 3 y recomendación 22 del apartado 6—, o la creación de programas exclusivos para hogares en situación de vulnerabilidad —mencionado en la medida 2.1.1. Estas incoherencias son especialmente relevantes si el PEV va a ser una de las principales vías de financiación de la rehabilitación de viviendas y más del 80% de las viviendas rehabilitadas durante la aplicación del PEV (2026 - 2030) deberían estar dentro del 43% de las viviendas menos eficientes.
- A lo largo del PNRE se hace uso de expresiones como “clientes vulnerables” o “consumidores vulnerables”, con las que no estamos cómodas, ya que creemos necesario desvincular la condición de ser cliente o consumidor de una empresa energética para poder encontrarse en una situación de vulnerabilidad. A su vez, en relación al uso de “hogar **vulnerable**”, creemos que debería darse una reflexión en torno a qué término usar, siguiendo planteamientos como los desarrollados en el marco del proyecto TANDEM²:
 - **Persona vulnerable:** Individuos o grupos que se encuentran de forma inherente en una situación de riesgo o desventaja debido a factores intrínsecos o extrínsecos que los hacen más susceptibles de sufrir daños físicos, emocionales, sociales o económicos. Estas personas pueden necesitar protección o apoyo para garantizar su bienestar.
 - **Persona vulnerabilizada:** Proceso o condición en el que individuos o grupos se vuelven vulnerables a factores externos o estructurales/sistémicos, donde la vulnerabilidad no es inherente, sino impuesta por fuerzas sociales, económicas o políticas, a menudo como resultado de la marginación o la desigualdad que los hace más susceptibles al daño.
- El plan de financiación debería incluir un análisis de riesgos en función de los perfiles sociales que tienen que hacer frente a las inversiones, y la definición de estrategias para abordarlos y canalizar financiación pública de manera que atraiga financiación privada y no se solape con ella (crowding-in). Poco detalle se ofrece en este sentido. Tampoco plantea por qué los instrumentos recomendados son la mejor solución ni cómo dan respuesta al reto de financiación, ni en el apartado de instrumentos públicos ni en el apartado de instrumentos innovadores.

² ECOSERVEIS (2025) La vulnerabilitat: el desafiament ocult de les polítiques de transició energètica. Disponible en: <https://ecoserveis.net/vulnerabilitat-desafiament-transicio-energetica/>

Resumen ejecutivo

9. Hoja de Ruta

Texto original	Texto propuesto
(...) El PNRE prevé una renovación integral del 43% de los edificios menos eficientes antes de 2050, lo que equivale a la rehabilitación de 7,16 millones de viviendas y 3,8 millones de edificios.	(...) El PNRE prevé una renovación integral del 43% de los edificios menos eficientes antes de 2050 2040, lo que equivale a la rehabilitación de 7,16 millones de viviendas y 3,8 millones de edificios.
<p>Justificación</p> <p>Para lograr los objetivos de reducción de la pobreza energética y de reducción de emisiones de acuerdo a los compromisos adquiridos en el Acuerdo de París para alcanzar el escenario de 1.5°C y con nuestra responsabilidad histórica, es necesario que el PNRE priorice más fuertemente a los edificios menos eficientes y que se aspire a alcanzar una renovación de todos los edificios menos eficientes antes del 2040, en particular considerando que, como muestra la tabla 1.1.31., la superficie de este 43% de viviendas supone únicamente el 29,44% de la superficie de las viviendas.</p> <p>Esta adaptación debería aplicarse igualmente a las tablas y cálculos energéticos del apartado 7.4. consumos medios y tasas de rehabilitación.</p>	

1. Visión general del parque inmobiliario

1. 6. Barreras y deficiencias del mercado

1.6.1. Incentivos divididos

Texto original	Texto propuesto
(...) Asimismo, el hecho de que el 49,3% del parque inmobiliario fue construido con anterioridad a 1980, sin una normativa que exigiera requisitos de Eficiencia energética, aumenta considerablemente el problema antes mencionado, más aún existiendo una mayor proporción de viviendas antiguas entre las que están alquiladas. Este tipo de edificios precisan de una mayor inversión en sus reformas, y pueden presentar mayores dificultades técnicas. En consecuencia, en España, tan sólo un 16% de las viviendas alquiladas tienen una calificación energética eficiente (es decir, calificaciones A, B, C o D) y más del 80% están obsoletas y son ineficientes energéticamente. Por otro lado, centrandó la atención en sus características, se detectan rasgos comunes entre los hogares que se encuentran en régimen de alquiler. Principalmente, se encuentra	(...) Asimismo, el hecho de que el 49,3% del parque inmobiliario fue construido con anterioridad a 1980, sin una normativa que exigiera requisitos de Eficiencia energética, aumenta considerablemente el problema antes mencionado, más aún existiendo una mayor proporción de viviendas antiguas entre las que están alquiladas. Este tipo de edificios precisan de una mayor inversión en sus reformas, y pueden presentar mayores dificultades técnicas. En consecuencia, en España, tan sólo un 16% de las viviendas alquiladas tienen una calificación energética eficiente (es decir, calificaciones A, B, C o D) y más del 80% están obsoletas y son ineficientes energéticamente. Por un lado, centramos la atención en el perfil socioeconómico del arrendador. El arrendador mayoritario, al que pertenecen el 84,62% de las viviendas en España que están arrendadas como



mayor proporción de colectivos vulnerables en ellos respecto de los que se encuentran en propiedad.(...)

vivienda habitual, es o bien un hogar con ingresos anuales de más de 29.000 € al año, en el 71% de las viviendas, o bien una sociedad o persona jurídica en el 29% de las viviendas restantes(1). Contrastando tres tipos de fuentes de datos diferentes (procedentes de AEAT, INE y Banco de España) se puede concluir que entre los hogares de caseros e inquilinos que pertenecen a los dos cuartiles superiores de la sociedad en función de ingresos, están el 78,86% de los caseros y solo el 31,59% de los inquilinos (2).

Por otro lado, centrando la atención en sus características, se detectan rasgos comunes entre los hogares que se encuentran en régimen de alquiler. Principalmente, se encuentra mayor proporción de colectivos vulnerables en ellos respecto de los que se encuentran en propiedad.(...)

(1) Martín Belmonte, Susana (2024) *Perfiles sociales y financiación a la renovación energética de viviendas* (página 49) disponible en:

<https://www.revoprosper.org/2025/12/12/evo-propone-un-prestamo-publico-para-la-financiacion-de-la-renovacion-energetica-de-viviendas/>

(2) id. (página 22)

Javier Gil, Miguel García-Duch, Lorenzo Vidal y Miguel A. Martínez (Abril 2024) *El Mercado de alquiler: fuente de desigualdad social*. Instituto de Estudios Críticos Urbanos. Disponible en: <https://estudioscriticosurbanos.com/2024/04/15/el-mercadode-alquiler/>

Justificación

Para analizar el problema de los incentivos divididos en la renovación de las viviendas destinadas al alquiler, es importante añadir el perfil socioeconómico del arrendador ya que es igual de importante que el del arrendatario, que sí que se analiza en el texto. Esto ayudaría a identificar una posibilidad, que es la más probable a la vista de estos nuevos datos, la de que el arrendador sea capaz de pagar la renovación pero no lo haga porque no le interesa y nadie le obliga.

1.6.2. Barreras derivadas de las estructuras en copropiedad

Texto original	Texto propuesto
(...) Gracias a estas reformas, los propietarios disponen ahora de un marco legal más flexible y favorable para acometer proyectos de rehabilitación energética.	(...) Gracias a estas reformas, los propietarios disponen ahora de un marco legal más flexible y favorable para acometer proyectos de rehabilitación energética y la tasa de impagos de los créditos bancarios otorgados a comunidades de propietarios es prácticamente nula. Sin embargo, el que la comunidad de propietarios



	<p>no devuelva ningún recibo de la cuota de préstamo no significa que no haya impagos, significa que son los vecinos los que hacen frente solidariamente al impago, y no el banco.</p> <p>De este modo, los propietarios individuales se enfrentan a dos riesgos:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Tener que pagar más de lo que les corresponde a cada uno de ellos. Los vecinos pagadores deben asumir el impago de los no paguen, para devolver la cuota del préstamo bancario de la comunidad de propietarios para la renovación del edificio.2. Afrontar su propio riesgo de impago (si pierde su fuente de ingresos, por ejemplo), algo que puede llegar a suponer la pérdida de la vivienda, precisamente por la solidez de los mecanismos legales que protegen a las comunidades de propietarios. <p>Estos riesgos no cuentan con mecanismos adecuados que permitan a los propietarios individuales mitigarlos y gestionarlos. Como resultado, se ha comprobado que son una razón habitual para votar negativamente respecto a la aprobación del proyecto de rehabilitación y a la solicitud del préstamo por parte de la comunidad de propietarios (1).</p> <p>Fuentes añadidas:</p> <p>Martín Belmonte, Susana (2025) PRENBADEM -REVO Prosperidad Sostenible- disponible en: https://www.revoprosper.org/2025/12/12/revo-propone-un-prestamo-publico-para-la-financiacion-de-la-renovacion-energetica-de-viviendas/</p>
Justificación	
<p>Este artículo no detalla barreras actuales. Es una recopilación de barreras superadas, de normas ya adoptadas para conseguir que las comunidades de propietarios puedan endeudarse con préstamos bancarios y puedan recuperar las cantidades adeudadas por parte de los propietarios que pertenecen a la comunidad. Estos han sido cambios importantes, que han impulsado el préstamo bancario a comunidades de propietarios, sobre todo mientras los fondos Next Generation estaban disponibles.</p> <p>Sin embargo, es importante añadir las barreras de mercado que persisten, y que se traducen en dos riesgos: por un lado, el riesgo de liquidez de los propietarios individuales que tienen que hacer frente solidariamente al pago de la parte de los propietarios que no pagan.</p> <p>Por otro lado, el riesgo de no poder pagar las cuotas y perder la vivienda, por dificultades económicas que el mismo propietario podría experimentar. Hay una parte importante de</p>	

la sociedad que vive al día, sin redes sociales de apoyo, cuyos ingresos son inestables, y que incluso siendo estables, pueden desaparecer con la pérdida del empleo.

Ambos riesgos inciden en una menor probabilidad de votar a favor de una renovación del edificio, y siguen constituyendo una importante barrera de mercado que es necesario abordar con distintos instrumentos que puedan dar solución a las distintas soluciones que se puedan plantear.

1.6.4. Barreras financieras

Texto original	Texto propuesto
<p>(...) El mercado español cuenta actualmente con diversos productos financieros orientados a la sostenibilidad en vivienda. Entre los más destacados se encuentran:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hipotecas verdes. • Préstamos personales verdes. • Préstamos para comunidades de propietarios. • Líneas de crédito eco con apoyo institucional. • Leasing o arrendamiento financiero energético. <p>La escasez o falta de desarrollo de instrumentos financieros que impulsen el número de renovaciones es causada para la escasez tanto de oferta como de demanda. De entre las barreras que provocan esa doble escasez, se podrían mencionar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Falta de conocimiento e información sobre los instrumentos de financiación disponibles. • Falta de concienciación por parte de la ciudadanía. • Oferta limitada y poco visible. • Alto coste inicial de las reformas de renovación energética. <ul style="list-style-type: none"> o Procesos complejos y falta de agregación. o Dificultad en la valoración de riesgos y retornos. o Falta de estandarización y criterios claros. o Riesgos de impago y situación crediticia. <p>En el contexto de la financiación se encuentra también la figura de los Contratos de Rendimiento Energético y los diferentes modelos operados por las ESEs. Este tipo de soluciones afrontan también obstáculos, como la falta de confianza e información existente en la industria de las empresas de servicios energéticos, así como la carencia de prácticas estandarizadas de medición y verificación.(...)</p>	<p>(...) El mercado español cuenta actualmente con diversos productos financieros orientados a la sostenibilidad en vivienda. Entre los más destacados se encuentran:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hipotecas verdes. • Préstamos personales verdes. • Préstamos para comunidades de propietarios. • Líneas de crédito eco con apoyo institucional. • Leasing o arrendamiento financiero energético. <p><u>MERCADO RESIDENCIAL: Características de los instrumentos financieros más destacados</u></p> <p>- Novaciones hipotecarias. Un 27% de los hogares están pagando su vivienda habitual con una hipoteca (INE-ECEPOV 2023), que es uno de los instrumentos financieros más adecuados y asequibles para financiar la renovación de viviendas, debido a su bajo tipo de interés y el largo plazo de devolución. La novación hipotecaria consiste en modificar el contrato de una hipoteca existente, en este caso para incrementar el principal del préstamo, y financiar así una renovación energética, aumentando o bien el periodo de devolución o bien la cuota mensual.</p> <p>Además de disfrutar de plazos largos de devolución y tipos de interés bajos, la hipoteca, o en este caso, la novación hipotecaria, es un método de financiación compatible con una parte de los préstamos a comunidades de propietarios (por ejemplo, los préstamos de Caja rural de Navarra), en los que cada propietario de la comunidad elige si hace uso del préstamo a la comunidad o decide no hacerlo porque recurre a sus ahorros o hace una novación en su hipoteca. Además, un hogar que ya lleva unos años pagando su préstamo hipotecario, en la situación actual, habrá visto aumentar el valor de su vivienda, tanto por la subida generalizada de los precios de la vivienda como por el aumento de valor derivado de la renovación, y habrá visto el principal pendiente reducirse, debido a la amortización de una parte, lo que hace más viable la operación. Por todo ello, una novación de una hipoteca existente no solo es uno de los</p>



mejores instrumentos para financiar la renovación de una vivienda individual, sino que también sería compatible con la renovación en edificios en propiedad horizontal y con el préstamo bancario a la comunidad de propietarios.

Sin embargo, las novaciones son cada vez más escasas. Según el INE(1), se han reducido un 29.9% interanual (sept. 2025). Algo que puede deberse al cambio legislativo de la ley de crédito inmobiliario de 2019 que obliga al banco a hacer frente a los gastos registrales, notariales y del Impuesto de Actos Jurídicos Documentados derivados de las novaciones con aumento del principal, sin descartar otras posibles causas.

Préstamos hipotecarios. El importe de la hipoteca media, de acuerdo al INE(1), en septiembre de 2025 fue de 171.612€, con un aumento de 14,1% interanual. El aumento continuado de los precios de la vivienda se refleja en este dato y da una idea de la dificultad de asumir cuotas mayores para hacer frente a la rehabilitación, además de la compra de la vivienda. Esta dificultad económica podría ser una de las razones principales para que no se utilice este préstamo para financiar renovaciones energéticas. Además, no es frecuente que la renovación se haga en el momento de la compra, y es que la financiación con la hipoteca exigiría la coincidencia en el tiempo de la compra y la rehabilitación, y parece difícil que haya esta coincidencia, especialmente en viviendas en propiedad horizontal, en las que, como se ha señalado, la toma de decisiones es comunitaria y no depende de un solo vecino. Si la decisión de rehabilitar es posterior al momento de la compra, sería necesario hacer una novación de la hipoteca, caso que ya hemos analizado.

Préstamo a comunidades de propietarios. El instrumento financiero utilizado mayoritariamente en los proyectos de rehabilitación en régimen de propiedad horizontal es el préstamo a comunidades de propietarios. Es importante señalar que este crédito aunque no ofrezca condiciones tan ventajosas como la hipoteca en cuanto a tipo de interés (que rondan el 5%-6%), y el plazo de devolución rara vez alcance los 15 años, sí que puede facilitar financiación a perfiles sociales que por sí mismos no recibirían crédito (por ejemplo, personas mayores), al quedar incluidas en el crédito comunitario, ya que se suele analizar la comunidad de propietarios y no el propietario individual. Este crédito ha sido muy utilizado en los proyectos de renovación energética con fondos Next Generation, y su nivel de impago es no significativo, debido a las modificaciones legislativas introducidas recientemente, que se han detallado en el punto 1.6.2. Sin embargo, en el caso de reformas integrales, de alto coste, las cuotas de este préstamo resultan muy elevadas para una parte de los hogares, y además se plantean las barreras referidas al riesgo



individual de los propietarios, tal como hemos visto en el punto 1.6.2.

La escasez o falta de desarrollo de instrumentos financieros que impulsen el número

de renovaciones es causada **para por** la escasez tanto de oferta como de demanda. De entre las barreras que provocan esa doble escasez, se podrían mencionar:

• Falta de adecuación de los instrumentos más destacados, como los que hemos visto, que se resumen en:

- **La falta de oferta de novaciones hipotecarias por parte de instituciones de crédito para financiar renovaciones de hogares hipotecados.**
- **La inasequibilidad de la vivienda y el incremento pronunciado de su precio, que no es igualado por el incremento de los salarios, y que hace la compra de vivienda cada vez más difícil, de por sí, como para añadir al coste de adquisición el coste de renovación el el momento de la compra.**
- **La necesidad de desarrollar instrumentos adecuados para abordar las barreras a la renovación en régimen de copropiedad.**
- **Los altos tipos de interés.**

- Falta de conocimiento e información sobre los instrumentos de financiación disponibles.
- Falta de concienciación por parte de la ciudadanía.
- Oferta limitada y poco visible.
- Alto coste inicial de las reformas de renovación energética.
 - o Procesos complejos y falta de agregación.
 - o Dificultad en la valoración de riesgos y retornos.
 - o Falta de estandarización y criterios claros.
 - o Riesgos de impago y situación crediticia.

Estas barreras financieras se podría resolver con las siguientes medidas:

- **1. Las nuevas obligaciones de gestionar los riesgos climáticos por parte de las entidades bancarias impactan en las carteras de crédito (2) y se espera que generen la necesidad en la banca de descarbonizar su cartera de préstamos. Para facilitar este proceso existen los siguientes instrumentos:**
 - **Normas de cartera hipotecaria: El sector bancario tiene a su disposición un instrumento voluntario (incluido en la versión de 2024 de la Directiva de Eficiencia Energética de Edificios) para ecologizar los inmuebles que hacen de garantía**



de su cartera de préstamos. (3)

- Planes de transición bancarios de acuerdo con la Directiva de Requisitos de Capital en su VI versión, mediante los cuales las instituciones de crédito deben establecer un plan creíble para descarbonizar su cartera de préstamos, por ejemplo, incrementando los préstamos hipotecarios y novaciones hipotecarias para financiar la renovación energética de las viviendas de sus clientes. El Banco de España tiene la responsabilidad de monitorizar y supervisar los planes de transición bancarios, exigir medidas efectivas que los sustenten para un cumplimiento real de sus objetivos, e imponer sanciones a las instituciones que no los cumplan (4).
- 2. Novaciones: Adecuando los costes de las novaciones hipotecarias para el caso de que el préstamo se alinee con la taxonomía de finanzas sostenibles.
- 3. Préstamo a comunidades de propietarios: Afrontando las barreras de riesgo de liquidez y de impago de los propietarios individuales con préstamos públicos a largo plazo para apalancar financiación privada (5).
- 4. Tipos de interés verdes: la política monetaria del banco central puede reducir el tipo de interés para inversiones alineada con la taxonomía (6).

Instrumentos más destacados en el mercado no residencial

En el contexto de la financiación se encuentra también la figura de los Contratos de Rendimiento Energético y los diferentes modelos operados por las ESEs. Este tipo de soluciones afrontan también obstáculos, como la falta de confianza e información existente en la industria de las empresas de servicios energéticos, así como la carencia de prácticas estandarizadas de medición y verificación.(...)

Fuentes añadidas:

- (1) INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE). Nota de Prensa: Estadística de Hipotecas. Septiembre 2025. Datos provisionales. Madrid: INE, 27 de noviembre de 2025. Disponible en: www.ine.es/dyngs/Prensa/H0925.htm
- (2) Fomentando la financiación para la rehabilitación de viviendas y su descarbonización. Recomendaciones desde el diálogo multiactor (Octubre 2025) Alinnea. Página 15. Disponible en:



	<p>https://www.alinnea.org/publication/promoting-financing-for-housing-renovation-and-decarbonization/</p> <p>(3) Comisión Europea - Normas de Cartera Hipotecaria (Mortgage Portfolio Standards) Acto delegado de la EPBD, versión definitiva esperada para el primer trimestre de 2026. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14396-Energy-efficient-buildings-portfolio-framework-to-increase-lending-for-renovations-delegated-act-en</p> <p>(4) FINANCE WATCH - “Safe transition planning for banks”: Recommendations for EU’s new ‘prudential’ transition plans (Octubre 2024) disponible en: https://www.finance-watch.org/policy-portal/sustainable-finance/safe-transition-planning-for-banks-recommendations-on-eu-s-new-prudential-transition-plans/</p> <p>(5) Martín Belmonte, Susana. <i>PRENBADEM: PRéstamo No Bancario de DEvolución Modulable</i> (diciembre 2025) REVO Prosperidad Sostenible. Disponible en: https://www.revoprosper.org/2025/12/12/revo-propone-un-prestamo-publico-para-la-financiacion-de-la-renovacion-energetica-de-viviendas/</p> <p>(6) Sustainable Finance Lab (2024) “A Green Interest Rate for the Eurozone.” Disponible en: https://sustainablefinancelab.nl/paper/a-green-interest-rate-for-the-eurozone/</p> <p>WWF (2025) Green refinancing operations: helping the ECB keep prices stable. disponible en: https://www.wwf.eu/?20274891/Green-refinancing-operations-study</p> <p>Martín Belmonte, Susana (2024) Perfiles sociales y financiación a la renovación energética de viviendas (página 88) disponible en: https://www.revoprosper.org/2024/11/26/informe-perfiles-sociales-y-financiacion-de-la-renovacion-energetica-de-viviendas/</p>
--	--

Justificación

La información añadida es importante para cumplir el mandato de la EPBD de incluir en el PNRE una estrategia de financiación que incluya una caracterización de las necesidades de financiación actuales y las barreras detectadas, así como y una explicación de cómo las propuestas aportadas en el plan van a suponer una solución, dada la realidad del país, que haga que se financien las renovaciones energéticas necesarias para cumplir los objetivos del plan. En nuestra aportación, se incluyen datos referidos a las barreras de acceso al crédito para diferentes perfiles sociales en España, las características de los instrumentos financieros existentes y las posibles soluciones que se pueden aportar para desbloquear los problemas detectados. Todos los datos están referenciados y su fuente

se ha citado en el texto propuesto.

2. Hoja de ruta

2.1 Tasas de renovación

2.1.1 Tasa de renovación del parque residencial

Texto original	Texto propuesto
<p>(...)</p> <p>Este escenario supone que hasta 2025 se mantiene una tasa de rehabilitación elevada, como viene constatándose, para posteriormente repartirse de una manera lineal a lo largo del periodo 2025-2050. En las primeras etapas de esta trayectoria se focaliza el esfuerzo rehabilitador en el 43% del parque menos eficiente. En dicho segmento del parque se plantea una rehabilitación constante (con un reparto lineal a lo largo de todo el periodo) de 126.639 edificios anuales hasta conseguir la rehabilitación final en 2050 de las 7.157.926 viviendas menos eficientes, que equivalen a 3.799.163 edificios. Este esfuerzo sostenido supone que hasta el 2030 la rehabilitación de los edificios menos eficientes supone más del 80% de la rehabilitación prevista, porcentaje que va descendiendo hasta aproximadamente el 44% en 2050.</p> <p>(...)</p>	<p>(...)</p> <p>Este escenario supone que hasta 2025 se mantiene una tasa de rehabilitación elevada, como viene constatándose, para posteriormente repartirse de una manera lineal a lo largo del periodo 2025-2050. En las primeras etapas de esta trayectoria se focaliza el esfuerzo rehabilitador en el 43% del parque menos eficiente y en la población en situación de pobreza energética. En dicho segmento del parque se plantea una rehabilitación constante (con un reparto lineal a lo largo de todo el periodo) de 126.639 189.958 edificios anuales hasta conseguir la rehabilitación final en 2050 2040 de las 7.157.926 viviendas menos eficientes, que equivalen a 3.799.163 edificios. Este esfuerzo sostenido supone que hasta el 2030 la rehabilitación de los edificios menos eficientes supone más del 80% el 100% de la rehabilitación prevista, porcentaje que va descendiendo hasta aproximadamente el 44% en 2050 66% en 2040.</p> <p>A su vez, se dará una rehabilitación anual de, al menos, un 30% de viviendas habitadas por hogares en situación de vulnerabilidad, considerando que existe una coincidencia amplia entre este 43% menos eficiente y este perfil socioeconómico de hogar.</p> <p>(...)</p>
<p>Justificación</p> <p>Para lograr los objetivos de reducción de la pobreza energética y de reducción de emisiones de acuerdo a los compromisos adquiridos en el Acuerdo de París para alcanzar el escenario de 1.5°C y con nuestra responsabilidad histórica, es necesario que el PNRE priorice más fuertemente a los edificios menos eficientes y que se aspire a alcanzar una renovación de todos los edificios menos eficientes antes del 2040, en particular considerando que, como muestra la tabla 1.1.31., la superficie de este 43% de viviendas supone únicamente el 29,44% de la superficie de las viviendas.</p> <p>A su vez, para cumplir con los objetivos del PSpC, que el PNRE contiene, y los objetivos del artículo 8.3 de la Directiva relativa de eficiencia energética, creemos necesario establecer un mínimo según el cual un 30% de las rehabilitaciones anuales beneficien a hogares en situación de vulnerabilidad.</p> <p>Esta adaptación debería aplicarse igualmente a las tablas y cálculos energéticos del apartado 7.4. consumos medios y tasas de rehabilitación.</p>	

2.4. Beneficios

2.4.1 Reducción de la pobreza energética

Texto original	Texto propuesto
(...) Las estimaciones basadas en la ENPE 2016-2024 y los cálculos de MICAtool indican que, para 2030, la implementación del PNRE permitirá reducir en un 21,88% los hogares en situación de pobreza energética según el indicador 2M, vinculado a un alto gasto energético en proporción a la renta, y el indicador HEP, relacionado con la incapacidad para mantener una temperatura adecuada en la vivienda.	(...) Consideramos que la implementación de las medidas contempladas en el PNRE y su priorización de los hogares en situación de vulnerabilidad supondrán un decidido avance en la reducción de los indicadores de pobreza energética, logrando que estos indicadores sean en 2030 un 50% menores respecto a aquellos obtenidos para el año 2025.
(...)	(...)
Justificación	
<p>Desde la Alianza expresamos nuestra preocupación por la falta de ambición tanto del PNRE como de la ENPE para alcanzar la erradicación de la pobreza energética en 2050. El incumplimiento del objetivo de la ENPE 2019-2024 de reducir la pobreza energética en un 25 % respecto a los valores de 2017 debe servir como aprendizaje sobre la necesidad de abordar las causas estructurales, como la baja eficiencia energética del parque de viviendas. Asimismo, preocupa que el borrador de la ENPE 2025-2030 aún no incorpore objetivos cuantificables.</p> <p>Consideramos imprescindible que tanto la ENPE como el PNRE cuenten con metas claras y recursos suficientes para lograr una reducción del 50 % en 2030, del 75 % en 2040 y su erradicación total en 2050.</p>	

3. Siete políticas para la renovación energética

1: Rehabilitación Energética de Edificios

1.1 Normas mínimas de eficiencia energética nacionales y otras políticas y acciones dirigidas a los segmentos menos eficientes del parque inmobiliario nacional

Medida 1. 1. 2. Marco normativo para el fomento de la renovación energética

Texto original	Texto propuesto
1.1.2.1. Modificación del CTE (...) Además, desde la administración se ha establecido un ámbito para el CTE de carácter expansivo en lo relativo a la aplicación del DB-HE que permite convertir intervenciones no energéticas en renovaciones energéticas. Ejemplos de ello se tienen en aquellas ampliaciones en las que se incrementa	1.1.2.1. Modificación del CTE (...) Además, desde la administración se ha establecido un ámbito para el CTE de carácter expansivo en lo relativo a la aplicación del DB-HE que permite convertir intervenciones no energéticas en renovaciones energéticas, así como fomentar estas intervenciones en el parque residencial en



<p>más de un 10% la superficie o el volumen construido o aquellas reformas en las que se renueven las instalaciones de generación térmica y más del 25% de la superficie de la envolvente. Así, este tipo de actuaciones activan el cumplimiento de las obligaciones incluidas en el DBHE, generando la renovación energética en supuestos en que la intervención inicialmente no la contemplaba.</p>	<p>alquiler. Ejemplos de ello se tienen en aquellas ampliaciones en las que se incrementa más de un 10% la superficie o el volumen construido , aquellas reformas en las que se renueven las instalaciones de generación térmica y más del 25% de la superficie de la envolvente o aquellas viviendas que pasen a ser alquiladas o renueven sus contratos de alquiler. Así, este tipo de actuaciones activan el cumplimiento de las obligaciones incluidas en el DBHE, generando la renovación energética en supuestos en que la intervención inicialmente no la contemplaba.</p> <p>1.1.2.5 Modificación del Certificado de Ahorro Energético (CAE)</p> <p>Se desarrollarán las modificaciones normativas necesarias para que los CAE tengan en consideración la vida útil completa de la intervención realizada a la hora de calcular el ahorro energético producido, así como la inclusión de coeficientes de ponderación específicos para los CAE sociales.</p>
Justificación	
<p>En línea con las aportaciones realizadas desde la Alianza en la audiencia e información pública del CTE que se cerró el pasado 9 de diciembre, consideramos necesario empezar a aplicar un equivalente a las normas mínimas de eficiencia energética en el mercado de alquiler, mejorando las condiciones de vida de la población inquilina y fomentando la descarbonización de las viviendas.</p> <p>La mejora de los CAE es un paso necesario para reducir la dependencia de la población en las ayudas públicas para fomentar la rehabilitación. De la misma forma, la mejora del CAE social es esencial para que la figura tenga sentido.</p>	

Medida 1. 1. 4. Incentivos fiscales para promover la rehabilitación energética

Texto original	Texto propuesto
<p>1.1.4.1. Fomento de la renovación energética a través del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF)</p> <p>Se continuarán estudiando y desarrollando deducciones estatales y autonómicas en el IRPF, de aplicación a las renovaciones energéticas en edificios, buscando el establecimiento de un marco estable de deducciones, para estimular la realización de tales actuaciones y reducir el esfuerzo inversor del conjunto de la ciudadanía.</p> <p>(...)</p>	<p>1.1.4.1. Fomento de la renovación energética a través del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF)</p> <p>Se continuarán estudiando y desarrollando deducciones estatales y autonómicas en el IRPF, de aplicación a las renovaciones energéticas en edificios, buscando el establecimiento de un marco estable de deducciones, para estimular la realización de tales actuaciones y , reducir el esfuerzo inversor del conjunto de la ciudadanía, y eximiendo totalmente a los hogares vulnerables del pago de IRPF derivado de incrementos patrimoniales asociados a obras de renovación. En particular, se buscará delimitar la exención contemplada en el artículo 7.y. de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, evitando el impacto perjudicial que tiene la consideración de las ayudas a la rehabilitación</p>

	dentro de la base imponible de los hogares en situación de vulnerabilidad.
Justificación	
<p>La carga fiscal asociada a la rehabilitación de viviendas puede suponer un gasto inasumible para hogares vulnerables, considerando que se trata de ayudas finalistas que no acaban en las cuentas corrientes de estos hogares. A su vez, hemos comprobado como esta tributación ha llevado a hogares a perder el acceso a otras ayudas como las ayudas al comedor o los complementos por viudedad, produciendo una tremenda mala fama de las ayudas a la rehabilitación en los colectivos en situación de vulnerabilidad. Para evitar barreras, los hogares vulnerables deben tener certeza de que las obras de rehabilitación de su vivienda no conllevarán ninguna carga fiscal adicional.</p>	

Medida 1. 1. 5. Fomento de la rehabilitación de viviendas en alquiler

Texto original	Texto propuesto
<p>1.1.5.1. Adaptación y refuerzo del marco jurídico vigente en relación con la renovación energética de viviendas alquiladas</p> <p>(...)</p> <p>Para ello, se estudiará, entre otras actuaciones, la modificación de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos para establecer cláusulas que permitan prórrogas en los alquileres o limitación de las rentas, con el objetivo de que no se expulse a los inquilinos, especialmente en zonas tensionadas.</p> <p>No obstante, para que exista un equilibrio justo de reparto de beneficios y obligaciones, también se continuará actuando en beneficio de los arrendadores, tal y como se viene realizando estos años con, por ejemplo, el posible aumento de rentas en zonas tensionadas cuando hay renovación energética con actuaciones que acrediten un 30% de ahorro en los 2 años anteriores a la celebración de un nuevo contrato, mediante las modificaciones introducidas la Ley 12/2023 de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.</p> <p>1.1.5.2. Incentivos para facilitar la renovación energética en viviendas alquiladas</p> <p>La AGE estudiará el establecimiento de subvenciones directas para inquilinos afectados por rehabilitación energética cuyo objeto sea cubrir el posible incremento del alquiler derivado de la mejora del edificio (aquellas situaciones en las que el propietario repercute parte del coste). Dichas subvenciones quedarían supeditadas a que el inquilino permanezca en la vivienda después de la rehabilitación y que exista una mejora energética demostrable. Se podrá analizar la disponibilidad de distintas modalidades de ayuda como ayudas temporales o de larga duración, en función del perfil de renta del inquilino.</p>	<p>1.1.5.1. Adaptación y refuerzo del marco jurídico vigente en relación con la renovación energética de viviendas alquiladas</p> <p>(...)</p> <p>Para ello, se estudiará, entre otras actuaciones, la modificación de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos para establecer cláusulas que permitan prórrogas en los alquileres, e limitación de rentas o la prohibición de incrementos de rentas superiores a los ahorros económicos demostrables en aquellos casos en los que se hayan recibido ayudas públicas para la rehabilitación de la vivienda, con el objetivo de que no se expulse a los inquilinos, especialmente en zonas tensionadas.</p> <p>No obstante, para que exista un equilibrio justo de reparto de beneficios y obligaciones, también se continuará actuando en beneficio de los arrendadores, tal y como se viene realizando estos años con, por ejemplo, el posible aumento de rentas en zonas tensionadas cuando hay renovación energética con actuaciones que acrediten un 30% de ahorro en los 2 años anteriores a la celebración de un nuevo contrato, mediante las modificaciones introducidas, en los dos años anteriores a la fecha de la celebración del nuevo contrato de arrendamiento se hubieran finalizado actuaciones de rehabilitación o mejora de la vivienda en la que se haya acreditado un ahorro de energía primaria no renovable del 30 %, a través de sendos certificados de eficiencia energética de la vivienda, uno posterior a la actuación y otro anterior que se hubiese registrado como máximo dos años antes de la fecha de la referida actuación, tal y como recoge la Ley 12/2023 de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.</p>



Además, se analizará el establecimiento de bonificaciones fiscales al arrendador condicionadas a la protección del inquilino, con el objeto de incentivar que los propietarios no repercutan los costes íntegros de la rehabilitación. Se analizará si este tipo de medida podría quedar condicionada al establecimiento de contratos para el reparto equitativo de beneficios y costes según los principios de la Directiva EPBD, que permitan garantizar que se mantienen los precios del alquiler tras la rehabilitación o se limita su incremento a un determinado porcentaje fijado previamente por la Administración.

(...)

1.1.5.3. Protección frente al desalojo causado por renovación energética

Se analizará la creación de un fondo de garantía para evitar desalojos por rehabilitación con el objeto de proteger a los inquilinos de rentas bajas de posibles desahucios derivados de obras o subida del alquiler. Se prevé que este fondo se encuentre gestionado por servicios sociales o administraciones locales y su aplicación se encuentre vinculada a los mecanismos de resolución de conflictos o mediación vecinal.

1.1.5.6. Fomento de la rehabilitación de viviendas vacías para que se destinen a alquiler social o asequible

Con el objetivo de movilizar el parque de viviendas vacías y aumentar la oferta de vivienda en régimen de alquiler social o asequible, en el marco del PEV 2026-2030 se promoverá una línea específica de ayudas destinada a financiar la rehabilitación integral de viviendas desocupadas que se destinen a dicho fin durante un periodo mínimo de cinco años.

(...)

Estos aumentos de renta podrán darse cuando los ingresos de los arrendadores se encuentren por debajo de umbrales establecidos y de forma inversamente proporcional a los mismos.

1.1.5.2. Incentivos para facilitar la renovación energética en viviendas alquiladas

La AGE estudiará el establecimiento de subvenciones directas para inquilinos afectados por rehabilitación energética cuyo objeto sea cubrir el posible incremento del alquiler derivado de la mejora del edificio (aquellas situaciones en las que el propietario repercute parte del coste). Dichas subvenciones quedarían supeditadas a que el inquilino permanezca en la vivienda después de la rehabilitación **y que exista una mejora energética demostrable**, que no se aplique un aumento de alquiler superior al 10% y que se haya acreditado un ahorro de energía primaria no renovable de, al menos, el 30 %, a través de sendos certificados de eficiencia energética de la vivienda, uno posterior a la actuación y otro anterior que se hubiese registrado como máximo dos años antes de la fecha de la referida actuación, tal y como recoge la Disposición final primera de Medidas de contención de precios en la regulación de los contratos de arrendamiento de vivienda de la Ley 12/2023 de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. Se podrá analizar la disponibilidad de distintas modalidades de ayuda como ayudas temporales o de larga duración, en función del perfil de renta del inquilino.

Además, se analizará el establecimiento de bonificaciones fiscales al arrendador condicionadas a la protección del inquilino, con el objeto de incentivar que los propietarios no repercutan los costes **íntegros** de la rehabilitación. Se analizará si este tipo de medida podría quedar condicionada al establecimiento de contratos para el reparto equitativo de beneficios y costes según los principios de la Directiva EPBD, que permitan garantizar que se mantienen los precios del alquiler tras la rehabilitación **o se limita su incremento** a un determinado porcentaje fijado previamente por la Administración. **Los arrendadores solamente podrán acceder a estas bonificaciones fiscales cuando hayan financiado la rehabilitación sin ayudas públicas y cuando sus ingresos se encuentren por debajo de umbrales establecidos.**

(...)

1.1.5.3. Protección frente al desalojo causado por renovación energética

Se analizará la creación de un fondo de garantía para evitar desalojos por rehabilitación con el objeto de proteger a los inquilinos de rentas bajas de posibles desahucios derivados de obras o subida del alquiler. Se prevé que este fondo se encuentre gestionado por servicios sociales o administraciones locales y su aplicación se encuentre vinculada a los mecanismos de resolución de conflictos o mediación vecinal.



	<p>1.1.5.6. Fomento de la rehabilitación de viviendas vacías para que se destinen a alquiler social o asequible</p> <p>Con el objetivo de movilizar el parque de viviendas vacías y aumentar la oferta de vivienda en régimen de alquiler social o asequible, en el marco del PEV 2026-2030 se promoverá una línea específica de ayudas destinada a financiar la rehabilitación integral de viviendas desocupadas que se destinen a dicho fin durante un periodo mínimo de cinco años para personas físicas y siete para personas jurídicas.</p> <p>(...)</p> <p>1.1.5.7. Fomento de la incorporación de viviendas en régimen de alquiler social o asequible en la rehabilitación de propietarios únicos con apoyo de fondos públicos</p> <p>Con el objetivo de aumentar el parque en alquiler social o asequible, en aquellas intervenciones en las que se rehabiliten edificios plurifamiliares en propiedad de un único propietario, se establecerán los mecanismos para que el 30% de las viviendas rehabilitadas con fondos públicos que se encontraran vacías o en régimen de alquiler pasen a destinarse a un alquiler social o asequible.</p>
<p>Justificación</p> <p>La reforma de la Ley de Arrendamientos Urbanos debe incluir salvaguardas sociales para evitar que las rehabilitaciones de viviendas financiadas con ayudas públicas sirvan de justificación para un incremento de renta que derive, a su vez, en la expulsión de los inquilinos o por un incremento del esfuerzo realizado para alquilar la vivienda.</p> <p>Consideramos que priorizar las zonas de mercado tensionado condena a los habitantes de las comunidades autónomas que se están negando a aplicar dicha fórmula y que puede habilitar los desahucios por rehabilitación en ámbitos aún no tensionados, pero que pueden pasar a estarlo en caso de que estos desplazamientos se dieran.</p> <p>Las salvaguardas sociales de esta medida deben reforzarse para impedir expulsiones derivadas de procesos de rehabilitación. Además, para asegurar una distribución justa de cargas y beneficios, no deberían aplicarse exenciones fiscales a los arrendadores que hayan financiado las obras de rehabilitación mediante mecanismos de financiación.</p> <p>Considerando que los arrendadores de más del 82% de las viviendas en alquiler tienen unos ingresos superiores a la media o son sociedades deben establecerse criterios de renta de los arrendadores para la aplicación de incentivos fiscales o de otro tipo.</p> <p>Proponemos la supresión íntegra de la medida 1.1.5.3. por la prohibición de darse las circunstancias de desalojo por rehabilitación conforme a la Reforma de la Ley de Arrendamientos Urbanos incluida en la medida 1.1.5.1</p> <p>Respecto al uso de las viviendas vacías rehabilitadas como viviendas en régimen de alquiler social o asequible, mencionar que el PEV 2026-2030 hace referencia a una duración de 5 años para personas físicas y 7 para personas jurídicas.</p> <p>La medida adicional propuesta tiene por objeto establecer reservas de mercado, aprovechando este apoyo para la ampliación del parque de vivienda social o asequible.</p>	

Medida 1. 1. 6. Monitorización y seguimiento del cumplimiento de las obligaciones en materia de eficiencia energética

Texto original	Texto propuesto
<p>1.1.6.1. Adaptación y mejora del certificado de eficiencia energética de los edificios (CEE) (...)</p> <p>En concreto, ya se han llevado a cabo actuaciones en esta línea con la aprobación del Real Decreto 390/2021, de 1 de junio, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios que, entre otros aspectos, realizaba una actualización del CEE, aumentando su ámbito de aplicación, mejorando el procedimiento de cálculo, vinculando determinados incentivos financieros para la mejora de la eficiencia energética al ahorro previsto o logrado, e, introduciendo nuevas obligaciones, por ejemplo, a las empresas inmobiliarias, para que muestren el CEEE de los inmuebles en venta o alquiler.</p> <p>(...)</p>	<p>1.1.6.1. Adaptación y mejora del certificado de eficiencia energética de los edificios (CEE) (...)</p> <p>En concreto, ya se han llevado a cabo actuaciones en esta línea con la aprobación del Real Decreto 390/2021, de 1 de junio, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios que, entre otros aspectos, realizaba una actualización del CEE, aumentando su ámbito de aplicación, mejorando el procedimiento de cálculo, vinculando determinados incentivos financieros para la mejora de la eficiencia energética al ahorro previsto o logrado, e, introduciendo nuevas obligaciones, por ejemplo, a las empresas inmobiliarias, para que muestren el CEEE de los inmuebles en venta o alquiler. Estás obligaciones irán vinculadas a un régimen sancionador que asegure su aplicación, así como de equipos técnicos que revisen los portales inmobiliarios para aplicar dicho régimen en los casos en los que sea necesario.</p> <p>(...)</p>
Justificación	
<p>Consideramos que ya se dan casos en los que obligaciones similares en torno a los CEEE no se están aplicando, debido a la falta de regímenes sancionadores suficientemente estrictos así como de un seguimiento adecuado por parte de las administraciones.</p>	

1.3 Mejora de los edificios de organismos públicos

Medida 1. 3. 2. Renovación y mejora de los edificios públicos

Texto original	Texto propuesto
<p>1.3.2.1. Renovación de edificios públicos propiedad de la AGE (...)</p> <p>Además, la Dirección General de Patrimonio del Estado del Ministerio de Hacienda actúa como unidad centralizadora de gran parte de las actuaciones de renovación y modernización de los edificios públicos pertenecientes al parque institucional estatal. Esta actividad se mantendrá y se intensificará, con el fin de garantizar el cumplimiento del objetivo de renovación anual del 3% del parque de edificios públicos.</p> <p>(...)</p>	<p>1.3.2.1. Renovación de edificios públicos propiedad de la AGE (...)</p> <p>Además, la Dirección General de Patrimonio del Estado del Ministerio de Hacienda actúa como unidad centralizadora de gran parte de las actuaciones de renovación y modernización de los edificios públicos pertenecientes al parque institucional estatal. Esta actividad se mantendrá y se intensificará, con el fin de garantizar el cumplimiento del objetivo de renovación anual del 3% del parque de edificios públicos, priorizando viviendas, centros escolares, centros sociales y centros sanitarios.</p>

<p>1.3.2.2. Impulso a la renovación de edificios públicos propiedad de las CC.AA.</p> <p>(...)</p> <p>► Refuerzo de la planificación estratégica y seguimiento: Se analizará la implementación de nuevos mecanismos de evaluación y control que permitan priorizar actuaciones, optimizar recursos y medir el impacto de las intervenciones sobre eficiencia energética, accesibilidad y sostenibilidad ambiental.</p> <p>(...)</p> <p>1.3.2.3. Impulso a la renovación de edificios públicos propiedad de las EE.LL.</p> <p>(...)</p> <p>Refuerzo de la planificación estratégica y seguimiento: Se analizará la implementación de nuevos mecanismos de evaluación y control que permitan priorizar actuaciones, optimizar recursos y medir el impacto de las intervenciones sobre eficiencia energética, accesibilidad y sostenibilidad ambiental.</p>	<p>(...)</p> <p>1.3.2.2. Impulso a la renovación de edificios públicos propiedad de las CC.AA.</p> <p>(...)</p> <p>► Refuerzo de la planificación estratégica y seguimiento: Se analizará la implementación de nuevos mecanismos de evaluación y control que permitan priorizar actuaciones, optimizar recursos y medir el impacto de las intervenciones sobre eficiencia energética, accesibilidad y sostenibilidad ambiental.</p> <p>La planificación y seguimiento priorizarán edificios de uso residencial, centros educativos, sanitarios y sociales.</p> <p>(...)</p> <p>1.3.2.3. Impulso a la renovación de edificios públicos propiedad de las EE.LL.</p> <p>(...)</p> <p>► Refuerzo de la planificación estratégica y seguimiento: Se analizará la implementación de nuevos mecanismos de evaluación y control que permitan priorizar actuaciones, optimizar recursos y medir el impacto de las intervenciones sobre eficiencia energética, accesibilidad y sostenibilidad ambiental.</p> <p>La planificación y seguimiento priorizarán edificios de uso residencial, centros educativos, sanitarios y sociales.</p> <p>(...)</p>
<p>Justificación</p>	
<p>Consideramos que el PNRE debe priorizar la rehabilitación de edificios que beneficiarán en mayor medida a hogares o grupos vulnerables.</p>	

2: Lucha contra la pobreza energética

2.1 Capacitación y protección de los clientes vulnerables y mitigación de la pobreza energética

Medida 2. 1. 1. Incentivos a colectivos vulnerables

Texto original	Texto propuesto
<p>2.1.1.1. Ayudas financieras específicas para hogares vulnerables</p> <p>El diseño de esta medida se fundamenta en el principio de reforzar la intensidad de las ayudas destinadas a la rehabilitación energética cuando los beneficiarios sean hogares vulnerables, de manera que puedan superar las barreras económicas que habitualmente impiden acometer actuaciones de</p>	<p>2.1.1.1. Ayudas financieras específicas para hogares vulnerables</p> <p>El diseño de esta medida se fundamenta en el principio de reforzar la intensidad de las ayudas destinadas a la rehabilitación energética cuando los beneficiarios sean hogares vulnerables, de manera que puedan superar las barreras económicas que habitualmente impiden acometer actuaciones de</p>



envergadura. En este ámbito, se podrán considerar como prioritarios, entre otros, los colectivos con bajos ingresos, perceptores del Ingreso Mínimo Vital o del bono social, familias monoparentales, personas mayores de 65 años, personas con discapacidad, electrodependientes o residentes en viviendas con deficiencias graves de habitabilidad como humedades, falta de aislamiento o ventilación deficiente.

Desde las distintas administraciones, en función de su ámbito de competencia, se impulsarán programas exclusivos para hogares vulnerables, con niveles de ayuda superiores a los de la población general. Estas ayudas incluirán mecanismos de abono directo al contratista para eliminar barreras de liquidez, así como la cobertura de costes asociados como proyectos técnicos, certificados energéticos o gestión comunitaria.

(...)

2.1.1.2. Incentivos fiscales diferenciados para hogares vulnerables

(...)

En el ámbito del IRPF, se propone analizar la ampliación y el refuerzo de las deducciones fiscales vinculadas a las obras de mejora de la eficiencia energética en la vivienda habitual, con especial atención a los contribuyentes en situación de vulnerabilidad socioeconómica. El objetivo es aplicar un tratamiento fiscal diferenciado, que permita incrementar los porcentajes de deducción para estos hogares y favorecer así su acceso a la rehabilitación. Asimismo, se llevará a cabo una evaluación de la integración de las subvenciones públicas concedidas para la renovación energética de edificios, con el fin de que estas ayudas no computen a efectos fiscales y no generen cargas adicionales en el impuesto.

En lo relativo al IBI, se evaluará la implantación de sistemas que permitan a los ayuntamientos aplicar bonificaciones específicas a los inmuebles rehabilitados ocupados por hogares en situación de pobreza energética. De este modo, se reduciría la carga fiscal posterior a la inversión, evitando que el pago del impuesto suponga una barrera añadida y favoreciendo que estas familias puedan acceder en igualdad de condiciones a los programas de rehabilitación energética.

(...)

2.1.1.4. Programas de ayudas para proyectos piloto de intervención exprés en hogares vulnerables

Se proponen ayudas específicas destinadas a financiar experiencias innovadoras para la mejora de la eficiencia energética y la rehabilitación exprés de viviendas ocupadas por hogares con consumidores en situación de vulnerabilidad energética severa, acompañados de actuaciones de formación, asesoramiento y acompañamiento.

envergadura. En este ámbito, se podrán considerar como prioritarios, **entre otros, hogares cuyos ingresos no superen 3 veces el IPREM. Este umbral será de 4 veces el IPREM si se trata de personas con discapacidad, de una familia numerosa de categoría general o de una familia monoparental con un hijo/a menor a cargo y de 5 veces el IPREM cuando se trate de familias numerosas de categoría especial, personas con discapacidad con un grado reconocido igual o superior al 33% y familias monoparentales con más de un hijo/a menor a cargo. Además, se priorizarán hogares** perceptores del Ingreso Mínimo Vital o del bono social, electrodependientes o residentes en viviendas con deficiencias graves de habitabilidad como humedades, falta de aislamiento o ventilación deficiente.

Desde las distintas administraciones, en función de su ámbito de competencia, se impulsarán programas exclusivos para hogares vulnerables, con niveles de ayuda superiores a los de la población general, **de forma inversamente proporcional al grado de vulnerabilidad del hogar, alcanzando una cobertura del 100% para los hogares en mayores situaciones de vulnerabilidad.** Estas ayudas incluirán mecanismos de abono directo al contratista para eliminar barreras de liquidez, así como la cobertura de costes asociados como proyectos técnicos, certificados energéticos o gestión comunitaria.

Estas ayudas estarán canalizadas a través de programas dirigidos prioritariamente a los ámbitos con mayor vulnerabilidad socioeconómica, urbana y territorial, de forma que se incluyan a su vez intervenciones de reurbanización, dinamización del comercio local y formación de las personas habitantes de estos ámbitos, fomentando la creación de empleo verde en estos ámbitos vulnerables.

(...)

En los casos en los que los hogares vulnerables que resulten beneficiarios de estas medidas se encuentren en régimen de alquiler, las ayudas a la rehabilitación estarán condicionadas a la congelación de las rentas del alquiler.

2.1.1.2. Incentivos fiscales diferenciados para hogares vulnerables

(...)

En el ámbito del IRPF, se propone analizar la ampliación y el refuerzo de las deducciones fiscales vinculadas a las obras de mejora de la eficiencia energética en la vivienda habitual, con especial atención a los contribuyentes en situación de vulnerabilidad socioeconómica, **entre otros, hogares cuyos ingresos no superen 3 veces el IPREM. Este umbral será de 4 veces el IPREM si se trata de personas con discapacidad, de una familia numerosa de categoría general o de una familia monoparental con un hijo/a menor a cargo y de 5 veces el IPREM cuando se trate de familias**



(...)

Objetivo cuantificado

Garantizar que el uso medio de energía primaria en kWh/(m²· a) de todo el parque inmobiliario residencial se reduzca como mínimo un 16 %, comparado con el de 2020, a más tardar en 2030, y como mínimo entre un 20 % y un 22 %, a más tardar en 2035, asegurando que al menos el 55% de la reducción provenga de los edificios menos eficientes.

numerosas de categoría especial, personas con discapacidad con un grado reconocido igual o superior al 33% y familias monoparentales con más de un hijo/a menor a cargo. Además, se priorizarán hogares perceptores del Ingreso Mínimo Vital o del bono social. El objetivo es aplicar un tratamiento fiscal diferenciado, que permita incrementar los porcentajes de deducción al 100% para estos hogares y favorecer así su acceso a la rehabilitación. Asimismo, se llevará a cabo una evaluación de la integración de las subvenciones públicas concedidas para la renovación energética de edificios, con el fin de que estas ayudas no computen a efectos fiscales y no generen cargas adicionales en el impuesto.

En lo relativo al IBI, se evaluará la implantación de sistemas que permitan a los ayuntamientos aplicar bonificaciones específicas a los inmuebles rehabilitados ocupados por hogares en situación de pobreza energética. De este modo, ~~se reduciría la carga~~ se deberá evitar un aumento de carga fiscal posterior a la inversión, evitando que el pago del impuesto suponga una barrera añadida y favoreciendo que estas familias puedan acceder en igualdad de condiciones a los programas de rehabilitación energética.

(...)

2.1.1.4. Programas de ayudas para proyectos piloto de intervención exprés en hogares vulnerables

Se proponen ayudas específicas destinadas a financiar experiencias innovadoras para la mejora de la eficiencia energética y la rehabilitación exprés de viviendas ocupadas por hogares con consumidores en situación de vulnerabilidad energética severa, acompañados de actuaciones de formación, asesoramiento y acompañamiento.

Se velará porque estas intervenciones sean siempre parte de un itinerario de rehabilitación que no dificulte la futura realización de intervenciones integrales, a través de su inclusión como parte de un pasaporte de la rehabilitación.

(...)

Objetivo cuantificado

Garantizar que el uso medio de energía primaria en kWh/(m²· a) de todo el parque inmobiliario residencial se reduzca como mínimo un 16 %, comparado con el de 2020, a más tardar en 2030, y como mínimo entre un 20 % y un 22 %, a más tardar en 2035, asegurando que al menos el 55% de la reducción provenga de los edificios menos eficientes.

Dar cumplimiento a los objetivos de reducción de pobreza energética de la ENPE 2026-2030.

Justificación

Debe establecerse una definición precisa de los hogares de bajos ingresos. Asimismo, los solicitantes de asilo han de ser reconocidos como grupo vulnerable. A su vez, consideramos que las ayudas específicas para los hogares en situación de vulnerabilidad deben articularse a través de intervenciones a nivel de barrio, que, además, hacen más eficientes las intervenciones.

En línea con lo planteado en la medida 1.1.5., creemos necesario introducir mecanismos en las ayudas a la rehabilitación que impidan los procesos de desahucio por rehabilitación.

La carga fiscal asociada a la renovación de viviendas es un gasto inasumible para los hogares vulnerables. Para evitar barreras, los hogares vulnerables deben tener certeza de que las obras de rehabilitación de su vivienda no detonarán ninguna carga fiscal adicional.

Consideramos muy relevante que las intervenciones de rehabilitación exprés que se realicen no interfieran con otras mejoras del edificio futuro, lo que podría acabar suponiendo un sobre coste para los hogares en situación de vulnerabilidad.

El objetivo cuantificado debe alinearse con la misión de la Política 2. *Lucha contra la pobreza energética*. En este sentido, resulta esencial que dicho objetivo incluya una referencia explícita a la pobreza energética y que el cumplimiento de las metas de reducción establecidas en el ENPE se considere en la evaluación del PNRE.

La redacción de este objetivo cuantificable se replica en el resto de medidas de la política de "lucha contra la pobreza energética", consideramos que esta redacción debería aplicarse a todas ellas.

Medida 2. 1. 2. Asistencia técnica en el ámbito de la pobreza energética

Texto original	Texto propuesto
<p>2.1.2.2. Refuerzo de la red de ventanillas únicas (...)</p> <p>Se prevé que estas oficinas amplíen su alcance con servicios específicos para consumidores vulnerables, que incluyan atención presencial personalizada, acompañamiento activo durante todo el proceso y un seguimiento posterior de las actuaciones. Asimismo, estas oficinas podrán colaborar estrechamente con los servicios sociales locales para identificar de manera temprana a los hogares en situación de pobreza energética, garantizando que las ayudas y programas lleguen a quienes más lo necesitan.</p> <p>El refuerzo de la red de oficinas de rehabilitación o ventanillas únicas constituye la piedra angular de esta modalidad. Tal y como se describe en la sección 7.1, estas oficinas actúan como puntos de información, asesoramiento y gestión en procesos de rehabilitación energética. Para los hogares vulnerables, su papel resulta aún más esencial, ya que permiten superar barreras como la falta de información, las dificultades administrativas o la imposibilidad de afrontar trámites digitales.</p>	<p>2.1.2.2. Refuerzo de la red de ventanillas únicas (...)</p> <p>Se prevé que estas oficinas amplíen su alcance con servicios específicos para consumidores vulnerables, que incluyan atención presencial personalizada, acompañamiento activo durante todo el proceso y un seguimiento posterior de las actuaciones. Asimismo, estas oficinas podrán colaborar estrechamente con los servicios sociales locales para identificar de manera temprana a los hogares en situación de pobreza energética, garantizando que las ayudas y programas lleguen a quienes más lo necesitan. Igualmente, se establecerán relaciones con el tejido asociativo de los entornos en los que se enmarquen, considerando la necesidad de figuras que, desde los barrios, fomenten la rehabilitación en sus entornos, como se ha hecho evidente en casos como el de la rehabilitación del Poblado Dirigido de Orcasitas, pudiendo llegarse a la formación y dinamización de mediadores de barrio, que puedan impulsar estas rehabilitaciones.</p> <p>La consolidación de esta red, con presencia reforzada en las áreas que presenten mayores indicadores de vulnerabilidad, tanto en áreas</p>

<p>La consolidación de esta red, con presencia tanto en áreas urbanas como rurales, permitirá reducir las desigualdades territoriales en el acceso a la rehabilitación energética.</p> <p>De este modo, las oficinas no solo facilitarán la tramitación técnica y financiera, sino que se convertirán en un instrumento de inclusión social, asegurando que la transición energética beneficie de manera prioritaria a los colectivos más desfavorecidos.</p>	<p>urbanas como rurales, permitirá reducir las desigualdades territoriales en el acceso a la rehabilitación energética.</p> <p>De este modo, las oficinas no solo facilitarán la tramitación técnica y financiera, sino que se convertirán en un instrumento de inclusión social, asegurando que la transición energética beneficie de manera prioritaria a los colectivos más desfavorecidos.</p>
<p>Justificación</p> <p>Incluimos la figura de la persona dinamizadora de barrios, que nos parece esencial y consideramos que va en línea con lo planteado en la medida 2.1.2.4., tanto para dar acceso a la rehabilitación a población en régimen de alquiler como para dinamizar distintos entornos vecinales, fomentando a su vez la cohesión vecinal en los entornos considerados.</p> <p>El diseño estratégico de la red de ventanillas únicas debe anticipar las mayores necesidades de atención en zonas con mayores índices de vulnerabilidad. En efecto, el plan impulsa ayudas específicas para hogares vulnerables, aborda las barreras de acceso que encuentran para acceder a los programas de rehabilitación y prevé acciones de información y sensibilización dirigidas a estos colectivos.</p>	

5. Gobernanza y financiación

5.1 Mitigación de barreras y deficiencias de mercado

Medida 5.1.2. Eliminación de barreras para la renovación energética en edificios en régimen de propiedad horizontal

Texto original	Texto propuesto
<p>5.1.2.1. Actualización y mejora del régimen jurídico de los edificios en régimen de propiedad horizontal</p> <p>(...)</p> <p>Asimismo, se estudiará la implantación de mecanismos adicionales de protección frente a la morosidad persistente y se analizará la forma de facilitar la articulación de préstamos colectivos a largo plazo, ligados al ahorro energético certificado.</p> <p>Además, se mejorará el marco jurídico para favorecer la interoperabilidad entre ayudas públicas, avales y créditos privados, con el objeto de maximizar la capacidad inversora de las comunidades de propietarios.</p>	<p>5.1.2.1. Actualización y mejora del régimen jurídico de los edificios en régimen de propiedad horizontal</p> <p>(...)</p> <p>Asimismo, se estudiará la implantación de mecanismos adicionales de protección frente a la morosidad persistente y se analizará la forma de facilitar la articulación de préstamos individuales así como colectivos a largo plazo, ligados al ahorro energético certificado.</p> <p>Además, se mejorará el marco jurídico para favorecer la interoperabilidad entre ayudas públicas, avales, créditos públicos, así como fondos públicos rotatorios para elaborar instrumentos de financiación mixta, y créditos privados, con el objeto de maximizar la capacidad inversora de las comunidades de propietarios.</p>

Justificación

Para resolver la barrera de mercado mencionada en nuestra aportación al artículo 1.6.2. *Barreras derivadas de las estructuras en copropiedad*, que se refería al riesgo de los propietarios individuales en una operación de renovación del edificio en propiedad horizontal financiado con crédito bancario, es necesario disponer de créditos públicos y fondos públicos rotatorios para alimentarios, y retroalimentarlos con las devoluciones de estos créditos. La experiencia en proyectos del País Vasco y Cataluña con programas ELENA del BEI así lo demuestra. El Banco Europeo de Inversiones utiliza una combinación de fondos de cohesión y otras fuentes de financiación a fondo perdido de la UE, junto con financiación blanda que el propio BEI proporciona, y que se puede canalizar a través de bancos o directamente desde el ICO (por ejemplo, como ocurre en el programa ICO Crecimiento). Estos préstamos a largo plazo permiten dar una respuesta más adecuada a la necesidad de afrontar el riesgo de los propietarios individuales de las comunidades de propietarios antes señalados en nuestras propuestas respecto al artículo 1.6.2. Esta respuesta es un mecanismo para activar la demanda de comunidades de propietarios mucho más eficaz, ya que no requiere ejecuciones de desahucios, ni declaraciones de siniestros, y resuelve problemas sociales para todos los implicados, sin un gasto excesivo por parte del gobierno, ya que son fondos prestados que se recuperan por parte del erario público.

Una Propuesta de este tipo de mecanismos sería el PRENBADEM (PRéstamo No BAncario de DEvolución Modulable (1), un préstamo que sintetiza las características del tipo de instrumento utilizado en los proyectos ELENA del País Vasco y Cataluña antes mencionados en el caso de hogares vulnerables, pero en este caso aplicados tanto a hogares vulnerables como una versión para emergencias, destinada a hogares en situación temporal de vulnerabilidad económica por razones sobrevenidas, así como a proyectos de rehabilitación no sólo públicos sino también privados, con una operativa agilizada. Al actuar junto con un préstamo bancario a comunidades de propietarios, este instrumento se convierte en un mecanismo de financiación mixta, con gran potencial de apalancamiento de financiación privada, ya que reduce el riesgo del préstamo bancario a comunidades de propietarios.

Este préstamo también está alineado con propuestas solventes como el European Renovation Loan (ERL). El PRENBADEM sería una aplicación adaptada a la realidad española del ERL, además de un instrumento ya probado en los casos mencionados pero diseñado para tener una operativa más ágil.

Fuentes:

- (1) Martín Belmonte, Susana. *PRENBADEM: PRéstamo No BAncario de DEvolución Modulable* (diciembre 2025) REVO Prosperidad Sostenible. Disponible en: <https://www.revoproper.org/2025/12/12/revo-propone-un-prestamo-publico-para-la-financiacion-de-la-renovacion-energetica-de-viviendas/>

Medida 5.1.3. Instrumentos públicos de apoyo a la financiación de rehabilitaciones energéticas de edificios

Texto original	Texto propuesto
<p>5.1.3.1. Avales y fondos de garantía públicos</p> <p>El objetivo de esta modalidad de actuación es facilitar el acceso a financiación para la rehabilitación energética de edificios residenciales mediante la</p>	<p>5.1.3.1. Avales, fondos rotatorios públicos, y fondos de garantía públicos.</p> <p>El objetivo de esta modalidad de actuación es facilitar el acceso a financiación para la rehabilitación</p>



creación, consolidación y ampliación de avales y fondos de garantía públicos. Con ello, se busca reducir el riesgo financiero percibido por entidades financieras y aseguradoras ante operaciones de crédito para renovación energética, incrementar la capacidad de endeudamiento de comunidades de propietarios y promotores de rehabilitación, así como complementar a los sistemas de subvenciones y deducciones fiscales, permitiendo que los proyectos de renovación energética sean viables desde el punto de vista económico.

Para los próximos años, se prevé consolidar, ampliar y coordinar los instrumentos de aval y garantía existentes ampliando los importes máximos de aval disponibles por operación o edificio, especialmente en actuaciones de rehabilitación integral o proyectos colectivos, y, extender la cobertura a nuevas comunidades y a proyectos en zonas con menor capacidad financiera, asegurando equidad territorial.

Asimismo, se continuará trabajando para integrar los sistemas de avales y garantías con las líneas de ayudas directas, deducciones fiscales y otros incentivos, de manera que se maximice el efecto multiplicador de la inversión.

Desde la Administración se han impulsado avances relevantes en esta modalidad de actuación, en particular, mediante la creación de las líneas de avales a empresas y emprendedores por parte del ICO, las líneas de avales específicas para la rehabilitación de edificios residenciales coordinada entre el MIVAU y el ICO, o, fondos de garantía dispuestos a nivel regional.

energética de edificios residenciales mediante la creación, consolidación y ampliación de avales, **fondos rotatorios públicos**, y fondos de garantía públicos. Con ello, se busca reducir el riesgo financiero percibido por entidades financieras y aseguradoras ante operaciones de crédito para renovación energética, **al mismo tiempo que se reduce el riesgo percibido por los propietarios de viviendas en régimen de copropiedad**, para incrementar la capacidad de endeudamiento de comunidades de propietarios y promotores de rehabilitación, así como complementar a los sistemas de subvenciones y deducciones fiscales, permitiendo que los proyectos de renovación energética sean viables desde el punto de vista económico.

Para los próximos años, se prevé consolidar, ampliar y coordinar los instrumentos de aval, **fondos rotatorios públicos**, y garantía existentes ampliando los importes máximos de aval disponibles por operación o edificio, **los préstamos públicos con cargo a fondos rotatorios públicos**, especialmente en actuaciones de rehabilitación integral o proyectos colectivos, y, extender la cobertura a nuevas comunidades y a proyectos en zonas con menor capacidad financiera, asegurando equidad territorial.

Se desarrollarán líneas específicas de actuación con el Banco Europeo de Inversiones y el fondo para la implementación de las soluciones de financiación mixta. Asimismo, se continuará trabajando para integrar los sistemas de avales, **préstamos públicos** y garantías con las líneas de ayudas directas, deducciones fiscales y otros incentivos, de manera que se maximice el efecto multiplicador de la inversión **y se maximicen los efectos distributivos y la eficiencia en el uso de los fondos públicos, nacionales y europeos.**

Desde la Administración se han impulsado avances relevantes en esta modalidad de actuación, en particular, mediante la creación de las líneas de avales a empresas y emprendedores por parte del ICO, las líneas de avales específicas para la rehabilitación de edificios residenciales coordinada entre el MIVAU y el ICO, o, fondos de garantía dispuestos a nivel regional.

Igualmente, y cara a la aprobación del próximo Marco Financiero Plurianual (MFP) de la Unión Europea para el periodo 2028-2034, se identificarán propuestas que encajen en la nueva arquitectura del MFP para impulsar la renovación energética de viviendas y multiplicar el impacto, la eficiencia y los efectos distributivos de los fondos públicos.

Justificación

El instrumento mencionado en nuestra aportación a la medida 5.1.2.1., que resuelve una importante barrera de mercado, detallada en nuestra aportación al artículo 1.6.2., sería el PRENBADEM (Préstamo no bancario de devolución modulable)(1). Este sería un préstamo público de devolución modulable, que complementaría el préstamo bancario a

comunidades de propietarios, como se ha explicado en nuestras aportaciones a los puntos y medidas mencionados, con un riesgo muy bajo por parte de los fondos públicos empleados un gran efecto distributivo del gasto público, y un gran potencial para el apalancamiento de financiación privada, ya que el préstamo a comunidades de propietarios es ya muy sólido, prácticamente sin impagos, por lo que este préstamo público complementario añadiría seguridad en el pago, y también demanda, para dicho préstamo, al facilitar la gestión del riesgo para propietarios individuales que actualmente implica el préstamo bancario a comunidades de propietarios.

Con cargo al presupuesto de esta partida (1.100 millones de €) iría solamente el coste del instrumento que proponemos. El principal del fondo rotatorio que proponemos para articular los préstamos públicos se puede articular mediante un instrumento financiero europeo que describimos a continuación:

Una posibilidad de financiar el PRENBADEM, es mediante un instrumento europeo InvestEU resultante de una combinación de fondos procedentes del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE) gestionado por el BEI y de aportaciones de los fondos de cohesión del estado miembro (EIE) a dicho instrumento. Los instrumentos financieros de este tipo son muy interesantes, ya que **las aportaciones del estado miembro a dicho instrumento no computan a efectos de techo de gasto**, debido a que se trata de instrumentos financieros diseñados para cumplir con las normas de la UE sobre ayudas estatales, y no suponen una distorsión sobre la competencia (2).

De este modo, Este instrumento permitiría:

- multiplicar el capital disponible
- proteger hogares vulnerables
- crear un mercado estable para banca y empresas de rehabilitación

Fuentes adicionales:

(1) Martín Belmonte, Susana. *PRENBADEM: PRéstamo No BAncario de DEvolución Modulable* (diciembre 2025) REVO Prosperidad Sostenible. Disponible en: <https://www.revoproper.org/2025/12/12/revo-propone-un-prestamo-publico-para-la-financiacion-de-la-renovacion-energetica-de-viviendas/>

(2) Rubio, Eulalia (2020) THE MEMBER STATE COMPARTMENT OF THE INVESTEU FUND: HOW DOES IT WORK? WILL IT FLY? EU BUDGET - POLICY PAPER NO.248 - Jacques Delors Institute - Box 1 página 11.

Medida 5.1.5. Desarrollo de instrumentos innovadores de financiación privada y público-privada

Texto original	Texto propuesto
	<p>5.1.5.9. Operaciones de refinanciación a largo plazo con objetivo verde (TLTRO verdes)</p> <p>Este mecanismo de financiación del Banco Central Europeo tendría por objetivo reducir el tipo de interés de las operaciones de financiación destinadas a la transición y alineadas con la taxonomía de finanzas sostenibles.</p> <p>Su puesta en marcha consistiría en un programa voluntario para que los bancos reciban una</p>



	<p>rebaja en los tipos de interés condicionada a que estos incrementen las inversiones alineadas con la Taxonomía, por ejemplo, los préstamos a la renovación energética de edificios.</p> <p>Esta medida abarataría los préstamos bancarios minoristas para la financiación de la renovación energética sin cargo al presupuesto fiscal (1)</p> <p>El gobierno presentará al BCE, en el seno del ECOFIN, una solicitud de evaluar los efectos que este tipo de política monetaria podría tener sobre la inflación en general y en particular sobre los efectos inflacionarios del ETS2 y de los impactos climáticos, a fin de que el BCE, desde su independencia, considere esta posibilidad a la vista de esta información.</p> <p>Nuevas referencias:</p> <p>(1) - Recomendaciones para la implementación de la Estrategia a largo plazo para la Rehabilitación Energética de Edificios en España (ERESEE 2020) Tarea G4--2.1.M1 Rediseñar instrumentos de liquidez del Banco Central Europeo para incentivar la financiación crediticia a la rehabilitación a tipos de interés por debajo del mercado. (Página 155) Disponible en: https://www.transportes.gob.es/recursos_mfom/paginabasica/recursos/recomendaciones_grupos_trabajo_implementation_eresee_2020.pdf</p> <p>- Sustainable Finance Lab (2024) “A Green Interest Rate for the Eurozone.” Disponible en: https://sustainablefinancelab.nl/paper/a-green-interest-rate-for-the-eurozone/</p> <p>- WWF (2025) Green refinancing operations: helping the ECB keep prices stable. disponible en: https://www.wwf.eu/?20274891/Green-refinancing-operations-study</p> <p>Martín Belmonte, Susana (2024) Perfiles sociales y financiación a la renovación energética de viviendas (página 88) disponible en: https://www.revoprosper.org/2024/11/26/informe-perfiles-sociales-y-financiacion-de-la-renovacion-energetica-de-viviendas/</p>
Justificación	
<p>Aunque este instrumento no forma parte de la política fiscal ni de la acción del gobierno y el Banco Central Europeo es independiente, la posibilidad de que se pusiera en marcha aumentaría si el gobierno manifestara explícitamente su interés en explorar analíticamente este tipo de instrumentos, y su impacto en el mandato principal del Banco Central Europeo de mantener la estabilidad de precios.</p>	

Medida 5.1.6. Impulso a nuevos modelos de negocio y eliminación de barreras para su escalado

Texto original	Texto propuesto
<p>5. 1. 6. 1. Impulso y refuerzo de la figura de Agente Rehabilitador</p> <p>El objetivo de esta modalidad de funcionamiento es consolidar, profesionalizar y regular la figura del Agente Rehabilitador como actor clave en la renovación energética del parque edificado, asegurando que las comunidades de propietarios dispongan de un interlocutor único y de confianza que las acompañe durante todo el proceso: desde la fase de diagnóstico, el diseño de las actuaciones y la búsqueda de financiación hasta la tramitación de ayudas, la ejecución de la obra y el seguimiento posterior.</p> <p>El Agente Rehabilitador debe actuar como facilitador entre la demanda social (comunidades de propietarios, hogares) y la oferta técnica, financiera y administrativa (empresas, entidades financieras, administraciones), reduciendo la complejidad de los procesos y acelerando la toma de decisiones colectivas.</p> <p>Para los próximos años, se prevé continuar trabajando en la definición de un marco jurídico homogéneo a nivel estatal que regule las funciones, obligaciones y responsabilidades de los agentes rehabilitadores, estableciendo requisitos de acreditación y capacitación mínimos, en coordinación con colegios profesionales, asociaciones empresariales y CC.AA.</p> <p>Dentro de dicho marco, se analizará la viabilidad de crear un registro nacional de agentes rehabilitadores, de acceso público, que garantice transparencia y confianza a las comunidades de propietarios.</p> <p>En el ámbito financiero y operativo, se analizará la posibilidad de que los servicios de los agentes rehabilitadores sean financiados y subvencionables, garantizando su accesibilidad para las comunidades con menos recursos, así como el análisis de esquemas de colaboración público-privada para que los agentes rehabilitadores puedan ofrecer a las comunidades acceso directo a soluciones de financiación (préstamos colectivos, avales, seguros de morosidad).</p>	<p>5. 1. 6. 1. Impulso y refuerzo de la figura de Agente Rehabilitador</p> <p>El objetivo de esta modalidad de funcionamiento es consolidar, profesionalizar y regular la figura del Agente Rehabilitador como actor clave en la renovación energética del parque edificado, asegurando que las comunidades de propietarios dispongan de un interlocutor único y de confianza que las acompañe durante todo el proceso: desde la fase de diagnóstico, el diseño de las actuaciones y la búsqueda de financiación hasta la tramitación de ayudas, la ejecución de la obra y el seguimiento posterior.</p> <p>El Agente Rehabilitador debe actuar como facilitador entre la demanda social (comunidades de propietarios, hogares) y la oferta técnica, financiera y administrativa (empresas, entidades financieras, administraciones), reduciendo la complejidad de los procesos y acelerando la toma de decisiones colectivas.</p> <p>Para los próximos años, se prevé continuar trabajando en la definición de un marco jurídico homogéneo a nivel estatal que regule las funciones, obligaciones y responsabilidades de los agentes rehabilitadores, estableciendo requisitos de acreditación y capacitación mínimos, en coordinación con colegios profesionales, asociaciones empresariales y CC.AA.</p> <p>Dentro de dicho marco, se analizará la viabilidad de crear un registro nacional de agentes rehabilitadores, de acceso público, que garantice transparencia y confianza a las comunidades de propietarios.</p> <p>En el ámbito financiero y operativo, se analizará la posibilidad de que los servicios de los agentes rehabilitadores sean financiados y subvencionables, garantizando su accesibilidad para las comunidades con menos recursos, así como el análisis de esquemas de colaboración público-privada, que prioricen a las entidades sin ánimo de lucro, para que los agentes rehabilitadores puedan ofrecer a las comunidades acceso directo a soluciones de financiación (préstamos colectivos, avales, seguros de morosidad).</p> <p>(...)</p> <p>5.1.6.3. Fomento al modelo de Bolsas de Alquiler Asequible.</p> <p>El objetivo de esta modalidad es desarrollar la oferta de viviendas rehabilitadas y asequibles en el mercado de alquiler a través de Bolsas de Alquiler Asequibles. Con este modelo, se pueden vincular las ayudas públicas a la rehabilitación a un compromiso de mantenerla en el mercado del alquiler asequible por un tiempo determinado. A cambio, el arrendador recibe garantías de mantenimiento y pago por parte de la entidad gestora de la bolsa.</p>



	<p>Para fomentar este modelo, la AGE complementará la financiación y ayudas previstas en el Plan Estatal de Vivienda 2026 -2030 para el apoyo a la implementación de Bolsas de Alquiler Asequible en viviendas rehabilitadas.</p> <p>5.1.6.4 Impulso del modelo de Proveedores Sociales de Vivienda</p> <p>El objetivo de esta medida es promover y consolidar el modelo de proveedores sociales de vivienda como actores clave en la provisión de vivienda asequible, garantizando un enfoque no lucrativo y orientado a la inclusión.</p> <p>Para fomentar este modelo, se evaluarán los vacíos y fallas normativas que entorpecen el desarrollo del modelo. Además, se evaluará la necesidad de definir un marco jurídico específico que regule la figura de los proveedores sociales de vivienda, estableciendo requisitos de acreditación, transparencia y rendición de cuentas.</p> <p>Los mecanismos de colaboración público-privada establecidos en este plan, tratarán de priorizar a entidades sociales, para garantizar la sostenibilidad del modelo, su expansión territorial y la compatibilidad de los objetivos ambientales y de lucha contra la pobreza.</p> <p>Este modelo permitirá incrementar la oferta de vivienda asequible, reducir la exclusión residencial y avanzar hacia un sistema más justo y equilibrado, alineado con los estándares europeos.</p>
Justificación	
<p>Las entidades sin ánimo de lucro son un aliado clave para la implementación de programas de vivienda y rehabilitación en comunidades y hogares vulnerables.</p> <p>Las Bolsas de Alquiler Asequible se han implementado con éxito en comunidades como Cataluña, Navarra y País Vasco, ofreciendo viviendas con alquileres entre un 20 % y un 30 % por debajo del precio de mercado. En Castilla-La Mancha y Canarias, incluso se han desarrollado experiencias en las que se ofrecieron viviendas rehabilitadas con alquileres un 47 % y hasta un 68 % inferiores al precio de mercado.</p> <p>Impulsar este modelo permitiría compatibilizar los objetivos de asequibilidad y rehabilitación del parque existente.</p> <p>Los proveedores sociales de vivienda son un aliado clave de las autoridades para lograr la compatibilidad entre los objetivos sociales y ambientales del PNRE. Por su misión de inclusión social y de no lucro, deben ser socios privilegiados para que las políticas de rehabilitación lleguen a los públicos más vulnerables.</p>	

7. Acompañamiento, sensibilización y formación

7.1. Ventanillas únicas dedicadas al asesoramiento y asistencia técnica, administrativa y financiera

Medida 7. 1. 1. Planificación estratégica y estructuración de la red de ventanillas únicas para la rehabilitación energética

Texto original	Texto propuesto
<p>7.1.1.1. Diagnóstico inicial de la red de ventanillas únicas existente</p> <p>(...) Para ello, se llevará a cabo un diagnóstico inicial que abarcará tanto aspectos cuantitativos (número, localización geográfica, dotación de recursos, volumen de expedientes gestionados) como cualitativos (nivel de especialización, servicios prestados, canales de atención disponibles, grado de coordinación con otras administraciones, nivel de satisfacción de la ciudadanía y del personal). El diagnóstico inicial se centrará en:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Localización y cobertura territorial de las oficinas actuales, identificando vacíos geográficos y zonas con mayor presión de demanda de servicios de rehabilitación. (...) ▶ Modelo de prestación de servicios y procesos de atención al ciudadano, evaluando su eficacia, tiempos de tramitación, claridad de la información ofrecida y nivel de acompañamiento proporcionado. <p>(...)</p> <p>Objetivo cuantificado</p> <p>Disponer de una red de ventanillas únicas para el año 2030 que provea de servicios de asistencia técnica en materia de renovación energética de edificios, a lo largo de todo el territorio del país, mediante el establecimiento de al menos una ventanilla única:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ por cada 80 000 habitantes; ▶ por región; ▶ en zonas en las que la antigüedad media del parque inmobiliario sea superior a la media nacional; <p>(...)</p>	<p>7.1.1.1. Diagnóstico inicial de la red de ventanillas únicas existente</p> <p>(...) Para ello, se llevará a cabo un diagnóstico inicial que abarcará tanto aspectos cuantitativos (número, localización geográfica, dotación de recursos, volumen de expedientes gestionados, indicadores de vulnerabilidad de la población atendida) como cualitativos (nivel de especialización, servicios prestados, canales de atención disponibles, grado de coordinación con otras administraciones, nivel de satisfacción de la ciudadanía y del personal).</p> <p>El diagnóstico inicial se centrará en:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Localización y cobertura territorial de las oficinas actuales, identificando vacíos geográficos, zonas con mayor presión de demanda de servicios de rehabilitación y zonas con mayores índices de vulnerabilidad y exclusión residencial. (...) ▶ Modelo de prestación de servicios y procesos de atención al ciudadano, evaluando su eficacia, tiempos de tramitación, claridad de la información ofrecida, barreras de acceso a grupos vulnerables y nivel de acompañamiento proporcionado. <p>Objetivo cuantificado</p> <p>Disponer de una red de ventanillas únicas para el año 2030 que provea de servicios de asistencia técnica en materia de renovación energética de edificios, a lo largo de todo el territorio del país, mediante el establecimiento de al menos una ventanilla única:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ por cada 80 000 habitantes; ▶ por región; ▶ en zonas en las que la antigüedad media del parque inmobiliario, o los indicadores de exclusión social, sean superiores a la media nacional; <p>(...)</p>
<p>Justificación</p>	
<p>El plan impulsa ayudas específicas para hogares vulnerables, aborda las barreras de acceso que encuentran para acceder a los programas de rehabilitación y prevé acciones de información y sensibilización dirigidas a estos colectivos. Por ello, el</p>	

diagnóstico de la red de ventanillas únicas debe permitir anticipar una mayor demanda de apoyo en las zonas con mayores niveles de vulnerabilidad.

Además, la Medida 2.1.3 *Programa de capacitación y sensibilización para consumidores vulnerables* prevé informar a la población vulnerable de las ayudas y herramientas disponibles para la rehabilitación de sus viviendas, superando barreras informativas, lingüísticas y digitales. Es indispensable que este diagnóstico ayude a identificar dichas barreras.

Medida 7.1.2. Estímulo financiero para el refuerzo y consolidación de la red de ventanillas únicas para la renovación energética de edificios

Texto original	Texto propuesto
<p>7.1.2.1. Ayudas para el refuerzo y la creación de oficinas gestionadas por Administraciones públicas</p> <p>(...) El objetivo es reforzar los recursos técnicos, humanos y materiales de las ventanillas únicas ya operativas, permitiéndoles ofrecer un servicio más eficiente, coordinado y cercano a la ciudadanía(...). Las transferencias de capital irán destinadas a financiar, entre otros conceptos:</p> <p>(...)</p>	<p>7.1.2.1. Ayudas para el refuerzo y la creación de oficinas gestionadas por Administraciones públicas</p> <p>(...) El objetivo es reforzar los recursos técnicos, humanos y materiales de las ventanillas únicas ya operativas, permitiéndoles ofrecer un servicio más eficiente, coordinado y cercano a la ciudadanía(...). Las transferencias de capital irán destinadas a financiar, entre otros conceptos:</p> <p>(...)</p> <p>La conformación de equipos interdisciplinarios móviles para la información y asistencia en terreno.</p>
Justificación	
<p>La creación de equipos de terreno permitiría suplir algunas de las barreras de acceso a la información en materia de rehabilitación.</p>	

4. Esquema de las necesidades de inversión fuentes presupuestarias y recursos administrativos

Tabla 4.2. Necesidades de inversión y fuentes de financiación.

Contenido original	Contenido propuesto
	<p>La tabla debería incorporar el 12% de financiación total vía préstamos públicos con cargo a un fondo rotatorio, aminorando la inversión privada y la pública, especialmente de hogares vulnerables.</p>
<p>Justificación</p>	
<p>El instrumento mencionado en nuestra aportación a la medida 5.1.2.1. que resuelve una importante barrera de mercado, detallada en nuestra aportación al artículo 1.6.2. sería el PRENBADEM (Préstamo no bancario de devolución modulable)(1), que sería un préstamo público de devolución modulable, que complementaría el préstamo bancario a comunidades de propietarios, como se ha explicado en nuestras aportaciones a los puntos y medidas mencionados, con un riesgo muy bajo por parte de los fondos públicos empleados y un gran efecto distributivo del gasto público, y un gran potencial para el apalancamiento de financiación privada, ya que el préstamo a comunidades de propietarios es ya muy sólido, prácticamente sin impagos, por lo que este préstamo público complementario añadiría seguridad en el pago, y también demanda, para dicho préstamo, al facilitar la gestión del riesgo para propietarios individuales que actualmente implica el préstamo bancario a comunidades de propietarios.</p> <p>Una posibilidad de financiar este instrumento es mediante un instrumento europeo resultante de una combinación de fondos procedentes del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE) gestionado por el BEI y de aportaciones de los fondos de cohesión del estado miembro (EIE) a dicho instrumento. Los instrumentos financieros de este tipo son muy interesantes, ya que las aportaciones del estado miembro a dicho instrumento no computan a efectos de techo de gasto, debido a que se trata de instrumentos financieros diseñados para cumplir con las normas de la UE sobre ayudas estatales y, por diseño, no suponen una distorsión sobre la competencia (1).</p> <p>Por ejemplo, un fondo similar al AFIF pero destinado a la rehabilitación energética sería probablemente una arquitectura óptima para dar forma a un fondo rotatorio destinado a préstamos a largo plazo para rehabilitación energética tipo PRENBADEM(2), ya que se estructuraría así:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Usar subvención como palanca (FEDER o fondos UE específicos) • Ofrecer créditos a largo plazo (BEI, ICO) • Complementarlo con garantías (Invest EU) <p>Y de este modo permitiría:</p> <ul style="list-style-type: none"> • multiplicar el capital disponible 	

- proteger hogares vulnerables
- crear un mercado estable para banca y empresas de rehabilitación

Fuentes adicionales:

(1) Rubio, Eulalia (2020) THE MEMBER STATE COMPARTMENT OF THE INVESTEU FUND: HOW DOES IT WORK? WILL IT FLY? EU BUDGET - POLICY PAPER NO.248 - Jacques Delors Institute - Box 1 página 11.

(2) Martín Belmonte, Susana. *PRENBADEM: PRéstamo No BAncario de DEvolución Modulable* (diciembre 2025) REVO Prosperidad Sostenible. Disponible en: <https://www.revoprospers.org/2025/12/12/revo-propone-un-prestamo-publico-para-la-financiacion-de-la-renovacion-energetica-de-viviendas/>

7. Trayectoria de renovación del parque residencial

7.1. Aspectos generales

Texto original	Texto propuesto
<p>(...)</p> <p>Cabe destacar que el 55% del cumplimiento de estos objetivos deberá lograrse mediante la renovación del 43% de los edificios residenciales menos eficientes.</p> <p>(...)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los factores de paso promedio para el periodo 2010-2023 obtenidos a partir de datos de Eurostat. 	<p>(...)</p> <p>Cabe destacar que el 55% del cumplimiento de estos objetivos deberá lograrse mediante la renovación del 43% de los edificios residenciales menos eficientes y la renovación anual de un 30% de vivienda habitadas por hogares en situación de vulnerabilidad.</p> <p>(...)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los factores de paso promedio para el periodo 2010-2023 obtenidos a partir de datos de Eurostat <p>La trayectoria de renovación del parque residencial contenida en este plan se asienta en el ambicioso programa de incentivos, financiación pública habilitante, avales, garantías, y otros instrumentos para atraer financiación privada, así como en un considerable esfuerzo de sensibilización a la ciudadanía. Por todo ello, no se ha considerado por ahora la posibilidad de introducir normas mínimas de eficiencia energética. La monitorización de los indicadores de seguimiento que mostrará el cumplimiento de los hitos establecidos en esta trayectoria de renovación del parque residencial de viviendas hará que la necesidad de establecer dichas normas mínimas de eficiencia energética continúe sin materializarse.</p> <p>En caso de que se compruebe que dicha trayectoria no se cumple cuando se actualice nuevamente el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima en 2028, se establecerá automáticamente un mínimo de etiqueta energética “E” para poder alquilar o vender cualquier vivienda a partir de 2030.</p>



	<p>Esta medida de salvaguarda está alineada con con las medidas de diligencia debida (párrafos 280 a 300) recogidas en la Opinión Consultiva de 23 de julio de 2025 sobre las Obligaciones de los Estados en Materia de Cambio Climático emitida por el Tribunal Internacional de Justicia.</p>
Justificación	
<p>Para cumplir con los objetivos del PSpC, que el PNRE contiene, y los objetivos del artículo 8.3 de la Directiva relativa de eficiencia energética, creemos necesario establecer un mínimo según el cual un 30% de las rehabilitaciones anuales beneficien a hogares en situación de vulnerabilidad.</p> <p>El gobierno de España ha dado la bienvenida a la opinión consultiva del Tribunal Internacional de Justicia respecto a las obligaciones de los Estados en Materia de Cambio Climático. Esta adición implica cumplir la obligación de establecer medidas de diligencia debida para garantizar el cumplimiento del Plan Nacional de Renovación de Edificios, mediante el establecimiento de mecanismos de salvaguarda. El cumplimiento de la trayectoria de renovación del parque residencial hará que esta medida de salvaguarda no entre en vigor. Sin embargo, en caso contrario, garantiza el cumplimiento de la senda de descarbonización que recoge el Plan Nacional de Renovación Edificios.</p> <p>Adicionalmente, esta medida de salvaguarda establece la principal condición para que el riesgo climático se convierta en un riesgo climático de transición material, algo que implica una mayor obligación por parte del sector financiero de gestionar dicho riesgo, y por lo tanto, es un factor de impulso a la financiación de la rehabilitación de viviendas por parte del sector bancario, tal como se ha mostrado en nuestras alegaciones al punto 1.6.4. referidas a la gestión del riesgo climático por parte del sector bancario.</p>	



Este documento proviene de organizaciones que forman parte y colaboran con la [Alianza por la rehabilitación de viviendas sin dejar a nadie atrás](#), que une a organizaciones de la sociedad civil para incidir en la necesidad de acelerar la rehabilitación de viviendas y la regeneración urbana en España priorizando el acceso a las personas en situación de vulnerabilidad.

