GBCe GREEN BUILDING COUNCIL ESPAÑA

URBANEW

EMC³

NET ZERO CITIES

Rehabilitación energética masiva de edificios: marco normativo, barreras y propuestas de reforma

Tabla de contenido

Preámbulo 4

1. Disposiciones clave de las directivas europeas para estrategias locales vinculadas a la renovación de edificios 5

1.1. Introducción 5

1.2. Disposiciones clave de la EPBD 2024/1275 para una estrategia local de renovación de edificios 5

1.3. Disposiciones clave de la EED 2023/1791 para una estrategia local de renovación de edificios 12

1.4. Disposiciones de la RED III (Directiva 2018/2001 modificada por 2023/2413, energías renovables) 14

1.5. Síntesis de las disposiciones de las tres directivas para tener en cuenta en una Estrategia local 15

1.6. Sinergias con la Agenda Urbana de la UE 16

1.7. El mapeo del marco regulatorio de la rehabilitación y descarbonización de edificios 20

1.8. Recomendaciones derivadas de las tres directivas para la rehabilitación masiva a nivel local 21

2. Análisis del marco normativo español aplicable a la rehabilitación profunda y la descarbonización del parque edificado 25

2.1. Introducción 25

2.2. Ley de Procedimiento Administrativo Común (LPAC) 26

2.3. Ley de Haciendas Locales (LRHL) 28

2.4. Legislación sectorial de urbanismo y suelo 32

2.5. Marco normativo relevante de edificación y rehabilitación energética 33

2.6. Estrategias y planes nacionales 35

2.7. Marco financiero: PRTR, PEV 2026-2030, PSpC y otros programas 36

2.8. Otra legislación relevante 40

2.9. Cómo afecta este marco a los municipios 43

3. Los procedimientos administrativos desde la perspectiva del ciudadano que rehabilita 46

3.1. Las etapas del ciudadano en la rehabilitación 46

3.2. La LPAC ante la experiencia real del ciudadano 47

4. Barreras regulatorias estructurales a la rehabilitación profunda 49

4.1. Barreras administrativas y procedimentales 49

4.2. Barreras fiscales y tributarias 50

4.3. Barreras urbanísticas 51

4.4. Barreras técnicas 52

4.5. Barreras de financiación 53
4.6. Barreras estructurales transversales 54
4.7. La rehabilitación masiva a escala de barrio y sus barreras específicas 55
4.8. Mapa de barreras con evaluación severidad e instrumento normativo de corrección 57
4.9. Conclusiones sobre las barreras 58
5. Propuesta de reformas regulatorias para la rehabilitación masiva de edificios 59
5.1. Bloque A. Propuestas de modificación de la normativa local y de los procedimientos administrativos 59
5.2. Bloque B. Propuestas de modificación de la normativa nacional y europea 70
5.3. Síntesis de propuestas 81
5.4. Conclusión sobre las propuestas de mejora 84
6. Policy Briefs 85
7. Referencias normativas principales 86

Preámbulo

Las ciudades europeas se enfrentan a numerosos retos que los municipios no pueden abordar por sí solos. Uno de ellos es la descarbonización de los edificios, que pasa por una rehabilitación masiva del parque edificado.

El proyecto URBANEW EMC^3 pretende conseguir entornos construidos urbanos más sostenibles, resilientes y habitables a través de estrategias integradas de renovación a nivel ciudad. Entre los cuatro factores clave abordados en URBANEW EMC^3 para desencadenar una rehabilitación integrada y masiva de los edificios, se encuentra el **marco regulatorio relacionado con la descarbonización de edificios y la rehabilitación**, tanto su comprensión como la consciencia de las oportunidades que conlleva su implementación, así como las barreras regulatorias existentes.

Por un lado, es necesario conocer las exigencias de las directivas recientemente revisadas y cómo se trasladan éstas al nivel local. La Unión Europea aprobó entre 2023 y 2024 tres directivas que, en conjunto, configuran el marco normativo más ambicioso y coherente puesto en marcha hasta la fecha para descarbonizar el parque edificado: la Directiva de Eficiencia Energética de los Edificios (EPBD), la Directiva de Eficiencia Energética (EED) y la Directiva de Energías Renovables (RED). Los municipios son el nivel de gobierno más próximo al parque edificado, por lo que son actores imprescindibles en la cadena de implementación de la política europea de descarbonización del sector y, aunque las directivas no sean vinculantes de manera directa para los municipios, es necesario que éstos tomen estas tres directivas como referencia directa y anclen sus estrategias de rehabilitación al marco europeo. Aunque el mayor foco de análisis es la EPBD por su orientación completa a los edificios, se hace necesario extender ese análisis a las disposiciones de la EED y de la RED que afectan a la descarbonización de los edificios. Especialmente relevante es coordinar la rehabilitación de edificios vinculada a la EPBD con los planes locales de calefacción y refrigeración exigidos para municipios de más de 45 000 habitantes por la EED.

Por otro lado, más allá de los desarrollos regulatorios a los que den lugar las directivas mencionadas, la rehabilitación energética en España se inserta en un marco regulatorio que se articula en múltiples normas administrativas, fiscales, urbanísticas, técnicas y financieras que condicionan cómo los municipios pueden implementar sus propias estrategias de rehabilitación. Tomar conciencia de cómo dicho marco puede favorecer o suponer una barrera a la rehabilitación de edificios, es necesario para realizar propuestas de mejora.

Objetivo

Este documento se enmarca en el trabajo dedicado a la “Mejora e implantación de un nuevo marco regulatorio y administrativo”. Por tanto, por un lado, el trabajo reflejado en este entregable, principalmente, recopila la evaluación de las normativas y procedimientos administrativos actuales y futuros, incluidos los derivados de la implementación de las directivas europeas; la identificación de barreras administrativas y puntos críticos del «viaje de la persona usuaria» en su proceso de rehabilitación; así como las recomendaciones de política a nivel local, regional, nacional y europeo que se proponen.

Por ello, este informe examina de forma integral el marco normativo europeo y español aplicable a la rehabilitación energética profunda del parque edificado. El análisis parte de las tres directivas europeas que, desde 2023-2024, configuran el marco de descarbonización del sector (la EPBD, la EED y la RED) y las traduce a la escala municipal; continúa con un mapeo exhaustivo del marco normativo español que las desarrolla, desde el procedimiento administrativo común hasta la fiscalidad local y el planeamiento urbanístico; después reconstruye el proceso de rehabilitación desde la perspectiva del ciudadano que lo atraviesa; a continuación identifica las barreras regulatorias estructurales que dificultan su escalabilidad; y concluye con una propuesta de veinte reformas normativas concretas, organizadas por nivel competencial y priorizadas según su urgencia y viabilidad política.

Este análisis ha dado lugar además a una serie de Recomendaciones de políticas (ver enlaces en el capítulo 6) para su difusión y utilización para incidencia política

1. Disposiciones clave de las directivas europeas para estrategias locales vinculadas a la renovación de edificios

1.1. Introducción

La Unión Europea ha aprobado entre 2023 y 2024 tres directivas que, en conjunto, configuran el marco normativo más ambicioso y coherente puesto en marcha hasta la fecha para transformar el parque edificado. Las tres forman parte del paquete «Fit for 55», son interdependientes y constituyen un sistema coherente que se complementa mutuamente: la Directiva de Eficiencia Energética de los Edificios (EPBD, 2024/1275), la Directiva de Eficiencia Energética (EED, 2023/1791) y la Directiva de Energías Renovables (RED, 2018/2001 modificada por 2023/2413). La EPBD fija qué nivel de rendimiento deben alcanzar los edificios y con qué plazos; la EED establece cómo debe comportarse el sector público como agente ejemplar y cuánta energía debe ahorrar; y la RED determina con qué fuentes de energía deben abastecerse esos edificios una vez renovados.

Los municipios son el nivel de gobierno más próximo al parque edificado, por lo que son actores imprescindibles en la cadena de implementación de la política europea de descarbonización del sector. Por ello, es urgente y relevante que, aunque las directivas no sean vinculantes de manera directa para los municipios, éstos tomen estas tres directivas como referencia directa y anclen sus estrategias de rehabilitación al marco europeo.

Las directivas atribuyen funciones explícitas al nivel local. Por ejemplo, la EPBD reconoce a las autoridades locales como participantes necesarias en la elaboración del Plan Nacional de Renovación de Edificios (PNRE) y les involucra en la gestión de las ventanillas únicas de asesoramiento. La EED, por su parte, les exige planes locales de calefacción y refrigeración (PLCR) en los municipios de mayor tamaño y las incluye en la obligación de renovación anual del 3 % del parque público de edificios. Igualmente, la RED les otorga capacidad para establecer requisitos propios en materia de energía renovable y para facilitar el desarrollo de comunidades energéticas.

Tener en cuenta estas disposiciones puede ser, además de un instrumento de política pública, una palanca de acceso a financiación, puesto las inversiones públicas europeas se alinean y se alinearán con este marco.

Por otro lado, las tres directivas coinciden en señalar que la transición debe ser justa. De hecho, tanto la EPBD como la EED dedican disposiciones específicas a los hogares vulnerables, a la pobreza energética y a las viviendas sociales. Esto implica que la dimensión social no puede disociarse de la energética, por lo que los municipios deberían incorporar esta dimensión en su plan de rehabilitación para evitar que ésta intensifique la exclusión residencial en lugar de corregirla.

Las páginas que siguen traducen esos mandatos europeos a la realidad concreta de los municipios.

1.2. Disposiciones clave de la EPBD 2024/1275 para una estrategia local de renovación de edificios

La EPBD fomenta la mejora de la eficiencia energética de los edificios y la reducción de sus emisiones de gases de efecto invernadero, con el fin de lograr un parque inmobiliario de cero emisiones a más tardar en 2050.

Aunque la EPBD establece obligaciones principalmente a escala de Estado Miembro, son numerosas las disposiciones que descienden o condicionan directamente la acción local. A continuación, se ha preparado un extracto con aquellas disposiciones que resultan más relevantes para una ciudad que quiera redactar una estrategia local de renovación de edificios.

Norma / Artículo	Contenido relevante
Art. 3	**Planes Nacionales de Renovación de Edificios** (PNRE). Objetivos vinculantes de reducción de consumo energético y emisiones con hitos en 2030, 2040 y 2050.
Art. 7 y Anexo 3	**Potencial de Calentamiento Global (PCG).** Calendario cálculo del PCG a lo largo del ciclo de vida de conformidad con el anexo III y su indicación en el CEE
Art. 9	**Normas mínimas de eficiencia energética para edificios no residenciales** (MEPS, por sus siglas en inglés) y **trayectorias para la renovación progresiva del parque inmobiliarios residencial**. Calendario progresivo de exigencias mínimas para edificios existentes.
Art. 10	**Energía solar en edificios**. Obligación progresiva de instalaciones solares adecuadas en edificios nuevos y existentes sometidos a renovación importante, con calendarios escalonados según uso y superficie: edificios públicos nuevos (2026), edificios residenciales nuevos (2030), edificios residenciales existentes con renovación importante (2032).
Art. 11	**Edificios de Cero Emisiones** (ZEB). A partir del 1 de enero de 2028 para edificios nuevos ocupados o de titularidad pública; 1 de enero de 2030 para todos los edificios nuevos. Sustituye el concepto NZEB de la Directiva 2010/31/UE.
Art. 12	**Pasaporte de renovación de edificios**. Instrumento voluntario que define la hoja de ruta de rehabilitación profunda de un edificio en varias etapas, con horizonte 2050. Los EEMM deben implantarlo antes del 29 de mayo de 2026.
Art. 17	**Solicitudes y procedimientos** de financiación sencillos y de fácil acceso. Los incentivos financieros se destinarán, de forma prioritaria, a los hogares vulnerables y personas afectadas por la pobreza energética. Obliga a los EEMM a no conceder incentivos financieros para la instalación de calderas independientes de combustibles fósiles a partir del 1 de enero de 2025.
Art. 18	**Ventanillas únicas**. Obligación para los EEMM de establecer puntos de contacto únicos que ofrezcan orientación técnica, administrativa y financiera integrada para propietarios y promotores de renovaciones. Deben cubrir información sobre procedimientos, ayudas disponibles, certificación energética y acceso a financiación, reduciendo la fragmentación entre Administraciones.
Art. 22	**Bases de datos de eficiencia energética**. Obligación de los EEMM de establecer y mantener bases de datos nacionales de eficiencia energética de los edificios que recojan los datos de los certificados de eficiencia energética, con interoperabilidad exigida entre registros y con el Catastro.

1.2.1. Marco general y objetivos de descarbonización

La Directiva fomenta la mejora de la eficiencia energética de los edificios y la reducción de sus emisiones de gases de efecto invernadero, con el fin de lograr un parque inmobiliario neutro en carbono a más tardar en 2050, teniendo en cuenta las condiciones climáticas exteriores, las particularidades locales, las exigencias de calidad ambiental interior y la relación coste-eficacia. **Una estrategia local debe alinearse con el objetivo de descarbonización de 2050 y con los hitos intermedios establecidos en 2030 y 2040**.

1.2.2. El Plan Nacional de Renovación de Edificios (PNRE): contenidos trasladables al nivel local (Art. 3)

Aparte de tener en cuenta las consideraciones del PNRE, un Plan local de calidad replicará esta misma estructura adaptada al territorio. Como, por ejemplo:

- Incluir una hoja de ruta del Plan Nacional con objetivos para 2030, 2040 y 2050 por lo que respecta a la tasa de renovación energética anual, el consumo de energía primaria y final del parque inmobiliario y las reducciones de sus emisiones de carbono
- Incluir calendarios específicos para que los edificios no residenciales cumplan umbrales máximos de eficiencia energética más bajos;
- Incluir una estimación basada en datos contrastados del ahorro energético y los beneficios de mayor alcance esperados, incluidos los relativos a la calidad ambiental interior.

Participación de las autoridades locales en el Plan Nacional

En la consulta pública que cada Estado miembro debe llevar a cabo antes de presentar su Plan Nacional de Renovación, participarán en particular las autoridades locales y regionales y otros interlocutores socioeconómicos, incluidos la sociedad civil y los organismos que trabajan con hogares vulnerables. Por tanto, las ciudades no solo ejecutan, tienen derecho y deber de participar en la elaboración del marco nacional.

GBCE colaboró en el diseño del proceso participativo como parte de la redacción del Plan Nacional de Renovación y contribuyó a garantizar un proceso de abajo a arriba en la elaboración de propuestas a incluir en el PNRE. Además, se encargó de la coordinación del proceso participativo para la redacción del Plan en coordinación con la dirección general de Agenda Urbana y Arquitectura del MIVAU. En concreto GBCE coordinó algunos de los grupos dentro del proceso, entre ellos el Grupo de trabajo de Entidades Locales, en el que participaron un total de 75 personas y 49 entidades, en un total de 3 reuniones on-line.

1.2.3. Objetivos de reducción para el parque residencial (Art. 9)

Los edificios residenciales deberán implementar las siguientes medidas con respecto al consumo promedio de energía primaria:

- disminuir dicho consumo al menos un 16 % para 2030
- entre un 20 % y un 22 % para 2035
- a más tardar en 2040, y posteriormente cada cinco años, disminuir progresivamente dicho consumo hasta alcanzar en 2050 un parque inmobiliario de cero emisiones

Adicionalmente, a nivel nacional, las políticas deben garantizar un mínimo del 55 % en la disminución del consumo de energía primaria mediante la renovación del 43 % de sus edificios residenciales menos eficientes.

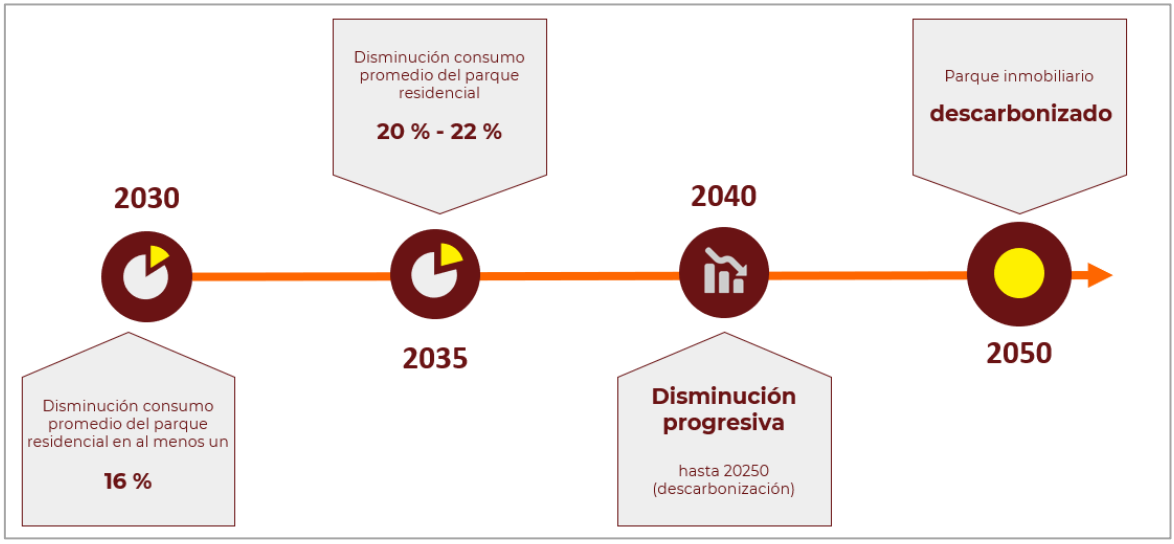

Imagen 1: HITOS DE LA EPBD Objetivos de reducción del consumo de energía primaria del parque residencial.

Todo esto quedará reflejado en el Plan Nacional de Renovación de Edificios (PNRE) y la Trayectoria nacional para la renovación progresiva del parque inmobiliario residencial nacional hasta conseguir un parque inmobiliario de cero emisiones para 2050.

El borrador del PNRE finalizado en diciembre de 2025 puede consultarse aquí.

El plan de renovación a nivel local debe contribuir a estas trayectorias nacionales, priorizando los edificios con peor comportamiento energético.

1.2.4. Normas Mínimas de Eficiencia Energética para edificios no residenciales (Art. 9)

Las Normas Mínimas de Eficiencia Energética (MEPS, por sus siglas en inglés) son normas que exigen que los edificios no residenciales existentes cumplan, dentro de un plazo o para una fecha concreta, un requisito de eficiencia energética, como parte de un plan general de renovación del parque inmobiliario o al alcanzarse un punto de activación en el mercado, como venta, alquiler, donación o cambio de uso. El requerimiento de la EPBD a los estados miembros es que deben:

- renovar al menos el 16 % de los edificios menos eficientes para 2030 y
- aumentar este porcentaje hasta el 26 % para 2033

Para una ciudad, esto implica identificar y actuar sobre ese segmento del parque terciario municipal (colegios, oficinas, equipamientos públicos, etc.).

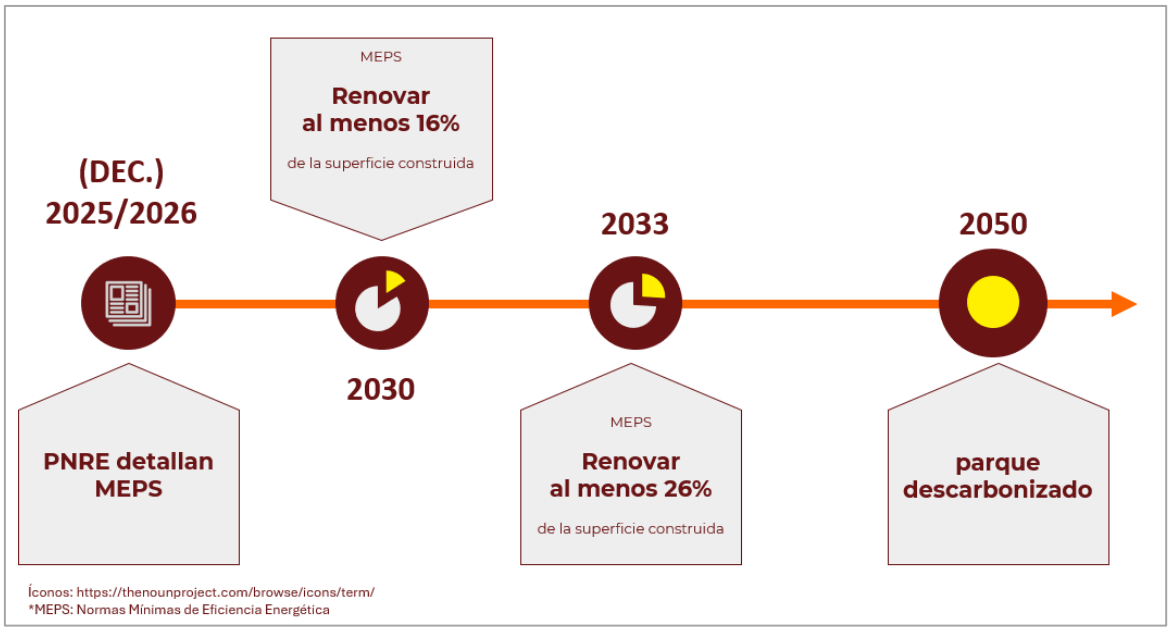

Imagen 2. HITOS DE LA EPBD en cuanto a **Normas mínimas de eficiencia energética** (MEPS por sus siglas en inglés) para edificios no residenciales individuales.

El documento "Normas Mínimas de Eficiencia Energética. Recomendaciones para la rápida y eficaz implementación de la EPBD en España" propone pautas para la aplicación de los MEPS a nivel nacional, que también son válidas para el nivel local.

Particularidades locales en los requisitos mínimos de eficiencia energética (Art. 5)

Cuando se proceda a la sustitución o mejora de los elementos de un edificio que integren la envolvente del edificio y que repercutan de manera significativa en la eficiencia

energética de dicha envolvente, se fijarán unos requisitos mínimos de eficiencia energética para ellos. Esos requisitos deberán tener en cuenta la calidad ambiental interior óptima, así como las particularidades locales, el uso a que se destine el edificio y su antigüedad.

Esto legitima que la estrategia local adapte los estándares técnicos a las condiciones climáticas y tipológicas propias del municipio.

1.2.5. Energía solar en los edificios (Art. 10)

En sus PNRE, los Estados miembro deben incluir políticas y medidas relativas a la implantación de instalaciones de energía solar adecuadas en todos los edificios.

- Los edificios públicos y no residenciales de nueva construcción con más de 250 m² de superficie útil deberán incorporar instalaciones solares antes del 31 de diciembre de 2026.
- Entre 2027 y 2030, esta obligación se ampliará progresivamente al resto de edificios públicos según su tamaño.

Este requerimiento se materializará seguramente mediante la **actualización del CTE prevista para finales de 2026.**

La estrategia local debe reflejar este calendario e incorporar criterios de potencial solar adaptados al municipio.

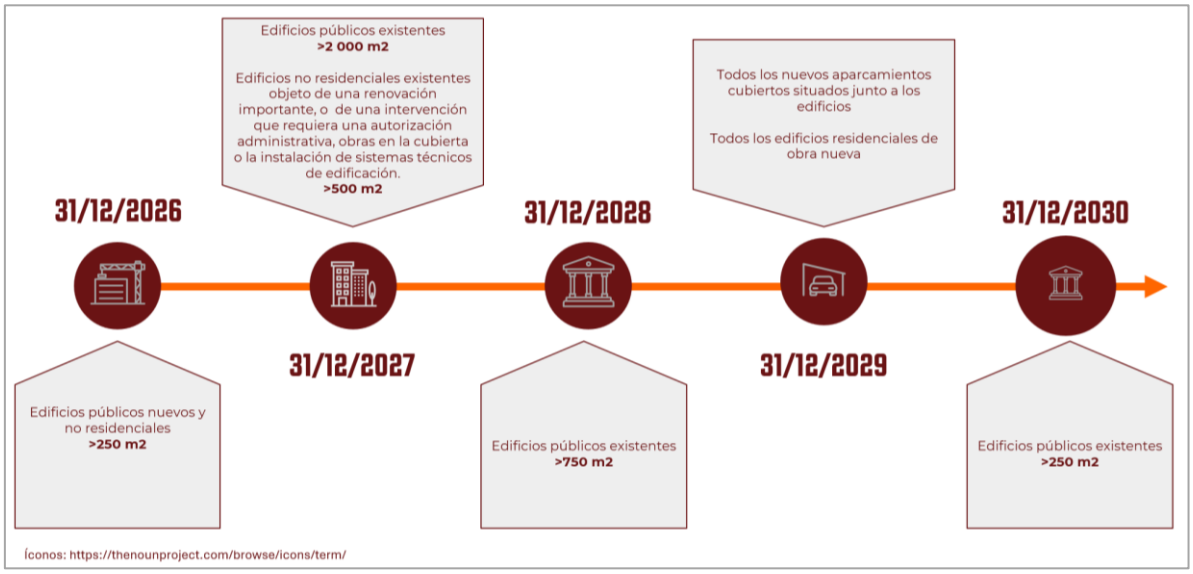

Imagen 3. EPBD: requerimiento de **instalaciones de energía solar**

1.2.6. Edificios de cero emisiones: plazo adelantado para los edificios públicos (Art. 11)

Los edificios ocupados por entidades públicas o bajo su propiedad deberán cumplir con el estándar de edificio de cero emisiones ya en 2028. La estrategia local debe reservar un capítulo específico para el parque municipal propio con ese horizonte temporal.

1.2.7. Pasaportes de renovación (Art. 12)

El pasaporte de renovación recoge no solo la información energética actualizada del edificio, sino las etapas que se deberán dar para, progresivamente, aumentar la eficiencia del mismo.

A más tardar el 29 de mayo de 2026, los Estados miembros introducirán un sistema para pasaportes de renovación, que será de uso voluntario por los propietarios de edificios, a menos que el Estado miembro decida hacerlo obligatorio.

La estrategia local puede prever su fomento o incluso su exigencia en el ámbito de la promoción municipal.

1.2.8. Instrumentos financieros y apoyo (Art. 17)

Los Estados miembros velarán porque las solicitudes y procedimientos de financiación sean sencillos y de fácil acceso, especialmente para los hogares. A partir del 1 de enero de 2025, los Estados miembros no concederán incentivos financieros dirigidos a la instalación de calderas alimentadas por combustibles fósiles.

La estrategia local debe mapear los instrumentos de financiación disponibles y asegurar su accesibilidad para los vecinos.

1.2.9. Ventanillas únicas (Art. 18)

Desde las ventanillas únicas se prestará asesoramiento independiente sobre la eficiencia energética de los edificios y podrán acompañar los programas integrados de renovación por distritos a todos los agentes implicados en las renovaciones de edificios, entre otros, los propietarios de viviendas y los agentes administrativos, financieros y económicos, como las pymes, incluidas las microempresas.

Muchas ciudades ya cuentan con Oficinas de Rehabilitación que cumplen esta función; la estrategia local debe articular o potenciar este servicio, que puede integrarse en redes de oficinas a mayor escala (metropolitanas, comarcales, autonómicas o estatales).

1.2.10. Base de datos de eficiencia energética de los edificios (Art. 22)

Este artículo exige que cada Estado miembro cree una base de datos nacional de la eficiencia energética de los edificios que permita recopilar datos tanto de la eficiencia energética de los edificios individuales como de la eficiencia energética global del parque inmobiliario nacional. La base de datos debe permitir la recopilación de datos de las diversas fuentes relevantes: certificados de eficiencia energética, inspecciones (ITE, IEE), pasaportes de renovación, indicadores de preparación para aplicaciones inteligentes (SRI, por sus siglas en inglés), así como el consumo de energía calculado o medido, etc. Por tanto, esta base de datos no es solo un repositorio de certificados, es un sistema vivo que integra múltiples capas de información del edificio a lo largo del tiempo.

Para un municipio que redacta un plan o estrategia de renovación, los datos e indicadores de seguimiento son la base sin la cual no es posible conocer el parque, priorizar actuaciones ni medir resultados. Además, la obtención de datos desde el nivel local es de especial relevancia ya que alimenta el diagnóstico y seguimiento nacional, que a su vez informa a nivel europeo y permite comparar el rendimiento de cada parque municipal en el contexto de la UE.

El despliegue de la base de datos nacional no se prevé inmediato, mientras tanto, resulta útil, a nivel local, **centrarse en recopilar, depurar y estructurar la información disponible con criterios comunes y formatos interoperables**. No es prioritario invertir en el desarrollo de plataformas tecnológicas complejas o soluciones avanzadas propias. Unos datos bien organizados, accesibles y normalizados permitirán, llegado el momento, su integración sencilla en sistemas autonómicos o nacionales.

En relación con los datos, conviene recordar que **el registro digital del edificio** actúa como el «expediente energético» individualizado de cada inmueble, que integra historial de intervenciones,

consumos reales y documentos de planificación futura. El pasaporte de renovación no es un documento aislado, sino que queda vinculado a este registro digital cuando se implemente.

IMPLICACIONES DE LA BBDD NACIONAL PARA UNA ESTRATEGIA LOCAL

Una estrategia local de rehabilitación bien fundamentada debería contemplar explícitamente con respecto a la base de datos exigida por la EPBD a nivel nacional:

1.2.11. Potencial de Calentamiento Global (PCG) a lo largo del ciclo de vida (Art. 7 y Anexo III)

Uno de los cambios conceptuales más sustanciales que introduce la EPBD es que la descarbonización de los edificios ya no puede medirse solo por lo que consumen durante su funcionamiento. No puede pensarse en un parque inmobiliario descarbonizado para 2050 si solo se consideran las emisiones operativas y, por ello, es necesario contabilizar también las emisiones que forman parte del resto de ciclo de vida del edificio.

- El PCG a lo largo del ciclo de vida deberá calcularse de conformidad con el Anexo III y se indicará en el certificado de eficiencia energética del edificio:
  - a partir del 1 de enero de 2028, para todos los edificios nuevos con superficie útil superior a 1.000 m²;
  - y a partir del 1 de enero de 2030, para todos los edificios nuevos.
- El cálculo y la divulgación del PCG a lo largo del ciclo de vida figura explícitamente entre los contenidos que la directiva exige incorporar en los planes nacionales de renovación de edificios (Art. 3)

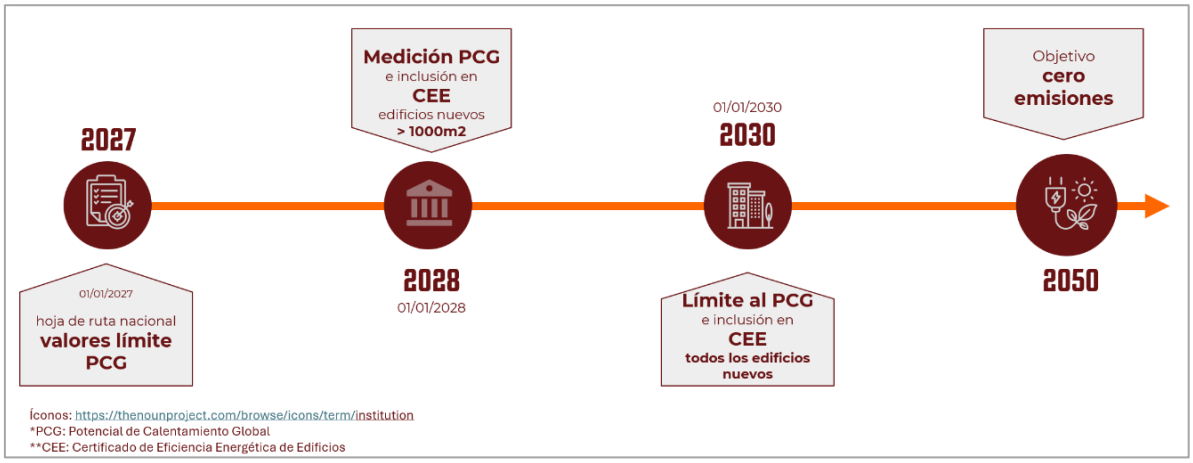

Imagen 4. HITOS DE LA EPBD: implementación del requerimiento del **PCG**

La estrategia local debería integrar dos tipos de emisiones, que hasta ahora se trataban por separado: el carbono operativo (emisiones del consumo de energía derivado del uso del edificio) y el carbono embebido (emisiones de la extracción, fabricación, transporte, instalación, mantenimiento y fin de vida de los materiales).

Recomendaciones respecto al PCG para una estrategia local	
Criterios técnicos	Incluir evaluación de carbono embebido junto a criterios térmicos y energéticos en la selección de materiales y sistemas
Contratación pública	Exigir Declaraciones Ambientales de Producto (DAP) y establecer límites de PCG en pliegos de obras del parque municipal
Financiación privada	Bonificar intervenciones con materiales de bajo carbono embebido para incentivar decisiones alineadas con el ciclo de vida
Seguimiento	Añadir indicador de tCO_2eq evitadas por ciclo de vida completo, no solo por consumo operativo
Economía circular	Articular el PCG con políticas de reutilización de materiales y gestión de residuos de construcción y demolición

1.3. Disposiciones clave de la EED 2023/1791 para una estrategia local de renovación de edificios

1.3.1. Principio rector: «la eficiencia energética primero»

La EED ordena a los Estados miembros que adopten el principio de que la eficiencia energética es lo primero. Esto significa que deben garantizar que las soluciones de eficiencia energética se evalúen en las políticas y en la planificación, así como en las grandes decisiones de inversión.

Una estrategia local de renovación debe adoptar este principio como criterio de priorización de intervenciones.

1.3.2. Reducción del consumo energético del sector público (Art. 5)

Se introduce un objetivo anual de reducción del consumo de energía del 1,9 % para el sector público en su conjunto. La estrategia local debe incluir medidas de gestión energética en las instalaciones municipales para contribuir a este objetivo.

1.3.3. Inventario del parque inmobiliario público (Art. 6)

El inventario contendrá, como mínimo: la superficie, el consumo energético anual medido de calefacción, refrigeración, electricidad y agua caliente; y el certificado de rendimiento energético de cada edificio.

Una estrategia local rigurosa debe partir de este inventario digitalizado de todos los inmuebles municipales.

1.3.4. Función ejemplar del sector público en edificios (Art. 6)

Se amplía la obligación de renovación anual del 3 % de los edificios a todos los niveles de la administración pública. Esto afecta a todos los edificios de titularidad pública de una superficie de más de 250 m² que a fecha 1 de enero de 2024 no sean edificios de consumo casi nulo.

Una estrategia local debe identificar específicamente qué edificios municipales entran en este umbral y programar su renovación anual al ritmo exigido.

1.3.5. Contratación pública ecológica (Art. 7)

Los Estados miembros apoyarán a los poderes adjudicadores y las entidades adjudicadoras en la adopción de requisitos de eficiencia energética, también a nivel regional y local, proporcionando normas y directrices claras, incluidas metodologías sobre la evaluación de los costes del ciclo de vida, fomentando la cooperación entre poderes adjudicadores y utilizando la contratación agregada y digital cuando sea posible.

Una estrategia local debe vincular los procesos de contratación municipal de obras de renovación a este marco de compra eficiente.

1.3.6. Protección de hogares vulnerables (Art. 24)

Los Estados miembros podrán exigir a las partes obligadas que colaboren con los servicios sociales, las autoridades regionales o locales o los municipios para promover medidas de mejora de la eficiencia energética entre las personas afectadas por la pobreza energética, los clientes vulnerables, las personas en hogares de renta baja y, en su caso, las personas que viven en viviendas sociales.

Una estrategia local debería incluir un capítulo específico de equidad que priorice la renovación de vivienda vulnerable, con medidas de acompañamiento social y financiero.

1.3.7. Planes locales de calefacción y refrigeración (Art. 25-26)

Los Estados miembros velarán por que las autoridades regionales y locales elaboren planes locales de calefacción y refrigeración (PLCR) en los municipios con una población de más de 45000 habitantes. Los sistemas urbanos de calefacción y refrigeración que se construyan o reformen sustancialmente para una vida útil hasta 2030 no deben utilizar combustibles fósiles, salvo gas.

Esta obligación es de especial relevancia para ciudades con redes de calor existentes o en proyecto: el plan local debe evaluar el potencial de redes urbanas de calor/frío de origen renovable y programar su despliegue o descarbonización.

Para profundizar más en los requisitos, el documento "Local heating and cooling plans in line with EED 2023. Checklist to test compliance with the requirements in the directive", recoge un listado de las cuestiones a considerar.

Para transponer esta disposición de la EED, el MITECO ha laborado el proyecto de real decreto por el que se regulan los sistemas urbanos calefacción y refrigeración, la evaluación y planificación de la calefacción y refrigeración y el aprovechamiento de calor residual (RD SUCYR), que fue publicado por el MITERD el 27 de mayo de 2026 y ha estado abierto a audiencia e información pública hasta el 17 de junio. Se espera su aprobación definitiva para finales de 2026 y la orden ministerial especificando los requisitos se prevé para finales de 2027. El apartado 2.8.3 recoge las disposiciones más relevantes de este proyecto de real decreto.

1.4. Disposiciones de la RED III (Directiva 2018/2001 modificada por 2023/2413, energías renovables)

1.4.1. Objetivo global renovable: del 32 % al 42,5 %

La RED en su última versión eleva la cuota de energía procedente de fuentes renovables en el consumo final bruto de energía al menos al 42,5 % de la Unión Europea en 2030. La estrategia local de renovación debe contribuir a esta meta aumentando la penetración renovable en el parque edificado municipal.

1.4.2. Renovables mínimas obligatorias en edificios (Art. 15 bis)

En sus normas y códigos de construcción, los Estados miembros exigirán el uso de niveles mínimos de energía procedente de fuentes renovables en los edificios nuevos y en los ya existentes que sean objeto de una renovación importante, en la medida en que sea viable en sus aspectos técnico, funcional y económico. Los Estados miembros permitirán que dichos niveles mínimos se cumplan, entre otros medios, a través de un sistema urbano eficiente de calefacción y refrigeración que utilice una parte importante de fuentes renovables.

Esta exigencia de la RED se ha transpuesto en el CTE mediante el **DB-HE (Ahorro de Energía)**, principalmente a través de:

- **HE0**: limitación del consumo de energía primaria no renovable en función de la zona climática.
- **HE 4**: contribución mínima de energías renovables para ACS.
- **HE 5**: generación mínima de energía eléctrica renovable en edificios (fotovoltaica u otras).

Por otro lado, la futura definición del Edificio de Cero Emisiones (ZEB, por sus siglas en inglés) limitará las fuentes energéticas a las que se puede conectar un edificio, ya que elimina progresivamente los combustibles fósiles y prioriza las renovables y la electrificación

Una estrategia local debe definir cómo se van a cumplir estos mínimos renovables en cada tipología de intervención.

1.4.3. Papel ejemplar de los edificios públicos locales

Los nuevos edificios públicos y los edificios públicos ya existentes que sean objeto de una renovación importante, a nivel nacional, regional y local, deben desempeñar un papel ejemplar. Esta obligación se puede cumplir aplicando normas relativas a los edificios de consumo de energía casi nulo, o disponiendo que los tejados de los edificios públicos sean utilizados por terceros para instalaciones que producen energía procedente de fuentes renovables.

1.4.4. Comunidades de energías renovables (Art. 22)

Las comunidades de energías renovables son entidades jurídicas participadas por personas físicas, pymes o autoridades locales situadas en las proximidades de los proyectos de energías renovables, cuya finalidad primordial es proporcionar beneficios medioambientales, económicos o sociales, en lugar de ganancias financieras.

La estrategia local puede articular o facilitar comunidades energéticas vecinales como vehículo de renovación y autoconsumo compartido en bloques residenciales, con la ciudad como socio impulsor.

1.4.5. Integración de renovables en calefacción y refrigeración (Art. 23)

Entre las medidas que los Estados miembros pueden adoptar para difundir las energías renovables en calefacción y refrigeración se incluyen: la instalación de sistemas de calefacción y refrigeración renovables de alta eficiencia en los edificios, la conexión de los edificios a sistemas urbanos eficientes de calefacción y refrigeración, el desarrollo de capacidad para que las autoridades locales cartografíen el potencial local de calefacción y refrigeración renovables y planifiquen proyectos, y la aplicación de requisitos a escala local y regional en relación con la planificación de calefacción renovable.

La estrategia local puede y debe establecer sus propios requisitos locales en este sentido, lo que le da una palanca normativa directa.

1.4.6. Calefacción y refrigeración urbanas (Art. 24)

Las autoridades locales responsables de la planificación y aprobación de infraestructura energética son uno de los actores clave en la planificación de los sistemas urbanos de calefacción y refrigeración, junto con las empresas que generan calor y frío residuales, como centros de datos, plantas industriales y grandes edificios comerciales.

1.4.7. Zonas de aceleración renovable (RED, nuevo)

Se elaborarán planes que señalen las zonas de aceleración renovable para uno o más tipos de fuentes de energía renovable, designando aquellas áreas especialmente adecuadas para instalar plantas de energía renovable. La inclusión de proyectos en estas zonas conlleva silencio administrativo positivo ante la falta de respuesta de la Administración.

La estrategia local debería identificar qué áreas del municipio pueden ser declaradas zonas de aceleración (tejados, suelo industrial, infraestructuras públicas) para agilizar la implantación solar ligada a la renovación de edificios.

1.5. Síntesis de las disposiciones de las tres directivas para tener en cuenta en una Estrategia local

La siguiente tabla recoge, por temática, las obligaciones y oportunidades que emanan de cada una de las tres directivas en cuanto a la Estrategia local de renovación de edificios.

Temática	EPBD 2024/1275	EED 2023/1791	RED 2023/2413
Diagnóstico del parque	Inventario por clase energética; base de datos Art. 22; datos PCG por tipología	Inventario digitalizado edificios públicos >250 m^2 con consumos reales	Mapeo del potencial renovable local (solar, calor/frío residual)

Temática	EPBD 2024/1275	EED 2023/1791	RED 2023/2413
Edificios públicos	Cero emisiones antes de 2028; tejados solares desde 2026	Renovación anual 3 %; reducción 1,9 % del consumo; inventario obligatorio	Papel ejemplar; tejados cedidos a renovables; mínimos renovables en renovaciones importantes
Parque residencial	−16 % en 2030; −20/22 % en 2035; 43 % peores edificios; pasaportes de renovación	Eficiencia primero; apoyo a colectivos vulnerables; colaboración servicios sociales	Niveles mínimos renovables en renovaciones importantes; comunidades energéticas vecinales
PCG ciclo de vida	Obligatorio en edificios nuevos desde 2028 (>1.000 m^2) y 2030 (todos); hoja de ruta de límites en 2027 (nivel nacional); criterio en plan de renovación	Costes de ciclo de vida en contratación pública; principio de eficiencia primero	Materiales de bajo carbono embebido compatibles con circularidad y renovables
Calefacción y refrigeración	Sin combustibles fósiles en sistemas nuevos desde 2025	Plan local de calefacción y refrigeración en municipios > 45000 habitantes; sin fósiles en sistemas renovados hasta 2030	Cuota renovable creciente; redes urbanas eficientes; calefacción solar y geotérmica
Comunidades energéticas	Autoconsumo colectivo como palanca de renovación	Colaboración con municipios en pobreza energética	Marco regulatorio para comunidades energéticas; municipio como promotor
Permisos y suelo	Particularidades locales en requisitos mínimos	Contratación pública ecológica; evaluación ciclo de vida en pliegos	Zonas de aceleración renovable; silencio administrativo positivo
Base de datos y seguimiento	Base de datos nacional Art. 22; registro digital edificio; transferencia a Observatorio UE desde 2027	Inventario público actualizado; informes de situación cada dos años	Cuota renovable en calefacción/refrigeración; capacidad instalada por tipo
Financiación y equidad	Hogares vulnerables; ventanilla única; sin incentivos a calderas fósiles desde 2025	Colaboración con servicios sociales locales; programas accesibles a pequeñas entidades	Beneficios socioeconómicos de comunidades energéticas; acceso equitativo a renovables

1.6. Sinergias con la Agenda Urbana de la UE

La Agenda Urbana de la UE es un marco que da coherencia política a lo que las tres directivas exigen técnicamente. Estructura la gobernanza y añade la escala de barrio que las directivas no desarrollan, lo que abre las puertas de financiación europea a los municipios que demuestran capacidad estratégica.

Hay cinco grandes planos de convergencia que una estrategia local de rehabilitación debería aprovechar:

1.6.1. La Nueva Carta de Leipzig (2020)

La Nueva Carta de Leipzig 2020 apuesta por el lema de una ciudad «más justa, verde y productiva». Define cuatro principios estratégicos para la buena gobernanza urbana: las políticas urbanas para el bien común, el enfoque integrado (coordinación espacial, sectorial y temporal de todas las dimensiones), la gobernanza multinivel (con responsabilidades específicas para cada nivel, incluido el local) y el enfoque basado en el sitio específico o *place-based* (estrategias e instrumentos basados en el análisis sólido de las situaciones locales específicas). Los cuatro principios son directamente aplicables a la estructura de una estrategia local de rehabilitación.

1.6.2. El Partenariado Temático de Descarbonización de Edificios[1]

Esta es probablemente la sinergia más directa. La Agenda Urbana Europea ha lanzado un Partenariado Temático específico sobre «Descarbonización de los edificios: programas integrados de renovación y planes de calefacción y refrigeración locales». Este partenariado se propone implementar la descarbonización de los edificios mediante un enfoque estratégico integrado que vaya más allá de la escala individual de edificio, promoviendo un enfoque a escala de distrito o barrio que aproveche en su totalidad las disposiciones incluidas en las directivas revisadas.

Es decir, este instrumento está específicamente diseñado para traducir la EPBD, la EED y la RED a la escala local a través de planes y estrategias locales. El planteamiento se vincula con la planificación local de la rehabilitación de edificios en consonancia con los PNRE, con la implementación de redes de calor y frío urbanas, el desarrollo de comunidades energéticas y el uso compartido de energía. Para poner estos objetivos en práctica, resulta fundamental desarrollar estrategias y planes a nivel local.

Un municipio que redacta su estrategia local puede conectar explícitamente su trabajo con este Partenariado, accediendo así a la red europea de intercambio de buenas prácticas y a los aprendizajes colectivos que genera. Se puede seguir su desarrollo en la web de la European Uban Agenda.

[1] https://www.urbanagenda.urban-initiative.eu/partnerships/building-decarbonisation

Imagen 5. Plan de Acción del Partenariado de la Agenda Urbana de la UE.

1.6.3. El enfoque de barrio: la escala que la Agenda Urbana añade a las directivas

Las tres directivas operan fundamentalmente a escala de edificio y de parque nacional. La Agenda Urbana aporta la escala intermedia que las directivas no desarrollan suficientemente: el **barrio o distrito**.

El Partenariado de Descarbonización enfatiza especialmente los enfoques a nivel de distrito y barrio para la renovación, incluyendo la regeneración del espacio público, la financiación colaborativa de estos enfoques, así como la planificación energética desde el nivel local hasta los planes locales de redes de calor y frío urbanas.

La Carta de Leipzig ya en 2007 pedía prestar especial atención a los barrios menos favorecidos dentro del contexto global de las ciudades, impulsando actuaciones integradas que conjuguen la mejora del medio ambiente físico con el impulso a la economía y el empleo, la cohesión e inserción social y el fomento del transporte sostenible.

1.6.4. Gobernanza multinivel y financiación

La Comisión Europea destaca que sin liderazgo local no es posible cumplir los grandes objetivos europeos de neutralidad climática, cohesión territorial, prosperidad económica o reducción de desigualdades.

Las herramientas de la Agenda Urbana permiten articular inversiones en ámbitos clave como la movilidad sostenible, la adaptación climática, la regeneración urbana, la vivienda o la digitalización, ofreciendo a los municipios un marco más estable y coherente para impulsar sus estrategias de desarrollo urbano sostenible.

Una estrategia local bien articulada en el marco de las tres directivas y de la Agenda Urbana es, en la práctica, el instrumento que acredita la elegibilidad del municipio para acceder a fondos europeos.

1.6.5. La Agenda de la UE para las Ciudades (2025)

La Comisión Europea presentó en diciembre de 2025 la nueva Agenda de la UE para las Ciudades, que ofrece una visión estratégica para empoderar a las ciudades a la hora de hacer frente a los retos locales y contribuir a la consecución de los objetivos más amplios de la UE.

Según la visión de la UE, las ciudades son centros cruciales para la prosperidad y la competitividad de Europa, y desempeñan un papel clave en la creación de empleo, la inclusión social, la descarbonización y la sostenibilidad. La Agenda también esboza las próximas oportunidades para las ciudades, especialmente a través de EU Cities Platform.

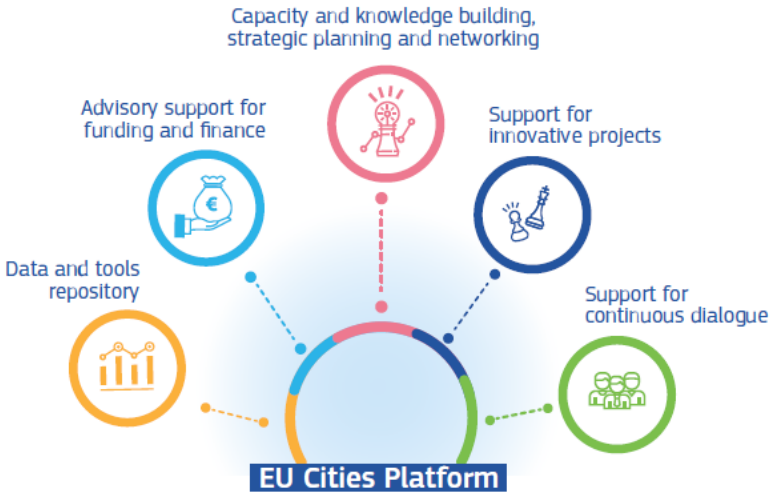

TABLA DE SINERGIAS ENTRE LAS DIRECTIVAS Y LA AGENDA URBANA DE LA UE

Dimensión	Directivas EPBD, EED y RED	Agenda Urbana de la UE	Sinergias para una estrategia local
Integración sectorial	Cada directiva cubre un sector (edificio, energía, renovables)	Enfoque integrado como principio rector	La estrategia local es el instrumento que integra los tres sectores en un territorio concreto
Gobernanza multinivel	Participación local en Plan Nacional	Principio estructural de la Nueva Carta de Leipzig; Partenariados Temáticos	Legitimación política y técnica del papel municipal
Escala de barrio	Aunque mencionada, no desarrollada explícitamente	Enfoque de distrito; regeneración integrada	El plan puede adoptar el barrio como unidad operativa apoyándose en ambos marcos
Equidad y cohesión	Hogares vulnerables; pobreza energética	Ciudad justa; barrios desfavorecidos; enfoque place-based	El plan puede vincular explícitamente la priorización de barrios vulnerables en ambos marcos

Dimensión	Directivas EPBD, EED y RED	Agenda Urbana de la UE	Sinergias para una estrategia local
Financiación	Marco de elegibilidad de inversiones	FEDER urbano (≥8 %); Componente 2 PRTR (ya extinto); Plan social para el clima; Iniciativa Urbana Europea	El plan es el instrumento que acredita la elegibilidad del municipio
Partenariado específico	EPBD exige planes locales; EED planes de calefacción	Partenariado Temático de Descarbonización de Edificios	Conexión directa con red europea de buenas prácticas y aprendizaje mutuo
Nuevo marco financiero 2028-2034	Objetivos climáticos alineados con los fondos	Agenda de la UE para las Ciudades condiciona el acceso	Un plan aprobado antes de 2028 posiciona al municipio en el nuevo período presupuestario

1.7. El mapeo del marco regulatorio de la rehabilitación y descarbonización de edificios

En el contexto del proyecto URBANEW2, se ha realizado un mapeo del marco normativo que tiene como objetivo ofrecer una visión sistematizada del marco regulatorio vigente, facilitando la comprensión de sus instrumentos clave y su aplicación práctica. De este modo, se pretende contribuir a una mejor toma de decisiones por parte de los distintos agentes implicados y a una implementación más eficaz de las políticas de descarbonización en el ámbito de la edificación.

El mapeo del marco normativo resulta una herramienta fundamental para comprender la estructura, alcance y coherencia de las distintas disposiciones que afectan a la rehabilitación energética de edificios en las distintas escalas administrativas. Este análisis permite identificar las principales directivas, leyes, estrategias y programas de apoyo, así como sus interrelaciones y posibles solapes.

Es un mapeo en actualización continua que va recogiendo las transposiciones de las directivas y otros instrumentos a través de una línea temporal clara.

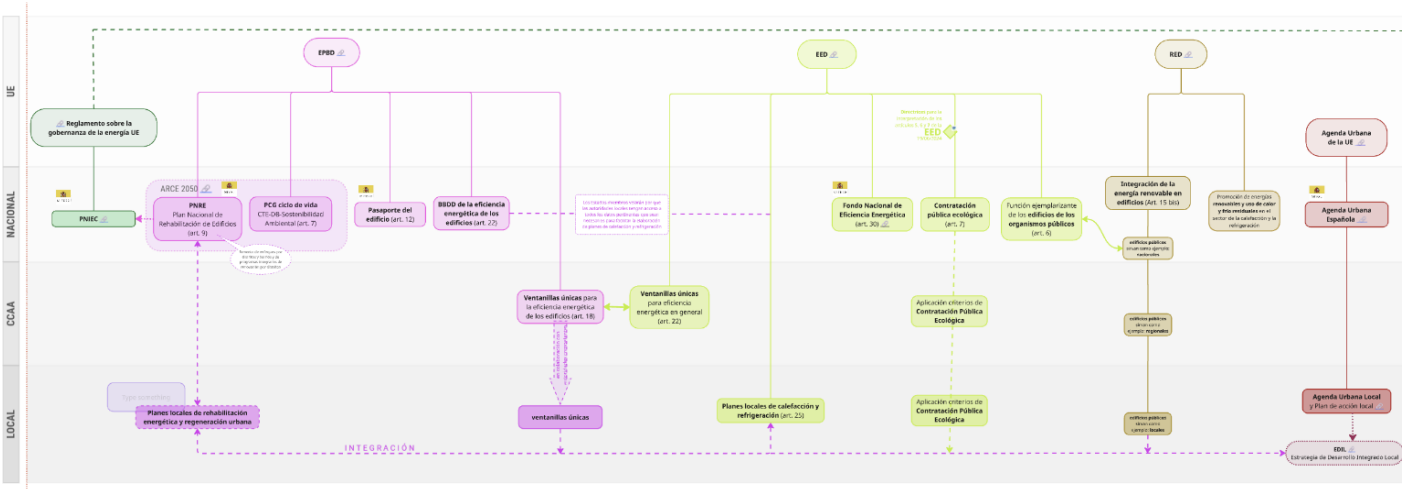

Imagen 6. Mapeo del marco regulatorio de la rehabilitación y descarbonización de edificios realizado para URBANEW-EMC3

1.8. Recomendaciones derivadas de las tres directivas para la rehabilitación masiva a nivel local

Estas recomendaciones se organizan en seis planos que van de la gobernanza a la acción directa sobre el territorio. Se necesitan simultáneamente y con un enfoque sistémico debido a que los cuellos de botella de la rehabilitación masiva suelen ser múltiples y están interrelacionados.

1.8.1. Construir capacidad administrativa antes que lanzar programas

La barrera más frecuente en los municipios no es la falta de fondos sino la falta de capacidad para gestionarlos. El éxito del PIREP Local lo ilustra con nitidez: 1.410 entidades locales solicitaron más del triple del presupuesto disponible[2], lo que demuestra que la demanda existe pero que no todos los municipios tienen la misma capacidad para competir por los fondos y ejecutarlos a tiempo.

Las recomendaciones concretas en este plano son:

- **Crear o reforzar las Oficinas de Rehabilitación municipal** como unidad administrativa especializada, permanente y multidisciplinar (técnicos en edificación, gestores de subvenciones, trabajadores sociales y mediadores comunitarios). Esta ventanilla se entiende como agente activo de detección, acompañamiento y seguimiento. La EPBD la denomina ventanilla única (One-stop-shop) y le atribuye funciones de asesoramiento independiente; el PRTR las ha financiado en muchos municipios[3]. El reto es que sobreviva más allá de los fondos europeos.
- **Digitalizar el inventario del parque inmobiliario municipal** desde el primer día. Sin datos no hay diagnóstico, sin diagnóstico no hay priorización, sin priorización los recursos se dispersan. Como se ha mencionado previamente, el artículo 22 de la EPBD obliga a los Estados a crear una base de datos nacional, pero los municipios deben exigir acceso a esos datos y complementarlos con información propia (IEE, licencias, padrón, consumos de suministros).
- Crear **unidades de gestión de fondos europeos** o contratar este servicio, con capacidad para identificar convocatorias, preparar solicitudes, justificar gastos y rendir cuentas en los formatos requeridos. Aunque los visados de rehabilitación profunda experimentaron un repunte del 47 % en 2024[4], siguen lejos de los objetivos marcados por la Estrategia de Rehabilitación Energética, lo que indica que los instrumentos financieros existen, pero la capacidad de absorción es insuficiente.

1.8.2. Operar a escala de barrio, no edificio a edificio

La rehabilitación edificio a edificio es lenta, cara, desigual y no es socialmente justa. La escala de barrio multiplica los efectos y reduce los costes unitarios. El Partenariado Temático de Descarbonización de la Agenda Urbana Europea promueve explícitamente un enfoque a escala de distrito o barrio que aproveche en su totalidad las disposiciones de las directivas revisadas,

[2] https://www.mivau.gob.es/ministerio/proyectos-singulares/prtr/agenda_urbana_y_vivienda/balance-del-cierre-de-la-convocatoria-del-programa-de-impulso-la-rehabilitacion-de-edificios-publicos-de-entidades-locales-pirep-local

[3] https://www.mivau.gob.es/ministerio/proyectos-singulares/prtr/programa-de-ayudas-para-la-rehabilitacion-integral-de-edificios-residenciales-y-viviendas/oficinas-de-rehabilitacion

[4] https://www.cscae.com/index.php/cscae/sala-de-comunicacion/8868-el-ano-2024-arroja-los-mejores-datos-del-sector-de-la-edificacion-en-espana-desde-2019

incluyendo tecnologías rentables para edificios próximos entre sí y la financiación colaborativa de estos enfoques.

En la práctica esto significa:

- Delimitar **zonas prioritarias de actuación**, los llamados Ámbitos de Regeneración Urbana (ARU), combinando criterios energéticos (concentración de edificios F y G), sociales (rentas bajas, envejecimiento, hacinamiento) y urbanos (espacio público degradado, accesibilidad). La superposición de estos tres criterios identifica los barrios donde la rehabilitación tiene mayor impacto por euro invertido.
- Diseñar **programas integrados de barrio** que combinen en una sola intervención: envolvente térmica, instalaciones renovables, accesibilidad (ascensores, rampas), calidad del espacio público y acompañamiento social. El PRTR destinó 976 millones de euros a actuaciones de rehabilitación a nivel de barrio[5], incluyendo rehabilitación integral de edificios, regeneración y renovación urbana, despliegue de Oficinas de Rehabilitación y digitalización. Ese modelo (financiación agregada a escala de barrio) es el que es relevante consolidar más allá del período NextGeneration.
- Explorar las **redes de calor y frío a escala de barrio** como alternativa colectiva y, en general, más eficiente a la sustitución instalación a instalación. La EED y la RED dan cobertura explícita a estos sistemas; la escala de barrio los hace viables económicamente donde no lo serían a escala de edificio individual.

1.8.3. Resolver el bloqueo financiero de los propietarios

El mayor cuello de botella de la rehabilitación residencial privada no es la falta de subvención sino la falta de capacidad de los propietarios (especialmente en comunidades con vecinos de renta baja) de anticipar el coste de las obras mientras esperan el cobro de la ayuda. El nuevo Plan Estatal de Vivienda 2026-2030 eleva las subvenciones hasta 22.000 € por vivienda y, en casos de vulnerabilidad económica acreditada, la ayuda puede alcanzar el 100 % del coste de la actuación[6]. Este mecanismo elimina el principal escollo en las juntas de propietarios (la incapacidad de pago de ciertos vecinos), facilitando el consenso necesario para aprobar las obras.

Las recomendaciones para el plan local son:

- Crear un fondo municipal de **anticipación de subvenciones** (o articular convenios con entidades financieras locales) que permita a las comunidades de propietarios iniciar las obras sin esperar el cobro de la ayuda estatal o autonómica. El municipio actúa como aval o prestamista puente, recuperando el préstamo cuando la subvención llega al propietario.
- Establecer **desgravaciones fiscales en el IBI y/o en el ICIO** para edificios que alcancen determinadas clases energéticas tras la rehabilitación y por la implantación de renovables[7] (mucho más comunes). Algunos municipios (por ejemplo, Durango o Errentería) lo han hecho para la rehabilitación ya con buenos resultados y es un instrumento de política fiscal local directamente al alcance del ayuntamiento, sin necesidad de cofinanciación estatal (la Ley de Haciendas Locales permite a los ayuntamientos aplicar estas reducciones de forma potestativa).
- Articular **Empresas de Servicios Energéticos** (ESE) que financien y ejecuten la rehabilitación. El municipio puede actuar como promotor de este modelo en el parque social y como dinamizador en el privado.

[5] https://planderecuperacion.gob.es/noticias/conoce-proyectos-plan-rehabilitacion-vivienda-regeneracion-urbana-plan-recuperacion-prtr
[6] https://www.mivau.gob.es/vivienda/info-plan-estatal-de-vivienda-2026-2030
[7] https://fundacionrenovables.org/autoconsumo/ibi-icio-iae/bonificaciones-ibi-icio-iae.html

1.8.4. Gestionar el consenso comunitario

Una rehabilitación energética requiere la aprobación de la comunidad de propietarios. Ese proceso es frecuentemente el cuello de botella más duro, más lento y menos visible en los planes de rehabilitación. La Comisión Europea ha impulsado la iniciativa Citizen-Led Renovation (CLR)[8] para comprender mejor las barreras y el alcance de la rehabilitación energética liderada por ciudadanos en toda Europa, con el objetivo de elaborar medidas que hagan que estas rehabilitaciones sean más accesibles, eficaces y escalables.

Las recomendaciones concretas son:

- Incorporar **mediadores comunitarios** especializados en la Oficina de Rehabilitación, con función de acompañar a las comunidades de propietarios desde la primera reunión informativa hasta la finalización de las obras. La experiencia muestra que las comunidades que tienen un interlocutor técnico de confianza aprueban las obras con más frecuencia y menos conflicto.
- Promover el **pasaporte de renovación** como herramienta de movilización vecinal, ya que cuando una comunidad dispone de un documento claro que dice qué hay que hacer, en qué orden, con qué coste estimado y qué ayudas existen, el proceso de toma de decisión se acorta drásticamente. El pasaporte convierte una conversación abstracta sobre eficiencia energética en un plan concreto y financiado.
- Organizar **campañas de información** territorializadas por barrio, no genéricas, que presenten casos reales de rehabilitaciones realizadas en el propio municipio con datos de ahorro energético y económico verificados. El argumento del ahorro en la factura no siempre tiene poder de convicción, incidir en la mejora del confort.

1.8.5. Desarrollar el mercado local mediante la capacitación

La oferta de empresas cualificadas y materiales adecuados necesita tiempo y política industrial. La rehabilitación energética masiva constituye una oportunidad estructural, pero exige un mercado local con capacidad de respuesta suficiente.

Las recomendaciones son:

- Exigir criterios de **calificación técnica** en los pliegos de contratación de obras de rehabilitación del parque municipal, promoviendo que los constructores locales se certifiquen y especialicen. El municipio como cliente puede tirar de la demanda del sector.
- Crear **programas de formación** en rehabilitación energética en colaboración con los centros de Formación Profesional locales, orientados a técnicos de aislamiento, gestores energéticos de edificios, a instaladores de sistemas renovables y operadores de redes de calor. La escasez de mano de obra cualificada es ya un cuello de botella real del ritmo de rehabilitación en muchos territorios.
- Promover la **industrialización** de la rehabilitación (sistemas de fachada prefabricada, kits de cubierta, soluciones estandarizadas por tipología edificatoria) que reduzcan coste, tiempo de obra y molestias a los vecinos. La escala de barrio hace posible la estandarización que la escala de edificio individual no permite.

[8] https://citizen-led-renovation.ec.europa.eu/index_en

1.8.6. Pensar el plan o estrategia de renovación en el ecosistema de redes y programas europeos

Un municipio que trabaja solo es menos eficaz que uno que forma parte de redes de aprendizaje y accede a recursos de cooperación. Las recomendaciones son:

- Conectarse al **Pacto de las Alcaldías** por el Clima y la Energía y a la Carbon Neutral Cities Alliance (CNCA), cuyas metodologías y herramientas de planificación son directamente aplicables al plan local de rehabilitación y cuya pertenencia da visibilidad y credibilidad al municipio ante financiadores europeos.
- Participar y seguir el trabajo del **Partenariado Temático de Descarbonización de Edificios** de la Agenda Urbana Europea, que es precisamente el espacio diseñado para traducir las tres directivas a la acción local, intercambiar buenas prácticas y co-diseñar propuestas de mejora regulatoria con la Comisión Europea.
- Posicionar el plan local ante el Marco Financiero Plurianual 2028-2034, cuya programación está en curso. El nuevo Marco Financiero Plurianual, que cubriría el período 2028-2034, busca que los municipios accedan de manera más eficiente a los recursos disponibles (cohesión, fondos estructurales, I+D, programas de energía, vivienda), apoyando la cooperación internacional y facilitando el intercambio de conocimientos y el desarrollo de capacidades en gobernanza urbana. Un plan local aprobado y en ejecución antes de 2028 puede posicionar al municipio de forma óptima para el siguiente ciclo de fondos.

SÍNTESIS DE LOS SIETE FACTORES DE ÉXITO DE LA RENOVACIÓN MASIVA LOCAL CON EL EMPUJE DE LAS TRES DIRECTIVAS

Factor	Sin él	Con él
Oficina de Rehabilitación activa	La demanda existe, pero no se canaliza	Acompañamiento continuo edificio a edificio y barrio a barrio
Datos del parque	Intervenciones dispersas sin priorización	Focalización en los peores edificios y barrios más vulnerables
Escala de barrio	Coste alto, impacto bajo, desigualdad territorial	Economías de escala, coherencia urbana, efecto demostración
Anticipación financiera	Comunidades bloqueadas por vecinos sin liquidez	Inicio de obras desvinculado del cobro de la ayuda
Pasaporte de renovación	Decisión abstracta y difusa	Hoja de ruta concreta con coste, fases y ayudas disponibles
Mano de obra cualificada	Cuello de botella de ejecución	Mercado local con capacidad de absorber la demanda generada
Conexión a redes europeas	Plan local aislado y frágil	Aprendizaje, visibilidad y acceso anticipado a financiación

2. Análisis del marco normativo español aplicable a la rehabilitación profunda y la descarbonización del parque edificado

2.1. Introducción

La rehabilitación energética en España se inserta en una estrategia de transformación del parque edificado que se articula en múltiples normas administrativas, fiscales, urbanísticas, técnicas y financieras. El presente análisis examina el marco normativo aplicable, estructurado en ocho grandes bloques. Se trata de un **sistema multinivel**, cuyos principales elementos son los siguientes:

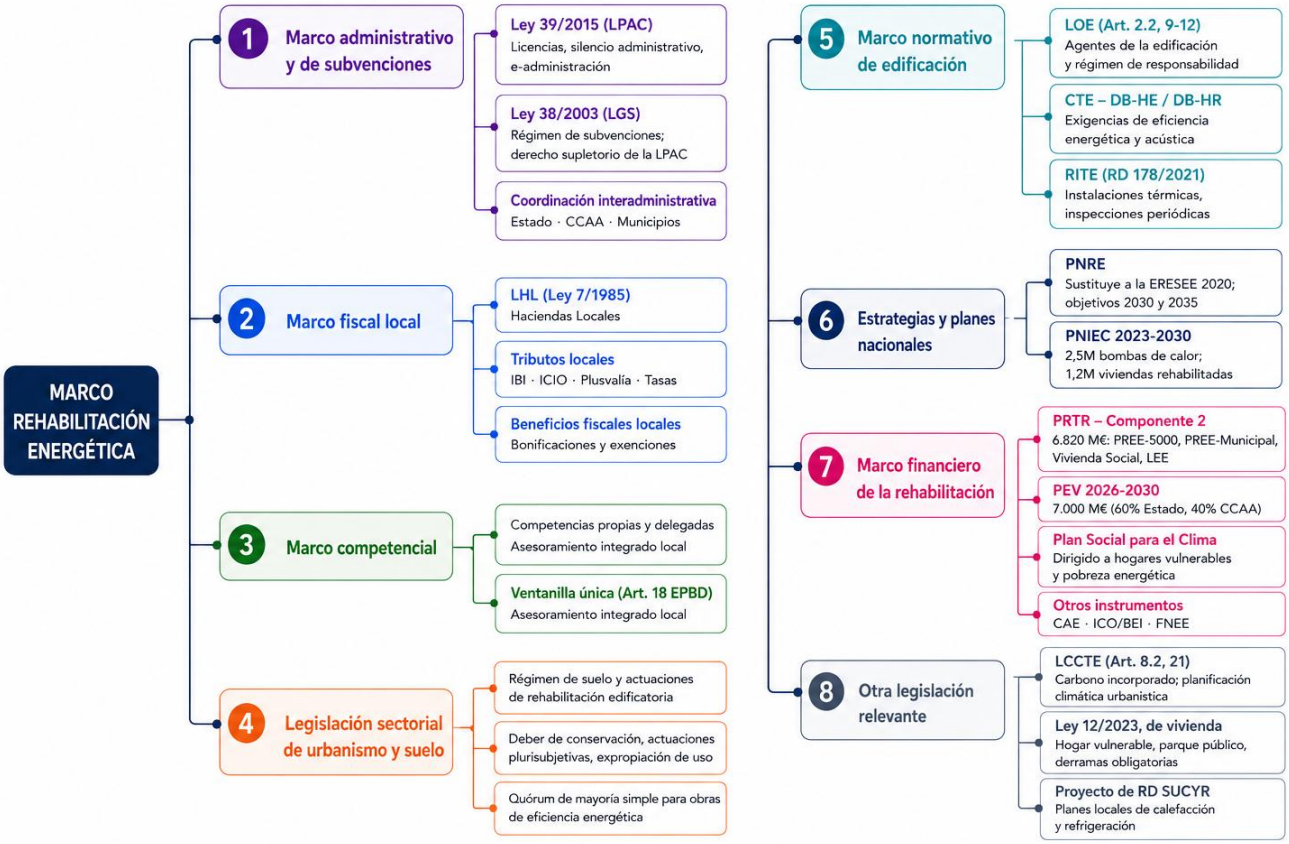

Imagen 7. Síntesis marco normativo español aplicable a la rehabilitación profunda y la descarbonización del parque edificado

2.2. Ley de Procedimiento Administrativo Común (LPAC)

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común

2.2.1. Incidencia en las actuaciones de rehabilitación

La Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas es el marco procedimental que rige la tramitación de las subvenciones, ayudas y autorizaciones que integran los programas públicos de rehabilitación energética. No regula directamente la actividad edificatoria, sino el modo en que las Administraciones ejercen sus potestades, razón por la que su aplicación resulta transversal a todos los instrumentos de fomento de la rehabilitación.

Por tanto, la LPAC no regula la rehabilitación directamente, pero es **clave para su tramitación administrativa**:

Imagen 8. Implicaciones de la Ley de Procedimiento Administrativo Común en la rehabilitación de edificios

2.2.2. El procedimiento de concesión de subvenciones y su articulación con la LPAC

Aunque la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS) es la norma específica que rige las ayudas públicas, la LPAC actúa como derecho supletorio en todo lo no previsto por la LGS. La interacción entre ambas normas es constante en los programas de rehabilitación:

- **Inicio del procedimiento (Art. 54):** Los programas de rehabilitación se inician generalmente de oficio mediante convocatoria pública publicada en el BOE o boletín autonómico, fijando los plazos de solicitud y los requisitos de elegibilidad.
- **Tramitación y audiencia (Arts. 75-82):** El trámite de audiencia es preceptivo antes de dictar resolución denegatoria. En programas masivos de ayudas, su adecuada gestión es crítica para evitar anulaciones por defectos de forma.

- **Resolución y notificación (Arts. 88-40):** Las resoluciones de concesión o denegación deben ser motivadas y notificadas en plazo. La notificación electrónica es obligatoria para los sujetos del Art. 14.2 (personas jurídicas, entidades sin personalidad, etc.).
- **Silencio administrativo (Art. 24):** En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, el silencio tiene carácter estimatorio salvo que una norma con rango de ley establezca lo contrario. En la práctica, muchas convocatorias de rehabilitación establecen expresamente el silencio negativo mediante rango legal, lo que puede generar inseguridad jurídica si el plazo de resolución no se respeta.

Punto crítico: los plazos

Los programas del PRTR establecieron plazos de resolución de entre 3 y 6 meses. El incumplimiento de estos plazos genera inseguridad para promotores y propietarios que han iniciado obras anticipando la concesión de la ayuda. Para los planes de ayuda que pretenden dar continuidad los fondos Next Generation, sería conveniente incidir en la reducción y el cumplimiento de los plazos.

2.2.3. Actos administrativos en el proceso rehabilitador

➢ Licencias urbanísticas y declaraciones responsables

La intervención administrativa en la rehabilitación de edificios se articula a través de tres tipos de actos que tienen incidencia directa en el procedimiento administrativo:

- **Licencia urbanística (Art. 9 LSRU):** Acto reglado de control previo que habilita la ejecución de obras. La LPAC regula el procedimiento de otorgamiento de licencias como procedimiento administrativo ordinario.
- **Declaración responsable:** Las normas autonómicas han extendido su uso para obras de rehabilitación menor, eliminando la licencia previa y sustituyéndola por el control a posteriori, en aplicación del principio de simplificación administrativa (Art. 69 LPAC).
- **Comunicación previa (Art. 69.1 LPAC):** Para obras de escasa entidad que no requieran proyecto técnico, algunos municipios admiten la comunicación previa como título habilitante suficiente.

➢ La ejecutividad de los actos y la gestión de las ayudas

El principio de ejecutividad inmediata de los actos administrativos (Art. 98 LPAC) plantea cuestiones prácticas relevantes en la gestión de los fondos de rehabilitación. La concesión de la subvención es ejecutiva desde su notificación, pero las condiciones de mantenimiento durante el periodo de afección (habitualmente 10 años) generan obligaciones de seguimiento y control que la LPAC no regula de forma específica para este sector.

La posibilidad de reintegro de subvenciones (Art. 37 LGS) requiere la instrucción de un procedimiento de reintegro sujeto a las garantías procedimentales de la LPAC: audiencia al interesado, resolución motivada y recursos administrativos y jurisdiccionales correspondientes.

2.2.4. La digitalización de los procedimientos de rehabilitación

La LPAC de 2015 supuso un impulso decisivo hacia la Administración electrónica. En el contexto de la rehabilitación, esta transformación tiene manifestaciones concretas:

Norma / Artículo	Contenido relevante
Art. 14.2 LPAC	Obliga a las personas jurídicas y a los profesionales colegiados a relacionarse electrónicamente con la Administración. Esto incluye a las comunidades de

	propietarios en su calidad de entes sin personalidad jurídica (materia discutida), a las empresas de servicios energéticos (ESEs) y a los técnicos certificadores.
Art. 16 LPAC	Registro electrónico de apoderamientos. Relevante para la tramitación por representación de las ayudas de rehabilitación, práctica habitual cuando la gestión la realiza una empresa externa o un técnico habilitado.
Art. 28 LPAC	Prohibición de exigir documentos ya aportados. Las Administraciones de las CCAA y los municipios que gestionan los fondos del PRTR no pueden exigir al solicitante documentos que ya obren en poder de otra Administración (p. ej., la certificación catastral o el CEE ya emitido), en aplicación del principio de interoperabilidad.
DA 2ª LPAC	Sistemas de información compartidos. La interoperabilidad entre el Registro de Agentes Inmobiliarios, el Catastro, el Registro de Certificados de Eficiencia Energética (IDAE) y los registros autonómicos de ayudas es jurídicamente exigible pero técnicamente deficiente en la práctica.

2.3. Ley de Haciendas Locales (LRHL)

Real Decreto Legislativo 2/2004 — Ley Reguladora de las Haciendas Locales

El Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL), aprobado por RDL 2/2004, establece el marco tributario local dentro del que los ayuntamientos pueden diseñar incentivos fiscales para la rehabilitación energética.

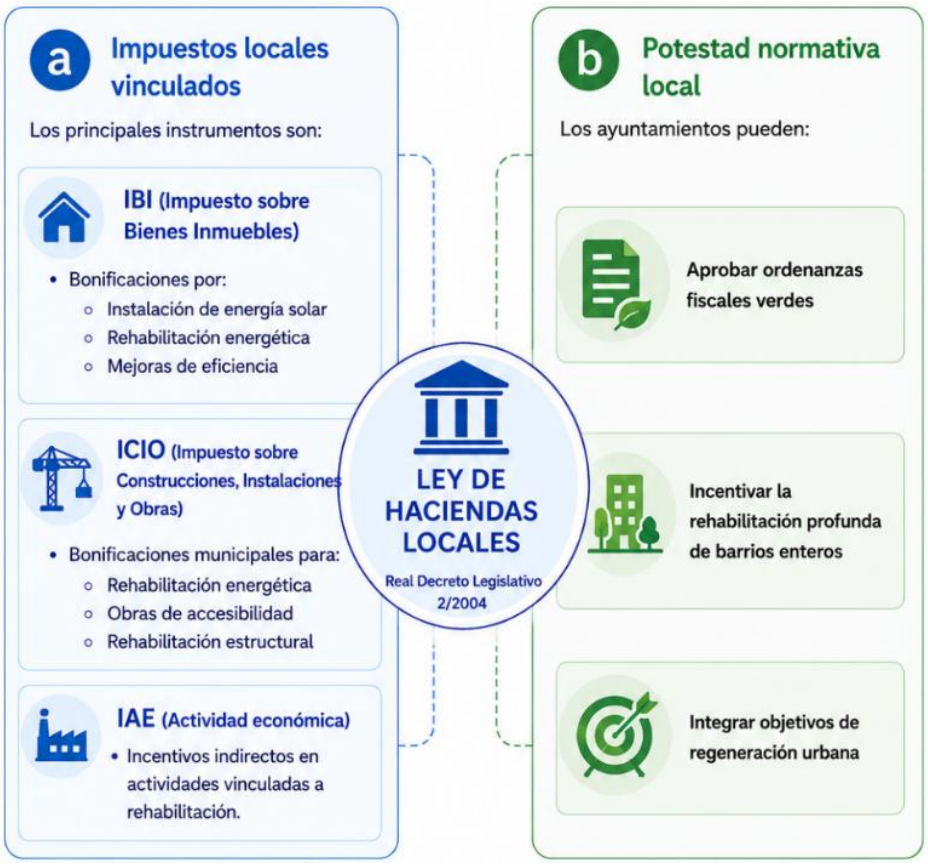

Imagen 9. Implicaciones de la Ley de Haciendas Locales en la rehabilitación

2.3.1. Impuestos locales vinculados

La LRHL es esencial porque permite a los municipios **incentivar o penalizar fiscalmente la rehabilitación energética**. A continuación, se describen los principales instrumentos locales:

➢ Impuesto sobre bienes inmuebles (IBI)

Bonificaciones potestativas en el IBI para rehabilitación energética

El IBI es el principal instrumento fiscal municipal para incentivar la rehabilitación. La LRHL distingue entre bonificaciones obligatorias y potestativas. Las más relevantes para la descarbonización son las potestativas, que los ayuntamientos pueden establecer mediante ordenanza fiscal:

Norma / Artículo	Contenido relevante
Art. 74.2 bis LRHL	Bonificación de hasta el 50 % de la cuota íntegra del IBI para inmuebles en los que se hayan instalado sistemas para el aprovechamiento térmico o eléctrico de la energía solar. El período de aplicación, que se determina en la ordenanza, no puede exceder de 3 años. Esta bonificación, aunque vigente desde 2002, sigue siendo poco utilizada por los ayuntamientos por su impacto recaudatorio.
Art. 74.5 LRHL	Bonificación de hasta el 50 % para inmuebles que acrediten un nivel mínimo de eficiencia energética conforme a lo establecido en la normativa autonómica o reglamentaria. Su aplicabilidad práctica requiere que la ordenanza defina con precisión qué certificación energética se exige y cuál es el procedimiento de acreditación.
Art. 74.2 LRHL (modificado por L. 12/2023)	Bonificación de hasta el 50 % de la cuota para las viviendas afectas a programas de alquiler asequible, lo que puede ser relevante cuando la rehabilitación energética se vincula a la puesta en arrendamiento de viviendas vacías.

Oportunidad regulatoria - Ordenanzas fiscales de nueva generación

Varios municipios españoles (Barcelona, Madrid, Vitoria, Pamplona) han aprobado ordenanzas que vinculan las bonificaciones de IBI al cumplimiento de estándares energéticos certificados. La Ley de Haciendas Locales permite ir más lejos: se podría establecer un recargo diferencial para los inmuebles con peor calificación energética (clases F y G), incentivando así la rehabilitación por la vía negativa. Este mecanismo ('stick' fiscal) aún no ha sido explorado por la regulación española.

➢ Valor catastral y base imponible del IBI tras la rehabilitación

La rehabilitación profunda de un edificio puede conllevar un incremento del valor catastral si supone una mejora significativa de sus características constructivas o energéticas. El Art. 23 LRHL establece que el valor catastral se determina conforme a los criterios del Catastro Inmobiliario. La Ley del Catastro Inmobiliario (RDL 1/2004) contempla la actualización del valor catastral tras obras de mejora (Art. 8 LCI), lo que puede generar un efecto paradójico: la rehabilitación mejora el inmueble, pero también aumenta su carga fiscal, lo que podría desincentivar las actuaciones de mayor envergadura.

El incremento de valor catastral post-rehabilitación tiene diferente impacto según el tamaño y la capacidad del municipio. En municipios pequeños o con alta proporción de hogares vulnerables beneficiarios del PSpC, el incremento de IBI post-rehabilitación sobre hogares que han recibido la ayuda al 100 % puede generar situaciones de estrés económico inmediato, contradiciendo el objetivo social del propio programa.

➢ Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO)

Norma / Artículo	Contenido relevante
Art. 100-103 LRHL	El ICIO grava la realización de cualquier construcción, instalación u obra para la que se exija licencia urbanística. Su tipo máximo es el 4 % del presupuesto de ejecución material (PEM). Las obras de rehabilitación energética que requieren licencia (por afectar a elementos estructurales o a la envolvente del edificio) quedan sujetas al ICIO.
Art. 103.2.a LRHL	Bonificación obligatoria del 90 % del ICIO para las obras declaradas de especial interés o utilidad municipal. Algunas ordenanzas incluyen expresamente la rehabilitación energética profunda como supuesto de especial interés.
Art. 103.2.c LRHL	Bonificación potestativa de hasta el 50 % para obras de rehabilitación de bienes inmuebles declarados de interés cultural.
Art. 103.2.d LRHL	Bonificación potestativa de hasta el 95 % del ICIO para las obras de instalación de energías renovables (solar fotovoltaica, aerotermia, etc.) en viviendas y edificios. Esta bonificación, que varía mucho entre municipios, es uno de los instrumentos más directamente aplicables a la descarbonización.

➢ El Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU)

La plusvalía municipal (IIVTNU), regulada en los Arts. 104-110 LRHL, no tiene una incidencia directa sobre la rehabilitación de edificios existentes mientras el inmueble no se transmita. Sin embargo, tiene relevancia indirecta en dos supuestos:

- **Transmisión tras rehabilitación:** Si un propietario vende el inmueble después de haberse acogido a un programa de rehabilitación, el incremento de valor del terreno queda sujeto al IIVTNU. La STC 182/2021 declaró la inconstitucionalidad parcial del antiguo método objetivo, y la nueva redacción del Art. 107 LRHL (RDL 26/2021) permite elegir entre el método objetivo y el real, lo que resulta más favorable para los propietarios que han invertido en rehabilitación, pero cuyo valor de transmisión no ha crecido en la misma proporción.
- **Rehabilitación en sustitución de nueva construcción:** En grandes operaciones de rehabilitación urbana sobre suelo consolidado, puede plantearse si la actuación genera o no hecho imponible del IIVTNU. La doctrina administrativa y jurisprudencial es mayoritariamente contraria a su sujeción cuando no hay transmisión de titularidad.
- **Tasas municipales vinculadas a la rehabilitación**

La LRHL permite a los municipios establecer tasas por la prestación de servicios relacionados con las licencias urbanísticas (Art. 20.4.h LRHL). En el contexto de la rehabilitación, algunos ayuntamientos han diseñado tasas reducidas o exenciones para las solicitudes de licencia vinculadas a actuaciones de eficiencia energética, como parte de su estrategia municipal de descarbonización. Esta posibilidad, aunque jurídicamente correcta, requiere que la ordenanza fiscal diferencie con precisión los supuestos de reducción y los criterios objetivos para su aplicación, a fin de evitar conflictos con el principio de equivalencia de las tasas.

➢ Transferencias y subvenciones municipales en materia de rehabilitación

Norma / Artículo	Contenido relevante
Art. 36.1.d y Arts. 25.2.d LRBRL	Las Entidades Locales tienen competencia en la promoción y gestión de la vivienda de protección pública. Esta competencia habilita a los municipios a aprobar sus propios programas de ayudas a la rehabilitación, financiados con

	recursos propios o con fondos FEDER canalizados a través de la CCAA correspondiente.
Arts. 165-175 LRHL (Presupuesto local)	El establecimiento de líneas de subvención municipal a la rehabilitación requiere consignación presupuestaria específica, convocatoria pública y bases reguladoras aprobadas por el Pleno, conforme a la LGS y la LPAC.
Art. 112.3 LRHL	La concertación de crédito para financiar inversiones en vivienda pública incluye la posibilidad de financiar programas de rehabilitación del parque municipal de vivienda social, con el límite del 75 % de los ingresos corrientes.

2.3.2. Conclusiones instrumentos tributarios municipales: estado de uso y potencial no aprovechado

El análisis de la LRHL revela una brecha significativa entre los instrumentos tributarios disponibles y su uso real. Muchos de los municipios españoles, especialmente los de menos de 20.000 habitantes, no han incorporado a sus ordenanzas fiscales las bonificaciones específicas para la rehabilitación energética que la LRHL permite. Esta infrautilización es el reflejo de tres factores concurrentes:

- **Impacto recaudatorio:** Las bonificaciones de IBI e ICIO reducen los ingresos municipales en el año en que se aplican. Para municipios con presupuestos ajustados, el coste de oportunidad inmediato desincentiva su adopción, aunque el efecto a largo plazo (mayor valor catastral del parque, menor pobreza energética, menor demanda de servicios sociales) sea netamente positivo.
- **Falta de capacidad técnica:** La activación de bonificaciones vinculadas a la certificación energética requiere que el ayuntamiento tenga capacidad de verificar los CEE presentados, cruzarlos con el Catastro y tramitar el expediente de bonificación. Muchos municipios carecen de los recursos técnicos y digitales para hacerlo.
- **Ausencia de estandarización nacional:** La LRHL permite, pero no estandariza, las bonificaciones de IBI e ICIO para rehabilitación. La inexistencia de un modelo de ordenanza de referencia genera una proliferación de soluciones municipales heterogéneas o la simple no actuación por desconocimiento.

Instrumento	Regulación	Estado de uso
IBI - Art. 74.2 bis LRHL	Bonificación potestativa de hasta el 50 % para sistemas de energía solar. Vigente desde 2002.	Todavía con recorrido para los municipios de más de 10.000 habitantes (780 municipios, 80% de la población)
IBI - Art. 74.5 LRHL	Bonificación potestativa de hasta el 50 % vinculada a CEE mínimo.	Muy escasa implantación. Requiere capacidad municipal de verificación de CEE.
IBI - Art. 74.2 quáter LRHL	Bonificación de hasta el 50 % para vivienda en alquiler asequible (mod. L. 12/2023).	Reciente. Potencial alto en combinación con ayuda vivienda vacía del PEV 2026-2030.
ICIO - Art. 103.2.a LRHL	Bonificación obligatoria del 90 % por especial interés municipal.	Aplicable mediante declaración municipal. Uso heterogéneo según política local.
ICIO - Art. 103.2.d LRHL	Bonificación potestativa hasta el 95 % para instalación de renovables.	Uso creciente para solar fotovoltaica. Pendiente extensión a aerotermia y geotermia.

IAE – Art. 88.2.c LRHL	Bonificación potestativa de hasta el 50 % de la cuota del IAE a las empresas para renovables o cogeneración	Incentivo que aún tiene mucho recorrido en el ámbito empresarial
Tasa de licencia	Art. 20.4.h LRHL permite tasas reducidas para licencias de rehabilitación energética.	Sin estandarización. Algunos municipios grandes han introducido reducciones. La mayoría, no.

2.4. Legislación sectorial de urbanismo y suelo

2.4.1. Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (LSRU)

El Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, que aprueba el texto refundido de la LSRU, es la norma estatal de referencia en materia de régimen del suelo, derechos y deberes de los propietarios y actuaciones de transformación urbana. Sus previsiones más relevantes para la rehabilitación son:

Norma / Artículo	Contenido relevante
Art. 9 LSRU (Deberes del propietario)	Los propietarios de inmuebles están **obligados a mantenerlos en condiciones** de seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato. El incumplimiento habilita a la Administración para ejecutar las obras subsidiariamente y repercutir su coste al propietario. La **Ley 12/2023**, de 24 de mayo, de vivienda ha reforzado este deber al **incluir expresamente la eficiencia energética** como condición que los inmuebles deben satisfacer.
Art. 17 LSRU (Actuaciones de dotación y reforma)	Las actuaciones de rehabilitación edificatoria son consideradas actuaciones sobre el medio urbano y están sujetas a las **obligaciones de cesión, urbanización y equidistribución de cargas** propias de las actuaciones de transformación urbanística, aunque con módulos específicos y atenuados.
Arts. 29-35 LSRU (Actuaciones sobre el medio urbano)	Regulan el régimen de las actuaciones de **rehabilitación con afectación plurisubjetiva** (edificios con varios propietarios, manzanas completas, áreas de regeneración urbana). Establece la **obligatoriedad del informe de evaluación de edificios** (IEE), el acceso forzoso a los inmuebles para la realización de obras, y la responsabilidad solidaria de los propietarios en las comunidades sometidas al régimen de propiedad horizontal.
DA 3ª LSRU	Regula las medidas de apoyo a la ejecución de los deberes urbanísticos de edificación, conservación y rehabilitación. Habilita la **expropiación forzosa del uso del inmueble por incumplimiento de la obligación de rehabilitar**.

2.4.2. Ley 49/1960, de Propiedad Horizontal (LPH)

La LPH es el marco jurídico-privado que rige la toma de decisiones en los edificios de viviendas en régimen de propiedad horizontal, que representan la mayor parte del parque residencial plurifamiliar. Sus últimas modificaciones son de notable relevancia para la rehabilitación:

Norma / Artículo	Contenido relevante
Art. 10.1.b LPH (mod. por L. 8/2013)	Los trabajos y obras necesarios para el adecuado mantenimiento y cumplimiento del deber de **conservación del inmueble** son de ejecución obligatoria, aunque no requieren acuerdo de la Junta cuando han sido

	requeridos por la Administración o solicitados por propietarios que representan el 25 % de cuotas de participación.
Art. 17.1 LPH (mod. por RDL 7/2019)	Los acuerdos para la realización de **obras de accesibilidad y eficiencia energética** (incluyendo la instalación de ascensores, rampas, y sistemas de calefacción centralizada eficiente) requieren **solo mayoría simple** (más de la mitad del total de propietarios que representen más de la mitad de las cuotas), rebajando el quórum histórico de tres quintas partes.
Art. 17.2 LPH	La instalación de infraestructuras de **recarga eléctrica** para vehículos (punto de recarga en garaje comunitario) puede ser solicitada por cualquier propietario y ejecutada sin necesidad de acuerdo de la Junta, con **solo comunicación previa**.
Art. 10.4 LPH	La Comunidad de Propietarios puede exigir a los propietarios que voten en contra la compensación por el uso de áreas comunes cuando la obra beneficia a todos pero es promovida por la mayoría.

Desafío estructural - La fragmentación de la propiedad

El 80 % del parque residencial plurifamiliar en España está en régimen de propiedad horizontal. La toma de decisiones fragmentada entre múltiples propietarios con intereses y capacidades económicas heterogéneas constituye el principal obstáculo no técnico para la rehabilitación profunda. La rebaja de quórum de la LPH (de 3/5 a mayoría simple) es un avance insuficiente si no se combina con mecanismos de financiación colectiva accesibles y asistencia técnica pública para la gestión del proceso.

2.5. Marco normativo relevante de edificación y rehabilitación energética

2.5.1. Ley 38/1999, de Ordenación de la Edificación (LOE)

La LOE establece el régimen de agentes de la edificación, sus responsabilidades y garantías. En el contexto de la rehabilitación:

- **Art. 2.2 LOE:** Define las obras de rehabilitación como actuaciones sobre edificios existentes que suponen una intervención sobre sus elementos estructurales, funcionales o de eficiencia energética. La distinción entre obras de rehabilitación sujetas a proyecto técnico y obras de conservación ordinaria sin proyecto es determinante para la aplicación del ICIO y la exigencia de licencia.
- **Arts. 9-12 LOE:** El régimen de responsabilidad del promotor, proyectista, director de obra y constructor se aplica íntegramente a las obras de rehabilitación. La Ley 12/2023 ha clarificado que, en comunidades de propietarios, la propia Comunidad actúa como promotora a efectos de la LOE.
- **DA 2ª LOE (Garantías):** Las garantías de seguro decenal cubren también las obras de rehabilitación que afecten a elementos estructurales del edificio, lo que puede incrementar el coste de la actuación pero aporta seguridad jurídica a largo plazo.

2.5.2. Código Técnico de la Edificación (CTE)

El CTE (RD 314/2006, modificado sucesivamente) es la norma técnica que establece las exigencias básicas de calidad de los edificios. Sus documentos básicos más relevantes para la descarbonización son:

Norma / Artículo	Contenido relevante
DB-HE (Ahorro de Energía)	Fija los **requisitos de eficiencia energética de los edificios**. La sección HE-1 (Limitación de la demanda energética) exige que los edificios objeto de rehabilitación significativa reduzcan su demanda energética hasta los valores máximos establecidos en función de la zona climática. La sección HE-0 establece el consumo energético primario no renovable límite para edificios nuevos y ampliaciones.
DB-HR (Protección frente al ruido)	Aplicable cuando la rehabilitación incluye sustitución de ventanas o intervención en la envolvente, ya que los nuevos elementos deben cumplir el aislamiento acústico mínimo.
DA DB-HE/1 y 2	Documentos de aplicación que desarrollan el procedimiento simplificado de verificación de requisitos energéticos, fundamental para la rehabilitación de pequeña y mediana escala.

2.5.3. Reglamento de Instalaciones Térmicas (RITE)

El RITE (RD 1027/2007, modificado por RD 1826/2009, RD 238/2013 y RD 178/2021) regula las condiciones técnicas mínimas de eficiencia energética de las instalaciones de climatización y agua caliente sanitaria. El RD 178/2021, en vigor desde el 1 de julio de 2021, constituye la modificación más sustancial del RITE desde 2013. Transpone las Directivas 2018/844 (EPBD), 2018/2001 (energías renovables) y 2018/2002 (eficiencia energética), y alinea el reglamento con los objetivos de reducción del 39,5 % del consumo de energía primaria del PNIEC 2021-2030.

Norma / Artículo	Contenido relevante
Art. 2 RITE (mod. RD 178/2021) - Ámbito de aplicación	Se incluyen expresamente en el ámbito del RITE las interconexiones a redes urbanas de calefacción o refrigeración (district heating and cooling) y los sistemas de automatización y control. Las comunidades de propietarios que opten por conectarse a una red urbana de calor renovable quedan ahora plenamente sujetas al RITE, otorgando certeza jurídica sobre los requisitos técnicos aplicables.
Arts. 4 y 12 RITE (mod. RD 178/2021) - Energías renovables como exigencia propia	Junto a bienestar, eficiencia y seguridad, el RD 178/2021 añade como cuarta exigencia técnica autónoma la utilización de energías renovables y el aprovechamiento de energías residuales. El Art. 12.7 RITE establece que 'las instalaciones térmicas utilizarán las energías renovables y aprovecharán las energías residuales, con el objetivo de cubrir con estas energías una parte de las necesidades del edificio.' Cualquier proyecto de reforma que incluya modificación de instalaciones térmicas debe justificar el cumplimiento de esta exigencia.
IT 1.2.3 aptdo. 5 RITE (nueva, RD 178/2021) - Evaluación de alternativas en reformas	En los edificios sujetos a reformas, 'se propondrán instalaciones alternativas de alta eficiencia, siempre que ello sea técnica, funcional y económicamente viable', y 'en su caso, se propondrá el reemplazo de equipos alimentados por combustibles fósiles por otros que aprovechen la energía residual o que utilicen energías renovables.' Esta obligación de evaluación (no aún de sustitución obligatoria) es el precursor normativo de la eliminación progresiva de las calderas de gas que el PNIEC anticipa para antes de 2040.
IT 1.2.4.1.2.1 RITE (mod. RD 178/2021) - Prohibición calderas tipo B	Se prohíbe la instalación de calderas y calentadores a gas de hasta 70 kW de tipo B (sin evacuación estanca) en interiores, salvo que se sitúen en locales que cumplan los requisitos de sala de máquinas. Esta prohibición, aplicable tanto a obra nueva como a sustituciones en rehabilitación, elimina de facto una tipología de caldera muy extendida en el parque residencial español.

IT 1.2.4.3.5 RITE (nueva, RD 178/2021) - Automatización y control	Nueva IT que exige sistemas de automatización y control en instalaciones de cierta potencia, en línea con el indicador SRI del Art. 26 EPBD refundida. Para rehabilitaciones con instalaciones centralizadas de envergadura, esto implica la integración de sistemas de gestión energética como condición técnica del proyecto.
Art. 28 RITE - Inspecciones periódicas	Los sistemas de climatización mayores de 70 kW están sujetos a inspecciones periódicas de eficiencia energética, palanca para detectar instalaciones obsoletas y promover su sustitución. El RD 178/2021 amplía a 6 meses el plazo de subsanación de defectos en instalaciones calificadas como 'condicionadas'.

Calendario de eliminación de calderas de gas

El RD 178/2021 no incorporó una disposición transitoria con calendario vinculante de sustitución obligatoria de calderas de gas en el parque existente. La obligación introducida es de evaluación de alternativas, no de sustitución. El calendario de eliminación de calderas de gas sigue siendo un objetivo del PNIEC y una exigencia del Art. 17 EPBD sin respaldo en una norma reglamentaria específica con plazos vinculantes para el parque existente. Asimismo, el Art. 17 EPBD prohíbe los incentivos financieros para nuevas calderas independientes de combustibles fósiles desde el 1 de enero de 2025, obligación que España debe haber transpuesto.

2.6. Estrategias y planes nacionales

2.6.1. Plan Nacional de Renovación de Edificios (PNRE 2026)

El PNRE, en borrador en el momento de la redacción de este documento, sustituye a la Estrategia de Rehabilitación a Largo Plazo 2020 (ERESEE 2020) como instrumento de planificación nacional de la rehabilitación energética y es una exigencia de la revisión de la EPBD de 2024. La ERESEE 2020 es, por tanto, el instrumento precedente al PNRE y ha quedado formalmente sustituida y sus objetivos han sido absorbidos y ampliados por el PNRE, cuya versión definitiva está prevista para diciembre de 2026.

El PNRE no fija obligaciones directas, pero define trayectorias y prioridades para orientar las políticas públicas. Por tanto, el PNRE no modifica por sí solo la LPAC, la LRHL ni el CTE, pero actúa como marco interpretativo vinculante para el conjunto de instrumentos normativos y financieros del sector, y las políticas y medidas que recoge deberán tener reflejo en normas con rango suficiente para ser exigibles.

El PNRE prevé una reducción del consumo energético del parque edificado del 25 % para 2030 y del 33 % para 2035. Para el parque no residencial, España deberá identificar los edificios terciarios que peor se comportaron respecto a 2020 y garantizar que el 16 % de ellos se haya renovado en 2030 y el 26 % en 2033.

El PNRE propone el despliegue de siete políticas con más de 200 actuaciones agrupadas en 57 medidas, articuladas en torno a la rehabilitación energética de edificios, la lucha contra la pobreza energética, la regeneración urbana y barrios sostenibles, el impulso a la energía renovable, la gobernanza y financiación, la innovación, circularidad e industrialización, y el acompañamiento, sensibilización y formación.

El PNRE es el instrumento que con mayor claridad condiciona la agenda normativa en relación con la renovación de edificios. Su aprobación definitiva en diciembre de 2026 (que incorporará las recomendaciones europeas) establecerá la hoja de ruta que deberán seguir las reformas pendientes: la transposición de los MEPS del Art. 9 EPBD para el parque existente, el calendario de sustitución de instalaciones de combustibles fósiles (alineado con el RITE y el Art. 17 EPBD), el despliegue del

Pasaporte de Renovación del Art. 12 EPBD, y la articulación de los instrumentos financieros del PEV y del PSpC con los hitos de 2030 y 2040.

2.6.2. Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC 2023-2030)

Objetivos principales para los edificios:

- Reducción del 32 % del consumo de energía primaria del sector residencial respecto a 2015.
- Instalación de 2,5 millones de bombas de calor en el período 2021-2030.
- Rehabilitación energética de 1,2 millones de viviendas entre 2021 y 2030.
- Instalación de 9 GW de autoconsumo fotovoltaico en edificios para 2030.
- Eliminación de calderas de gas en edificios nuevos a partir de 2025 y en edificios existentes antes de 2040 (objetivo de política, aún sin respaldo reglamentario específico vinculante para el parque existente).

2.7. Marco financiero: PRTR, PEV 2026-2030, PSpC y otros programas

2.7.1. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) - Componente 2

La Componente 2 del PRTR ('Plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana') ha sido el principal instrumento de financiación de la rehabilitación energética en España para el período 2021-2026, con una dotación de 6.820 millones de euros. Financia cuatro programas principales: el PREE-5000 (hasta 18.800 €/vivienda por reducción energética ≥30 %), el PREE-Municipal (hasta 30.000 €/vivienda en actuaciones integrales por barrios), el programa de Vivienda Social (hasta 50.000 €/vivienda en parque protegido público) y el Libro del Edificio Existente (800-3.200 €/edificio).

La Componente 2 del PRTR ha posibilitado el impulso de las actuaciones de rehabilitación y mejora del parque edificatorio, con un presupuesto comprometido de 5.500 millones de euros. Con su cierre en 2026, el reto es mantener el ritmo inversor y no perder la inercia generada.

2.7.2. Plan Estatal de Vivienda 2026-2030 (PEV)

El PEV 2026-2030 (RD 326/2026, de 22 de abril), aprobado al amparo de la Ley 12/2023, constituye el sucesor directo del PRTR en materia de rehabilitación. El PEV modifica los Next-Generation (RD 853/2021) para mantener las subvenciones a los edificios con resolución de subvención favorable. Además, permite que el Estado realice aportaciones complementarias a los Next-Generation, con el objetivo de financiar dichos proyectos.

Con una dotación de 7.000 millones de euros (60 % Estado, 40 % CCAA), el PEV es el mayor plan de vivienda hasta la fecha en términos absolutos. El 21 de mayo de 2026, la Conferencia Sectorial de Vivienda y Agenda Urbana aprobó por acuerdo unánime de todas las comunidades y ciudades autónomas la distribución territorial de los fondos, con 800 millones correspondientes a la anualidad de 2026. En el momento del presente análisis, los convenios bilaterales MIVAU-CCAA que habilitan el despliegue efectivo del Plan en cada territorio están pendientes de firma.

Aproximadamente un 30% de los fondos se destina a actuaciones de rehabilitación y, aunque se reducen dos tercios con respecto a los fondos Next Generation (420 M€ anuales del PEV, frente a los 1.140 M€ anuales del NGEU), se mantienen las líneas de subvenciones, que pueden ser

complementadas con los CAEs y el Fondo Social para el Clima (en fase de consulta al realizar este análisis).

Se introduce un nuevo papel del ICO, con líneas de avales de 1.100 millones de euros para facilitar la financiación de la rehabilitación de edificios residenciales y movilizar vivienda vacía, complementando así los préstamos y subvenciones del PRTR y de los Planes Estatales de Vivienda anteriores. Esta novedad es relevante ya que se introduce la lógica del aval (no solo la subvención) para que los propietarios puedan financiar las obras con préstamos bancarios respaldados por el Estado.

Norma / Artículo	Contenido relevante
Ayuda rehabilitación energética	Hasta 20.500 €/vivienda en función de la reducción de consumo de energía primaria, tamaño y coste total. Los módulos de ayuda estructural, accesibilidad y energética son acumulables hasta 41.500 €/vivienda (más 30.000 € en cascos históricos).
Ayuda vivienda vacía	Hasta 35.000 €/vivienda en entorno rural, condicionada a arrendamiento a precio asequible por un mínimo de 5 años. Requiere cruzar datos del CEE, el Catastro y el registro de fianzas autonómico, poniendo de manifiesto la deficiencia de interoperabilidad digital señalada en el análisis de la LPAC y el Art. 22 EPBD.
PERTE Industrialización	Ayuda adicional de hasta 8.500 €/vivienda para sistemas de rehabilitación industrializada (fachadas ventiladas prefabricadas, módulos de cubierta, aerotermia en serie). Favorece indirectamente el logro de los umbrales de reducción energética del 45-60 % del PSpC a coste competitivo.
Entidad estatal CASA 47	Nueva entidad pública que puede actuar como promotora de rehabilitación en zonas donde la iniciativa privada y las comunidades de propietarios carecen de capacidad. Su encaje en el LSRU y la LPH requiere desarrollo reglamentario específico.
Cláusula de protección permanente	Ninguna vivienda financiada con fondos del PEV podrá privatizarse. Requiere inscripción de condición resolutoria en el Registro de la Propiedad, con implicaciones sobre la Ley Hipotecaria.

2.7.3. Plan Social para el Clima (PSpC) - Borrador MITERD, mayo 2026

El PSpC es el instrumento nacional de transposición del Reglamento (UE) 2023/955, que crea el Fondo Social para el Clima (FSC). A diferencia del PRTR y el PEV, el FSC es un mecanismo estructural financiado de forma recurrente con los ingresos del ETS-2 (extensión del mercado de carbono a edificios y transporte por carretera). Igualmente, el Plan Social para el Clima se diferencia de ellos en que centra sus ayudas explícitamente en hogares vulnerables y en situación de pobreza energética, no en el parque edificatorio en general. Su dotación al sector de los edificios estimada para España es de 4.723 millones de euros para el período 2026-2032.

Relación de medidas para edificios del PSpC. Fuente: MITECO

Medida	Objeto	Observaciones normativas
C1.M1 (Barrios vulnerables)	Rehabilitación edificatoria en barrios vulnerables. Acceso mediante concesión directa (Art. 22.2.c LGS), evitando convocatoria pública ordinaria.	Reducción ≥45 % consumo e. primaria no renovable; hasta 100 % subvención en casos de pobreza energética severa
C1.M2 (Edificios)	Rehabilitación de edificios con mayoría de hogares vulnerables.	Reducción ≥45 %; cuantía máxima con reducción ≥60 %
C1.M3 (Viviendas individuales)	Hogares vulnerables en régimen de alquiler o propiedad.	Estándares equivalentes a C1.M2
C1.M4 (Vivienda social nueva)	Promoción de vivienda social con estándares superiores a ZEB.	Financia de facto la transposición indirecta del Art. 11 EPBD vía condición de elegibilidad del FSC
C1.M5 (Comunidades energéticas)	Comunidades de energía renovable que integren consumidores vulnerables.	Obligación de cesión gratuita del 10 % de energía o ahorro a miembros vulnerables; sin encaje claro en LPH ni Ley del Sector Eléctrico
C1.M6 (RED-ACTÚA)	Creación de ventanillas únicas de asesoramiento para hogares vulnerables.	Materializa el Art. 18 EPBD; solución organizativa que no sustituye reforma procedimental de la LPAC

El plan se encuentra en audiencia pública hasta el 29 de junio y deberá ser remitido a la Comisión Europea para su aprobación antes de que finalice 2026. Existe por tanto un riesgo de retraso en la disposición efectiva de los fondos.

Este riesgo se ve agravado por el calendario del propio Fondo Social para el Clima a nivel europeo: en noviembre de 2025 el Consejo y el Parlamento Europeo acordaron posponer un año la entrada en vigor del ETS2 (el mercado de derechos de emisión sobre combustibles en edificación y transporte por carretera que constituye la fuente de financiación recurrente del FSC), retrasando su fase de obligación de entrega de derechos del 1 de enero de 2027 al 1 de enero de 2028. Aunque el PSpC pueda aprobarse formalmente a finales de 2026 conforme al calendario previsto, los primeros ingresos recurrentes por subasta de derechos del ETS2 no estarán disponibles hasta 2028, lo que introduce un desfase entre la aprobación del instrumento y la disponibilidad efectiva de su principal fuente de financiación.

2.7.4. Cuadro comparativo de los tres instrumentos

	PRTR (Comp. 2) (plazo finalizado)	**PEV 2026–2030**	**Plan Social Clima** (sin aprobación definitiva)
Período	2021–2026	2026–2030	2026–2032
Fondos totales (rehabilitación)	~5.500 M€	~2.100 M€ (30% de 7.000)	4.723 M€
Fuente europea	Next Generation EU	Presupuestos + CCAA	Fondo Social para el Clima
Tipo de instrumento	Subvenciones	Subvenciones + avales ICO	Subvenciones (colectivos vulnerables)
Cobertura	General	General + zonas rurales	Hogares vulnerables
Estado	Finalizando	En vigor	Borrador / audiencia pública

2.7.5. El PEV 2026-2030 y el PSpC desde la perspectiva municipal

Los dos instrumentos financieros más relevantes de 2026 (PSpC todavía sin aprobación definitiva) tienen implicaciones específicas para los municipios que van más allá de su papel como receptores de fondos:

El PEV 2026-2030 y los municipios

- **Gestión descentralizada:** El PEV atribuye a los municipios un papel activo en la identificación de barrios prioritarios y en la tramitación de las ayudas a propietarios. Esto requiere que los ayuntamientos dispongan de Agendas Urbanas o planes estratégicos de rehabilitación municipales como instrumento de planificación previo.
- **Interoperabilidad digital como requisito operativo:** La ayuda para vivienda vacía del PEV requiere cruzar datos del CEE, el Catastro y el registro de fianzas autonómico. En la práctica, los municipios que quieran aprovechar esta ayuda dependen de una interoperabilidad digital entre administraciones que el Art. 22 EPBD y el Art. 28 LPAC exigen pero que técnicamente no está operativa al realizar este análisis.
- **Cláusula de protección permanente y Registro de la Propiedad:** La condición de no privatización de las viviendas financiadas con el PEV requiere la inscripción de una condición resolutoria en el Registro de la Propiedad. Para las entidades locales promotoras de vivienda social con fondos del PEV, esto exige coordinación con los Registros y la eventual modificación de las escrituras de constitución de los inmuebles.

El PSpC y los municipios (en audiencia pública al elaborar este informe)

- **Selección de barrios vulnerables:** La medida C1.M1 del PSpC (rehabilitación en barrios vulnerables) atribuye a los municipios la responsabilidad de proponer y delimitar los barrios prioritarios. Esta decisión, con consecuencias financieras de primer orden (hasta el 100 % de subvención de las obras), debe estar fundada en criterios objetivos publicados para evitar conflictos con el principio de transparencia de la LPAC.
- **Gestión de la RED-ACTÚA:** La medida C1.M6 financia la creación de ventanillas únicas de asesoramiento en los municipios que lideren barrios del PSpC. Los municipios deben integrar estas oficinas con sus servicios técnicos de urbanismo, sus servicios sociales (para identificar a los hogares vulnerables) y los sistemas de información autonómicos de CEE y ayudas.
- **Comunidades energéticas y el papel municipal:** La medida C1.M5 de comunidades energéticas puede ser impulsada por los propios municipios como promotores, lo que les permite combinar la generación renovable con la prestación de energía a precio reducido a hogares vulnerables de su territorio. Sin embargo, la ausencia de encaje normativo de la obligación de cesión gratuita del 10 % en la LPH y la Ley del Sector Eléctrico genera un riesgo legal para los municipios que actúen como promotores de estas comunidades. Desde marzo de 2026, esta actuación cuenta además con respaldo competencial expreso ya que el Art. 25.2.p) de la LRBRL (añadido por el RDL 7/2026) reconoce como competencia propia municipal la promoción de comunidades energéticas y el impulso de la transición energética.

2.7.6. Otros instrumentos financieros complementarios

- **Certificados de Ahorro Energético (CAE, RD 36/2023):** Sistema de obligaciones de ahorro energético de los distribuidores de energía que financia indirectamente la instalación de sistemas eficientes en edificios.
- **Líneas ICO/BEI de financiación verde:** El ICO canaliza líneas del BEI y del Green Climate Fund para comunidades de propietarios y pymes del sector de la construcción, con tipos subvencionados para eficiencia energética certificada.
- **FNEE (Fondo Nacional para la Eficiencia Energética):** Alimentado por las contribuciones de empresas con obligación de ahorro energético, financia convocatorias de eficiencia energética gestionadas por el IDAE.

2.8. Otra legislación relevante

2.8.1. Ley de cambio climático y transición energética (LCCTE)

La LCCTE establece el marco de obligaciones y objetivos a largo plazo que da coherencia, impone criterios técnicos y establece la estructura estratégica en la que se encuadran todos los demás instrumentos, entre ellos los financieros, a los que da continuidad: PRTR, el Plan Estatal de Vivienda 2026–2030 y el Plan Social para el Clima, que deben entenderse como el brazo ejecutor de lo que esta ley impone como horizonte estratégico. Su última actualización consolidada data del 4 de diciembre de 2025.

Previsiones con incidencia directa sobre la rehabilitación

Norma / Artículo	Contenido relevante
Art. 3. Objetivos mínimos 2030	Fija con rango de ley la reducción mínima del 23 % de GEI respecto a 1990, llegar al 35 % de renovables en consumo final y el 39,5 % de mejora de eficiencia energética. Actúa como base legal del PNIEC y del PNRE, por tanto, ningún instrumento de planificación puede fijar objetivos inferiores.
Art. 5. Estrategia de Descarbonización a 2050	Obliga a aprobar y revisar cada cinco años una estrategia sectorial de descarbonización con horizonte 2050, que incluya la edificación. Actúa como marco de coherencia a largo plazo del PNRE, el PNIEC y los instrumentos financieros (PEV, PSpC). Aprobada en 2020; pendiente de actualización.
Art. 8.1. Fomento de eficiencia y renovables en edificación	Obliga al Gobierno a promover el uso eficiente de la energía y las fuentes renovables en la edificación, con atención especial a hogares vulnerables. Es la cobertura legal del PSpC y de los programas de rehabilitación del PEV en su dimensión social.
Art. 8.2. Huella de carbono de materiales (carbono incorporado)	Los materiales de construcción y rehabilitación deberán tener la menor huella de carbono posible para minimizar las emisiones totales de la actuación. Introduce la limitación del carbono embebido como exigencia con rango de ley. Confluye con la incorporación del potencial del calentamiento global en los requerimientos de la EPBD. Pendiente de desarrollo reglamentario, ya que el CTE, de momento, no contempla esta exigencia como requerimiento básico.
Art. 8.3. Vínculo energía-accesibilidad	Las directrices y criterios de rehabilitación energética garantizarán el mantenimiento y, cuando proceda, la mejora de las condiciones de accesibilidad, fomentándose programas únicos o alineados. PRTR y PEV 2026-2030 combinan ambas líneas de ayuda

Art. 8.4. Rehabilitación hacia descarbonización a 2050	El Gobierno fomentará la renovación y rehabilitación de los edificios existentes, públicos y privados, para alcanzar la alta eficiencia energética y la descarbonización total a 2050. Es el origen de Componente 2 del PRTR
Art. 11. Supresión de ayudas a combustibles fósiles	Obliga a suprimir progresivamente las ayudas y subvenciones a los combustibles fósiles. Es la cobertura legal nacional de la prohibición del Art. 17 EPBD de conceder incentivos para nuevas calderas de gas desde enero de 2025. Aplicado en la práctica en las convocatorias vigentes, pero sin desarrollo reglamentario específico para la edificación.
Art. 21. Planificación urbanística y edificatoria	Los instrumentos de planeamiento urbanístico, las intervenciones en el medio urbano y los proyectos de edificación deben incorporar criterios de mitigación y adaptación al cambio climático. Los planes que no lo hagan son susceptibles de impugnación por vulneración de este artículo. La DT 3ª LCCTE fijó un plazo transitorio ampliamente incumplido en la mayoría de municipios.
DF 4ª. Modificación del LSRU	Incorpora la descarbonización como finalidad expresa de las actuaciones sobre el medio urbano, reforzando el deber de conservación del Art. 9 LSRU. Antecedente directo de la reforma que la Ley 12/2023 completó.
DF 10ª. Autoconsumo fotovoltaico en propiedad horizontal	Modifica la LPH para facilitar la instalación de sistemas de autoconsumo fotovoltaico colectivo en comunidades de propietarios. Base legal de los proyectos de autoconsumo comunitario (comunidades energéticas) financiados por la medida C1.M5 del PSpC.
DA 7ª. Fiscalidad verde	Encarga al Gobierno una propuesta de reforma tributaria para reforzar la fiscalidad ambiental. Cobertura legal nacional del mandato del Art. 17 EPBD de eliminar desincentivos fiscales a la rehabilitación. Sin desarrollo normativo específico en materia de tributos locales sobre la edificación, cinco años después de su aprobación.

2.8.2. Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la Vivienda

Norma / Artículo	Contenido relevante
Art. 3.c (Hogar vulnerable)	Define los hogares en situación de vulnerabilidad a efectos de priorización de las ayudas, exigiendo que los programas del PRTR, PEV y PSpC incluyan mecanismos específicos de acceso para estos colectivos.
Art. 14 (Parque público)	Obliga a las Admones. titulares de parques de vivienda pública a elaborar un plan de rehabilitación para alcanzar la calificación energética D en 2033 y B en 2040.
DA 1ª (mod. LPH)	Clarifica que la realización de obras de rehabilitación energética acordada por la Junta de Propietarios obliga al pago de las derramas correspondientes incluso a los propietarios que votaron en contra.

2.8.3. Proyecto de RD SUCYR (MITERD)

El Real Decreto por el que se regulan los sistemas urbanos de calefacción y refrigeración, la evaluación y planificación de la calefacción y refrigeración y el aprovechamiento de calor residual fue publicado en mayo de 2026 y ha estado abierto a audiencia e información pública hasta el 17 de junio. Se espera su aprobación definitiva para finales de 2026 y la orden ministerial especificando los requisitos se prevé para finales de 2027.

El RD SUCYR completa el marco de implementación nacional, que afecta a los municipios, con un instrumento específico para la descarbonización del sector de la energía vinculado a los edificios a

nivel urbano. Se trata de un instrumento regulatorio que establece obligaciones, procedimientos y estructuras de gobernanza con carácter permanente.

En base al texto provisional a fecha de redacción de este informe, su relevancia para los municipios se concreta en cuatro aspectos:

Primero, establece una obligación regulatoria municipal de planificación de la calefacción y la refrigeración con plazo vinculante (31/12/2027) para municipios de más de 45.000 habitantes, que se articula sobre la misma base de datos, el mismo diagnóstico del parque y la misma participación pública que requiere una estrategia de rehabilitación. Elaborar ambos instrumentos de forma integrada es más eficiente y técnicamente más coherente que hacerlo por separado.

Segundo, define qué es un sistema urbano eficiente mediante umbrales de mezcla energética renovable con calendario progresivo hasta 2050 (Art. 3), y establece que solo los sistemas certificados como eficientes (Art. 4) pueden computar como cumplimiento de los mínimos renovables en edificios rehabilitados. Esto convierte el certificado anual de sistema eficiente en un requisito previo para cualquier estrategia local que proponga la conexión a red urbana como solución renovable para el parque residencial.

Tercero, introduce la base de datos de calor residual (Art. 18) como capa adicional del diagnóstico energético local, complementaria a la base de datos de edificios del Art. 22 EPBD. La combinación de ambas permite al municipio conocer no solo qué edificios necesitan intervención sino qué recursos térmicos locales pueden alimentar esa intervención a menor coste.

Cuarto, la cadena de gobernanza que establece (municipio elabora, CCAA evalúa en 60 días hábiles y supervisa cada 5 años, MITECO coordina a nivel nacional con participación de la FEMP) introduce a las comunidades autónomas como actor de evaluación y seguimiento de los planes locales de rehabilitación térmica, lo que tiene implicaciones directas sobre cómo los municipios deben documentar y rendir cuentas de sus estrategias.

Proyecto RD SUCYR	
Período	Permanente (desde aprobación, prevista finales 2026)
Fuente	Regulación estatal (transposición EED y RED III)
Tipo de instrumento	Obligación regulatoria + gobernanza
Cobertura	Municipios >45.000 hab. (obligatorio) / resto (voluntario)
Estado	Borrador en audiencia pública (jun. 2026)

Sus disposiciones más relevantes que debería tener en cuenta el municipio para una estrategia local de renovación de edificios son:

Umbral y plazo (Art. 26). Los municipios de más de 45.000 habitantes deben tener disponible la primera versión de su plan antes del 31 de diciembre de 2027, con plazos escalonados según tamaño:

- versión preliminar en 6 meses desde la Orden Ministerial para municipios de más de 200.000 habitantes
- 9 meses para los de 100.000-200.000
- y 12 meses para los de 45.000-100.000
- los municipios menores pueden elaborar planes voluntarios; las diputaciones provinciales pueden elaborarlos para los municipios de su ámbito que no queden obligados. Los municipios colindantes pueden elaborar planes conjuntos.

Contenido mínimo (Art. 26.8). El borrador establece quince contenidos mínimos que se solapan directamente con los de los planes de rehabilitación: mapa del potencial de eficiencia energética en el territorio; análisis de los sistemas de calefacción y refrigeración de todo el parque inmobiliario local; identificación de los edificios menos eficientes y de los hogares vulnerables; mecanismos financieros para migrar a sistemas renovables; trayectoria hacia 2050; papel de las comunidades de energías renovables; y evaluación de la contribución al efecto isla de calor. Este solapamiento convierte al PLCR y a la estrategia o plan de rehabilitación en dos capítulos de un mismo instrumento integrado, no en dos documentos paralelos.

Unidad técnica responsable (Art. 27). Cada municipio obligado debe designar formalmente una unidad técnica responsable en el plazo de 20 días hábiles desde la entrada en vigor de la Orden Ministerial. Esta unidad puede y debe integrarse con la Oficina de Rehabilitación que la EPBD exige como ventanilla única, creando una estructura municipal unificada de gestión energética del parque edificado.

Conexión a redes urbanas como cumplimiento renovable (Art. 13). Las administraciones públicas, en particular las entidades locales, deben valorar prioritariamente el suministro mediante sistemas urbanos eficientes en sus proyectos de rehabilitación de edificios públicos. La conexión a una red urbana eficiente (certificada conforme al Art. 4) puede computar como cumplimiento de los mínimos renovables exigidos por la RED III en los edificios rehabilitados, sustituyendo soluciones individuales.

Calor residual como recurso local (Arts. 15-18). Las instalaciones industriales de más de 8 MW, de servicios de más de 7 MW y centros de datos de más de 1 MW deben publicar su calor residual disponible. Se crea una base de datos nacional de calor residual accesible a las administraciones locales, que permite identificar si existe potencial para redes de distrito de bajo coste en barrios próximos a estas instalaciones.

Apoyo técnico y financiero (Art. 29). El MITECO, en coordinación con las CCAA, facilitará guías metodológicas y mecanismos de apoyo financiero escalonados por tamaño de municipio para la elaboración de los planes. Este apoyo es combinable con la financiación del PEV y el PSpC para elaborar un plan integrado de rehabilitación y planificación térmica.

Ordenanza municipal tipo (D.A. 1ª). El MITECO aprobará un modelo de ordenanza municipal para la implantación de sistemas urbanos eficientes de calefacción y refrigeración. Los municipios que elaboren su estrategia de rehabilitación antes de su publicación deben reservar en su regulación urbanística el espacio normativo para incorporarla.

2.9. Cómo afecta este marco a los municipios

Los municipios son el nivel administrativo con mayor proximidad al parque edificado y a sus propietarios, y el que mejor puede articular la confluencia de los instrumentos técnicos, financieros y procedimentales analizados en los apartados anteriores. Sin embargo, el ordenamiento no les atribuye una posición única sino múltiple y compleja, ya que actúan simultáneamente como Administración de fomento de la rehabilitación (mediante ayudas propias y gestión de fondos delegados), como órgano de control urbanístico (otorgamiento de licencias), como sujeto pasivo de obligaciones de la EPBD (Art. 18, ventanillas únicas; Art. 21 LCCTE, planificación climática) y de la EED (Art. 2, planes locales de calefacción y refrigeración > 45.000 habitantes), y como titulares de potestad tributaria (IBI, ICIO).

Esta posición cuádruple genera sinergias muy fuertes, pero también tensiones, pues la misma Administración que debe incentivar la rehabilitación mediante bonificaciones fiscales es la que recauda el IBI que se incrementa paradójicamente cuando la rehabilitación se ejecuta. Y el mismo ayuntamiento que otorga las licencias que habilitan las obras es el que debe gestionar las ventanillas únicas que agilizan el acceso a las ayudas estatales y autonómicas.

Por tanto, aunque muchas normas son estatales o autonómicas, los municipios constituyen la escala administrativa clave de la rehabilitación energética, ya que son la pieza operativa que activa dichas normas.

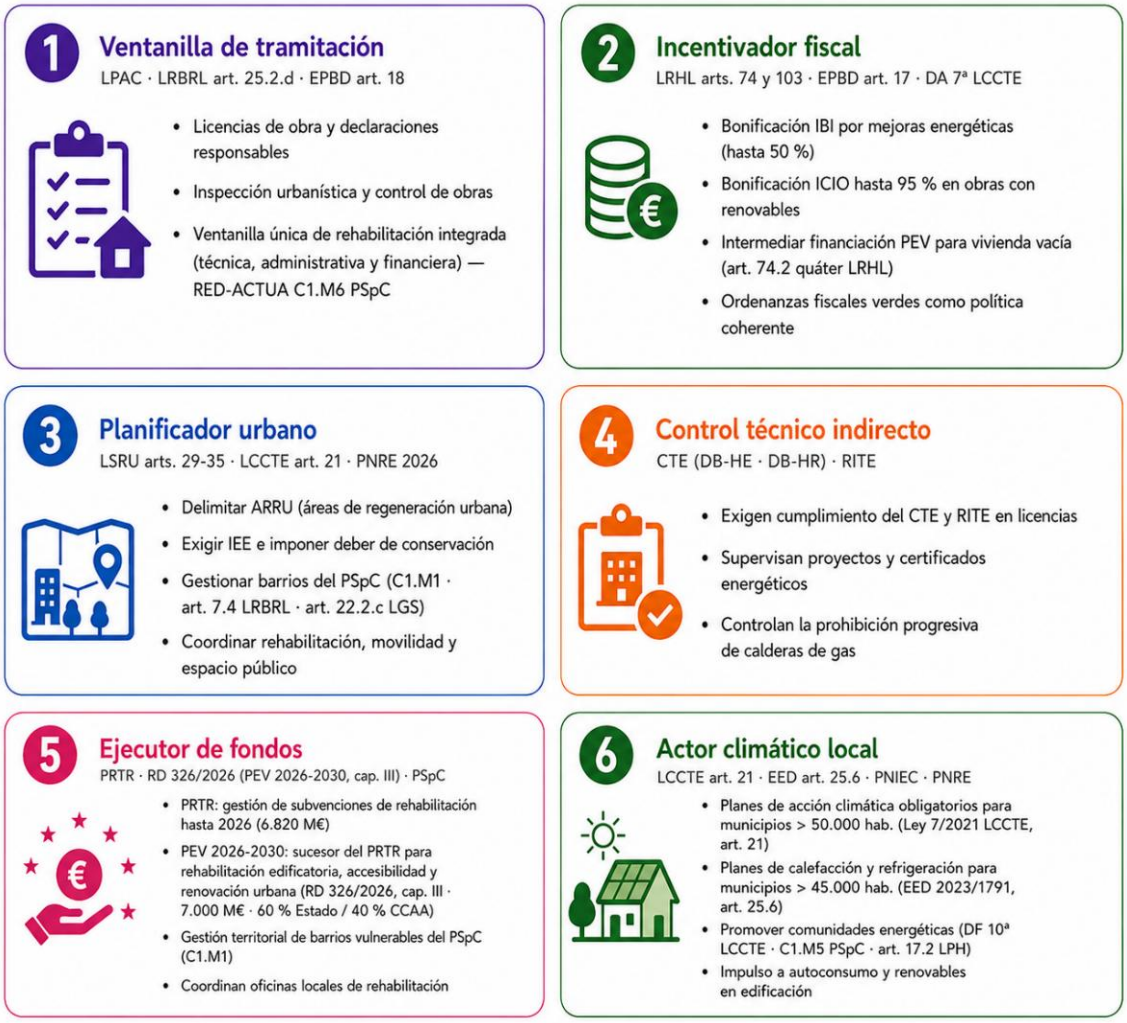

Imagen 10. Implicaciones para los municipios del marco normativo de la rehabilitación

2.9.1. Capacidad municipal y el reto del tamaño

El marco normativo analizado genera obligaciones y oportunidades que presentan una distribución asimétrica según el tamaño del municipio. Los municipios grandes (>50.000 habitantes) disponen de capacidad técnica y presupuestaria para gestionar programas complejos de rehabilitación, activar bonificaciones fiscales y crear oficinas de asesoramiento. Los municipios medianos y pequeños (<20.000 habitantes), que representan más del 90 % del total de municipios españoles y albergan una parte significativa del parque residencial más antiguo y menos eficiente, carecen de esa capacidad.

Tamaño del municipio	Capacidad técnica	Capacidad de gestión de programas	Riesgo principal
>100.000 hab.	Alta. Departamentos técnicos especializados.	Pueden activar todas las bonificaciones LRHL, gestionar barrios PSpC y RED-ACTÚA.	Riesgo: complejidad burocrática interna.

20.000-100.000 hab.	Media. Servicios técnicos generales.	Pueden gestionar programas con apoyo autonómico. Dificultad para verificar el CEE.	Riesgo: dependencia de consultores externos.
5.000-20.000 hab.	Baja-media. Técnico municipal compartido en algunos casos.	Limitada. Necesitan mancomunación o apoyo provincial para gestionar fondos del PEV y PSpC.	Riesgo: infraejecución de fondos disponibles.
<5.000 hab.	Muy baja o nula. Secretario-interventor a tiempo parcial.	Muy limitada. Dependencia total de Diputaciones Provinciales o CCAA.	Riesgo: exclusión práctica del sistema de ayudas.

El papel de las Diputaciones Provinciales y las mancomunidades

La asimetría de capacidad municipal hace imprescindible el papel de las Diputaciones Provinciales como intermediadores técnicos y financieros para los municipios de menos de 20.000 habitantes. El Art. 36.1.b LRBRL atribuye a las Diputaciones la función de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios de menor capacidad. En el contexto de la rehabilitación energética, esto se traduce en tres funciones concretas que las Diputaciones podrían asumir y que el marco normativo analizado no recoge de forma explícita:

- **Gestión agregada de programas de rehabilitación:** Las Diputaciones podrían actuar como entidad gestora provincial de las ayudas del PEV y el PSpC para los municipios sin capacidad propia, concentrando la tramitación y reduciendo el coste unitario de gestión.
- **Verificación de certificados de eficiencia energética:** La Diputación podría establecer un servicio provincial de verificación técnica de los CEE presentados como justificación de las ayudas, sustituyendo la capacidad técnica que los municipios pequeños no tienen.
- **Modelos de ordenanzas fiscales estandarizadas:** La Diputación podría elaborar modelos de ordenanzas fiscales con las bonificaciones de IBI e ICIO aplicables a la rehabilitación energética, facilitando su adopción por los municipios pequeños sin necesidad de asesoramiento jurídico externo.

Propuesta de mejora - La figura del 'gestor provincial de rehabilitación'

El marco normativo español carece de una figura específica que intermedie entre los instrumentos estatales de financiación y los municipios sin capacidad de gestión. La regulación de un 'gestor provincial de rehabilitación' mediante la modificación del Art. 36 LRBRL, que atribuya a las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares la función de gestión delegada de programas de rehabilitación para municipios de menos de 5.000 habitantes, podría corregir la principal causa de infraejecución de los fondos del PEV y el PSpC en el medio rural y los pequeños municipios.

3. Los procedimientos administrativos desde la perspectiva del ciudadano que rehabilita

Los bloques anteriores han analizado el marco normativo desde la perspectiva del legislador y del operador jurídico, es decir, qué dice cada norma, qué obliga y qué permite. Este bloque adopta la perspectiva inversa, la del ciudadano (propietario de una vivienda o presidente de una comunidad de vecinos) que decide rehabilitar energéticamente su inmueble y debe navegar el sistema administrativo para hacerlo. La secuencia de interacciones reales que esa persona mantiene con instituciones, procedimientos y documentos desde que considera actuar hasta que ve la ayuda liquidada se suele denominar en inglés "el viaje del usuario". En el contexto español, ese viaje puede durar entre 18 meses y 4 años, implica la interacción con varias administraciones distintas y exige presentar documentación en varios registros que normalmente no se comunican entre sí.

La Ley 39/2015 (LPAC) es el marco de derechos y garantías que debería hacer esa experiencia predecible y sin duplicidades. El contraste entre lo que la LPAC promete y lo que el ciudadano experimenta en la práctica es el hilo conductor del análisis que sigue.

3.1. Las etapas del ciudadano en la rehabilitación

El proceso se articula en nueve etapas secuenciales. Cada una implica actores, documentos y normas distintos, pero todas comparten un denominador común: el ciudadano es el integrador de información entre administraciones que habitualmente no se comunican entre sí.

Etapa	Denominación y contenido	Administración principal	Norma LPAC clave	Puntos débiles
1	**Información y detección.** El ciudadano busca orientación sobre qué puede hacer y qué ayudas existen; además, se identifica el momento de mayor receptividad (compra de vivienda, avería de equipos, obra ya decidida por otro motivo). Un tercer canal es el Informe de Evaluación de Edificios (IEE) y la Inspección Técnica del Edificio (ITE).	CCAA / Municipio / IDEA / Técnico competente (ITE/IEE)	*Arts. 13, 53 LPAC - derecho a información* *Arts. 29-35 LSRU — obligatoriedad del IEE*	Inexistencia generalizada de ventanilla única integrada. El IEE no deriva automáticamente hacia el diagnóstico ni la Oficina de Rehabilitación.
2	**Diagnóstico técnico: CEE previo.** Obtención del Certificado de Eficiencia Energética del edificio en estado previo.	Técnico competente (CEE) / CCAA (Registro CEE)	*Art. 28 LPAC - no exigir documentos ya aportados*	Baja calidad del mercado de certificación. Re-exigencia del CEE ya registrado en la CCAA. Solapamiento con el diagnóstico energético del IEE
3	**Acuerdo colectivo en comunidad de propietarios.** Obtención del acuerdo de la Junta y definición del alcance técnico.	Sin intervención directa de la administración	*Art. 17 LPH - quorúm mayoría simple*	Heterogeneidad de perfiles de propietarios (edad, renta, capacidad de pago). El acuerdo mayoritario no resuelve la insolvencia de quienes no tienen acceso a crédito individual.

4	**Diseño de proyecto.** Encargo del proyecto técnico; definición detallada de las obras y su encaje con los requisitos técnicos y de la convocatoria de ayuda.	Municipio (licencia) + CCAA / Municipio (ayuda)	*El proyecto debe ajustarse al CTE (DB-HE) y a los requisitos técnicos de la convocatoria*	Especificación insuficiente de las obras, causa frecuente de sobrecostes o litigios posteriores. Falta de estandarización de soluciones técnicas replicables.
5	**Solicitud de licencia y ayuda.** Solicitud de licencia urbanística al Ayuntamiento y presentación de la solicitud de subvención.	Municipio (licencia) + CCAA/Municipio (ayuda)	*Arts. 21, 24, 28 LPAC - plazos, silencio, no duplicar documentos; Art. 69 LPAC - declaración responsable/licencia*	El proyecto técnico es requisito de la licencia, y ésta es condición de la ayuda. Incumplimiento de plazos de resolución. Carga documental de hasta el 5-10% del valor de la ayuda en honorarios externos.
6	**Plan y solución de financiación.** Determinación de la capacidad de autofinanciación, préstamo puente o colectivo, y anticipo de la subvención pendiente de cobro.	Sin intervención directa de la administración (entidad bancaria / ICO, en su caso)	*Sin marco regulador específico*	Brecha entre el estándar del CTE (clase D) y el estándar del PSpC (45-60 %). Sin marco técnico para el carbono incorporado.
7	**Resolución de la licencia, Selección de empresa e inicio de obras.** Solicitud de ofertas a constructoras y elección de la empresa; concesión de la licencia; contratación formal de la constructora.	Municipio (licencia) + mercado (empresa constructora)	*Art. 21 LPAC — plazo máximo de resolución*	Dificultad comparación presupuestos entre constructoras. Retrasos en la concesión de la licencia, que bloquea la resolución de la ayuda y obliga a prorrogar o cancelar contratos.
8	**Ejecución y supervisión de obra.** Realización de los trabajos bajo supervisión técnica.	Empresa constructora / Técnico	*LOE, CTE, RITE; Art. 8.2 LCCTE*	Brecha entre el estándar del CTE y el que exigirá el PSpC (45-60%). Sin marco técnico para el carbono incorporado
9	**Justificación, cobro y garantía posterior.** Acreditación del resultado, justificación documental y cobro de la ayuda.	CCAA / Municipio	*Arts. 21, 28 LPAC plazos de pago, no duplicar documentos*	Re-exigencia de docs ya presentados. Retrasos de hasta 12-18 meses en el pago. CEE post de baja calidad.

3.2. La LPAC ante la experiencia real del ciudadano

La LPAC reconoce un conjunto de derechos que, aplicados coherentemente, deberían hacer el proceso de rehabilitación administrativamente transitable. El análisis de las convocatorias del PRTR y del diseño del PEV 2026-2030 y el PSpC (según la versión en trámite de audiencia) revela una brecha sistemática entre esas garantías y la experiencia real.

3.2.1. La pérdida de viabilidad económica por los plazos

Un promotor que inicia las obras antes de la resolución de subvención queda expuesto a no recibir la ayuda si ésta se prolonga. Un ciudadano que espera la resolución antes de actuar puede quedar fuera de la convocatoria si esta cierra por agotamiento del presupuesto. En ambos casos, la LPAC

no ofrece tutela cautelar administrativa efectiva (la vía contencioso-administrativa es inaccesible económicamente para una actuación de escala media).

⚠ Punto crítico - pérdida de viabilidad económica del proyecto
En el mercado de la construcción, donde la capacidad es limitada y los precios son volátiles, la incertidumbre sobre el plazo de resolución de la subvención puede hacer inviable una actuación que era económicamente viable en el momento de la solicitud. Las convocatorias del PEV 2026-2030 y el PSpC deberían establecer el silencio estimatorio como regla general, con control posterior reforzado: si el ciudadano justifica documentalmente el resultado energético y el coste de obra, la ayuda se reconoce, aunque no haya habido resolución expresa previa. Esta reforma no requiere modificar la LPAC, basta con un diseño diferente de las propias convocatorias.

3.2.2. La interoperabilidad fallida

El Art. 28 LPAC prohíbe exigir documentos que ya obren en poder de otra Administración. La DA 2.ª LPAC exige interoperabilidad entre los registros públicos. Ambas disposiciones son, en 2026, papel mojado en la rehabilitación energética: el Registro CEE (gestionado por las CCAA), el Catastro (AGE), el Registro de la Propiedad y los registros de fianzas autonómicos no están interconectados. El ciudadano que solicita la ayuda para vivienda vacía del PEV 2026-2030 debe cruzar datos de cuatro registros distintos por sí mismo, realizando el trabajo que los Arts. 28 LPAC y 22 EPBD refundida le exigen a la Administración. Esta disfunción no es nueva y el Art. 22 EPBD refundida, cuyo plazo de transposición venció en mayo de 2026, convierte esta interoperabilidad en una obligación de derecho europeo.

3.2.3. La ventanilla única

El Art. 18 EPBD refundida obliga a los Estados miembros a establecer ventanillas únicas que integren el asesoramiento técnico, administrativo y financiero para todos los agentes implicados en renovaciones. La medida C1.M6 del PSpC (RED-ACTÚA) financia oficinas de asesoramiento en barrios vulnerables, pero no sustituye la necesaria reforma procedimental, ya que una ventanilla única que asesora, pero no tramita obliga igualmente al ciudadano a relacionarse por separado con el municipio (licencia), la CCAA (CEE, ayudas autonómicas) y la AGE (programas estatales). La única ventanilla que atiende genuinamente las etapas por las que pasa el ciudadano es aquella que integra en un expediente único la licencia, la elegibilidad de la ayuda y la verificación del CEE, lo que exige coordinar al menos tres niveles administrativos con sistemas digitales que la LPAC exige que sean interoperables pero que en la práctica aún no lo son.

Diagnóstico desde el proceso por el que pasa el ciudadano
El problema central de la rehabilitación energética en España no es la falta de financiación ni la falta de normativa, sino la falta de alineación entre las capas normativas y la experiencia real del ciudadano que decide actuar. España dispone de la mayor arquitectura financiera de su historia (PRTR (ya cerrado) + PEV + FSC/PSpC = más de 18.500 M€ hasta 2032), pero esa arquitectura se apoya sobre procedimientos que no han sido reformados en paralelo. La aprobación del PNRE definitivo en diciembre de 2026 es una oportunidad para que España corrija, de forma coordinada, las fricciones de los procedimientos administrativos relacionados con la rehabilitación energética.

4. Barreras regulatorias estructurales a la rehabilitación profunda

El análisis del marco normativo desarrollado en los apartados anteriores permite identificar un conjunto de barreras regulatorias que, más allá de los vacíos normativos puntuales que se han ido señalando, constituyen obstáculos estructurales a la escalabilidad de la rehabilitación profunda. La distinción es relevante ya que un vacío normativo puede corregirse con una norma, mientras que una barrera estructural requiere con frecuencia la reforma simultánea de varias normas y la coordinación de varios niveles administrativos.

4.1. Barreras administrativas y procedimentales

4.1.1. Fragmentación procedimental multinivel

La LPAC impulsa la simplificación administrativa, pero en la práctica coexisten al menos cuatro títulos habilitantes para las obras de rehabilitación (licencia urbanística, declaración responsable, comunicación previa y autorización sectorial), cuya aplicación varía entre municipios, entre CCAA y según el tipo de obra. Esta fragmentación no es solo una cuestión de comodidad para el promotor, sino que tiene efectos jurídicos directos sobre el régimen de responsabilidad de la LOE, la exigibilidad del ICIO y el acceso a las ayudas del PEV y el PSpC, que en algunos casos condicionan la elegibilidad a la existencia de licencia urbanística previa.

El Art. 69 LPAC permite la declaración responsable como título habilitante general para obras de rehabilitación menor, pero la indefinición del límite entre "rehabilitación menor" y "rehabilitación integral", que corresponde fijar a cada municipio mediante ordenanza, genera una inseguridad jurídica que desincentiva las actuaciones de mayor envergadura, precisamente las que el marco europeo (EPBD, Taxonomía Verde) define como rehabilitación profunda.

4.1.2. Cuellos de botella en las oficinas técnicas municipales

La sobrecarga de los servicios técnicos municipales, especialmente en municipios medianos con escaso personal especializado, provoca retrasos sistemáticos en la resolución de licencias de obra mayor para rehabilitación integral. Estos retrasos tienen un coste financiero directo, por ejemplo, en el contexto del PRTR, donde los plazos de ejecución de obra estaban vinculados a la resolución previa de la ayuda, el retraso en la licencia ha sido una de las causas más frecuentes de infraejecución. El PEV 2026-2030 no corrige este problema, y el Art. 18 EPBD exige ventanillas únicas que, en la práctica, funcionarían mejor si los servicios técnicos municipales tienen capacidad para tramitar simultáneamente la licencia, la elegibilidad de la ayuda y la verificación del CEE.

4.1.3. Burocracia en la gestión de ayudas públicas

Las convocatorias de los programas del PRTR han exigido un volumen documental (proyecto técnico, CEE previo, presupuesto de contrata, acuerdo de comunidad de propietarios, documentación catastral, declaraciones responsables del promotor) que resulta inasumible para propietarios individuales sin asesoramiento técnico externo. El coste de gestión de la solicitud (honorarios de arquitecto, técnico certificador y gestor administrativo) puede representar entre el 5 % y el 10 % del importe de la ayuda en actuaciones de pequeña escala, lo que erosiona significativamente el incentivo financiero.

El PSpC introduce el mecanismo de concesión directa (Art. 22.2.c LGS) para los barrios vulnerables, pero mantiene la complejidad documental para el resto de los programas. El Pasaporte de Renovación del Art. 12 EPBD, cuando se implante, podría reducir esta carga si se diseña como

documento único que integra el diagnóstico previo, las recomendaciones de mejora y la justificación de elegibilidad para las ayudas, evitando la duplicación de documentación técnica.

4.1.4. Pérdida de viabilidad económica por la demora de las resoluciones

El silencio negativo establecido en la mayoría de las convocatorias de subvenciones a la rehabilitación tiene una consecuencia económica que va más allá de la incertidumbre jurídica. Los contratos con empresas constructoras y las reservas de materiales no pueden mantenerse indefinidamente mientras se espera la resolución de la ayuda. En el mercado de la construcción, donde la capacidad instalada es limitada y los precios son volátiles, la incertidumbre sobre el plazo de resolución de la subvención puede hacer inviable una actuación que era económicamente viable en el momento de la solicitud.

4.2. Barreras fiscales y tributarias

4.2.1. Discrecionalidad municipal y desigualdad territorial

La estructura potestativa de las bonificaciones de IBI e ICIO del LRHL (analizada en el apartado 2.3) genera una desigualdad territorial en los incentivos fiscales a la rehabilitación que no tiene justificación desde la perspectiva del Art. 17 EPBD refundida, que exige eliminar los desincentivos fiscales con carácter general, no solo donde el municipio tenga voluntad política de hacerlo. Un propietario que rehabilita en un municipio con bonificación del 95 % del ICIO paga un coste fiscal radicalmente distinto al de otro que rehabilita en el municipio vecino sin bonificación, a pesar de que ambos están ejecutando la misma actuación exigida por el mismo marco normativo europeo.

4.2.2. El efecto en el incremento del valor catastral como barrera activa

El incremento de valor catastral post-rehabilitación no es solo una anomalía técnica del sistema catastral, sino que resulta una barrera activa a la toma de decisión de rehabilitar. En el proceso de análisis coste-beneficio que realiza un propietario antes de decidir si se adhiere a un programa de rehabilitación, el incremento permanente de la cuota de IBI opera como un coste recurrente que reduce el valor actual neto de la inversión, especialmente en hogares con ingresos fijos o bajos. Para los beneficiarios del PSpC que reciben la ayuda al 100 % pero sufren el incremento de IBI post-rehabilitación, la paradoja es especialmente grave, ya que el programa diseñado para mejorar su situación económica puede empeorar su carga fiscal permanente.

4.2.3. Insuficiencia de los incentivos para la rehabilitación profunda frente a la parcial

El diseño actual de las bonificaciones de IBI e ICIO no diferencia entre rehabilitaciones parciales (sustitución de ventanas, instalación de caldera eficiente) y rehabilitaciones profundas (intervención integral sobre la envolvente, sustitución de sistemas de climatización, instalación de renovables). Dado que las rehabilitaciones parciales tienen un coste de obra y de gestión mucho menor, las bonificaciones vigentes incentivan en mayor medida las mejoras incrementales que las transformaciones profundas que el marco europeo requiere. La brecha entre el estándar del 45-60 % del PSpC y el estándar del CTE para reformas importantes evidencia que ni siquiera la normativa técnica está calibrada para incentivar la rehabilitación profunda sobre la parcial.

4.2.4. El tratamiento fiscal de las subvenciones de rehabilitación en el IRPF como barrera implícita

Las subvenciones públicas destinadas a la rehabilitación de viviendas constituyen, con carácter general, una ganancia patrimonial sujeta al IRPF conforme al Art. 33.1 LIRPF, lo que puede obligar al beneficiario a tributar por el importe recibido en el mismo ejercicio en que lo percibe. Esta circunstancia puede ser un desincentivo implícito que reduce la cantidad neta de la ayuda.

El marco vigente contempla excepciones relevantes pero de alcance limitado e inseguro para los programas futuros. La DA 5ª.4 LIRPF excluye de la base imponible las ayudas concedidas al amparo de determinados programas de rehabilitación energética financiados con fondos Next Generation EU (RD 853/2021 y otros expresamente listados). Sin embargo, esta exención no es automáticamente extensible a los programas del PEV 2026-2030 (RD 326/2026), cuya fuente de financiación es distinta (presupuestos generales del Estado), ni al futuro Plan Social para el Clima (financiado con cargo al Fondo Social para el Clima).

A ello se añade la extinción, sin sucesor, de la deducción temporal por obras de eficiencia energética de la DA 50ª LIRPF, que permitía deducir hasta el 60% de la inversión y que, al exigir certificados de eficiencia energética expedidos antes del 1 de enero de 2026, ha dejado de estar disponible para las actuaciones que se ejecuten a partir de ese momento. Esta circunstancia deja a los programas del PEV y el PSpC sin mecanismo fiscal de acompañamiento equivalente.

A diferencia del efecto paradójico catastral del IBI o de la discrecionalidad de las bonificaciones de ICIO, el impacto fiscal en el IRPF es un coste inmediato, concentrado en el ejercicio de cobro de la ayuda, y que puede resultar especialmente gravoso para los hogares de renta media que no alcanzan los umbrales de vulnerabilidad del PSpC pero tampoco disponen de liquidez suficiente para afrontar una factura fiscal imprevista en el año en que perciben la subvención.

4.3. Barreras urbanísticas

4.3.1. Obsolescencia del planeamiento urbanístico

Una parte significativa del planeamiento urbanístico municipal vigente en España fue aprobado en las décadas de 1980 y 1990, antes de la existencia de cualquier norma de eficiencia energética. Estos planes establecen determinaciones (alturas máximas, profundidades edificables, coeficientes de ocupación, retranqueos) que pueden impedir o dificultar las intervenciones más efectivas desde el punto de vista energético, como la adición de capas de aislamiento por el exterior que aumentan el espesor de la fachada, la instalación de cubiertas técnicas para sistemas de renovables o la adición de elementos de control solar (lamas, voladizos) que modifiquen la envolvente del edificio.

El Art. 21 LCCTE obliga a que los nuevos instrumentos de planeamiento incorporen criterios de mitigación y adaptación climática, pero la mayoría de los planes vigentes no han sido revisados conforme a este mandato, y la DT 3ª LCCTE fijó un plazo transitorio que en la mayoría de los municipios sigue incumplido.

4.3.2. Edificios protegidos y conjuntos históricos

Los edificios con protección patrimonial (catalogados o situados en conjuntos históricos) están sujetos a condicionantes que pueden impedir la aplicación de las soluciones técnicas más eficientes desde el punto de vista energético (aislamiento por el exterior, sustitución de carpinterías, instalación de paneles solares visibles). Esta tensión entre protección patrimonial y eficiencia energética carece de un marco normativo específico de resolución: la LPHE, el CTE y el RITE no establecen un

procedimiento armonizado para ponderar ambos valores, dejándolo a la discrecionalidad de los órganos de gestión patrimonial de cada CCAA.

4.3.3. Complejidad de las actuaciones a escala de barrio

Las actuaciones de regeneración urbana integrada a escala de barrio, que son las más eficientes desde el punto de vista energético porque permiten soluciones de calefacción de barrio, economía de escala, autoconsumo compartido y rehabilitación industrializada en serie, requieren la coordinación de múltiples propietarios y la tramitación de instrumentos de equidistribución. Los Arts. 29-35 LSRU regulan este proceso, pero su aplicación práctica es extraordinariamente compleja y lenta, lo que explica que la mayor parte de la rehabilitación ejecutada hasta ahora haya sido a escala de edificio o de vivienda individual, no de barrio. Este punto se ha desarrollado más en profundidad en el apartado 4.7.

4.3.4. Conflictos competenciales Estado-CCAA-municipios

La distribución competencial en materia de urbanismo (CCAA y municipios), edificación (Estado) y vivienda (Estado y CCAA) genera zonas de conflicto que afectan directamente a la rehabilitación: una misma actuación puede requerir autorización municipal (licencia urbanística), autonómica (autorización de impacto patrimonial o ambiental) y estatal (cumplimiento del CTE y el RITE), con criterios que no siempre son coherentes entre sí. La falta de una ventanilla única real que integre todos estos procedimientos (más allá de la RED-ACTÚA que plantea el PSpC, que es de asesoramiento, pero no de tramitación integrada) es la manifestación más visible de esta barrera.

4.4. Barreras técnicas

4.4.1. CTE y la brecha con el parque edificado existente

El CTE fue diseñado fundamentalmente para la edificación nueva, y su aplicación a los edificios existentes se produce principalmente cuando se realizan reformas importantes. Sus exigencias técnicas, especialmente en materia de limitación de demanda energética (DB-HE), ventilación (DB-HS3) y protección frente al ruido (DB-HR), pueden resultar desproporcionadas o técnicamente incompatibles con las características constructivas de los edificios del parque existente, especialmente los anteriores a 1980.

Esta tensión genera en la práctica un efecto no deseable, ya que los propietarios podrían evitar ejecutar actuaciones que superen el umbral de "reforma importante" (coste superior al 25 % del valor del edificio o intervención sobre más del 25 % de la envolvente) para no quedar sujetos a las exigencias del CTE, optando por actuaciones parciales sucesivas que individualmente no alcanzan ese umbral pero que en conjunto resultan menos efectivas que una rehabilitación profunda integrada.

4.4.2. El carbono incorporado como brecha entre norma y práctica

El Art. 8.2 LCCTE exige minimizar la huella de carbono de los materiales de construcción y rehabilitación desde mayo de 2021. Sin embargo, ni el CTE ni el RITE ni los programas de ayudas contemplan todavía esta exigencia como criterio técnico de verificación. El resultado es que proyectos de rehabilitación energética que reducen significativamente las emisiones operacionales del edificio pueden estar generando una huella de carbono elevada en la fase de construcción por el uso de materiales con alta energía embebida, sin que el marco normativo lo detecte ni lo penalice.

4.4.3. Falta de estandarización e industrialización

La rehabilitación profunda de un edificio existente requiere en la mayoría de los casos una intervención ad hoc que adapta las soluciones técnicas a las características específicas del inmueble. Esta imposibilidad de replicar soluciones estandarizadas limita la escalabilidad del sector y mantiene los costes unitarios elevados. El PERTE de Industrialización del PEV 2026-2030 introduce un incentivo adicional (hasta 8.500 €/vivienda) para los sistemas de rehabilitación industrializada, pero no existe un marco normativo que defina, certifique y regule estos sistemas de forma análoga a lo que el CTE hace con los productos de construcción convencionales.

4.4.4. Baja calidad del mercado de certificación energética

Los CEE son el instrumento central de verificación del cumplimiento de los requisitos energéticos tanto en la normativa técnica (RD 390/2021) como en los programas de ayudas (PRTR, PEV, PSpC). Sin embargo, el mercado de certificación energética presenta problemas estructurales de calidad debido principalmente a que la presión competitiva ha llevado a una reducción de honorarios que hace inviable una inspección técnica rigurosa del edificio, y la ausencia de un sistema de control de calidad sistemático de los CEE emitidos permite que certificados basados en datos estimados (sin visita al inmueble o sin medición de los parámetros energéticos reales) sean aceptados como justificación de la elegibilidad para las ayudas. Cuando el PSpC exige una reducción del 45-60 % del consumo de energía primaria como condición de elegibilidad, la calidad del CEE pre y post-rehabilitación no es un problema técnico secundario, sino que es el factor determinante de la integridad del sistema de control financiero.

4.5. Barreras de financiación

4.5.1. Ausencia de financiación colectiva exigible

La barrera financiera más estructural del sistema español es la inexistencia de un mecanismo de financiación colectiva garantizada para comunidades de propietarios. A diferencia de los sistemas francés o alemán, donde el préstamo colectivo garantizado con cargo al inmueble permite a toda la comunidad acceder a financiación sin depender de la solvencia individual de cada propietario, el ordenamiento español obliga a que cada propietario financie individualmente su parte de las obras mediante crédito hipotecario o personal, con las asimetrías de acceso al crédito que eso implica.

4.5.2. Temporalidad de las ayudas y ausencia de mercado estable

Los programas de ayudas a la rehabilitación han sido hasta ahora fundamentalmente coyunturales: el Plan de Rehabilitación 2013-2016, el PREE 2020, el PRTR 2021-2026. Esta sucesión de programas sin continuidad garantizada impide la formación de un mercado estable de empresas rehabilitadoras, técnicos certificadores y financiadores especializados. El PEV 2026-2030 y el PSpC/FSC introducen por primera vez un horizonte de financiación más largo (hasta 2030 y 2032 respectivamente), pero la incertidumbre sobre lo que ocurrirá después sigue limitando la inversión en capacitación y equipamiento del sector.

A ello se suma que la fuente de financiación recurrente del FSC/PSpC depende de los ingresos del ETS2, cuya entrada en vigor se ha pospuesto de 2027 a 2028, por lo que el horizonte 2026-2032 del plan no implica disponibilidad de caja real desde su aprobación.

4.5.3. Desajuste entre ayuda y coste real de la rehabilitación profunda

Las cuantías máximas de los programas de ayudas están calibradas sobre costes medios de rehabilitación que no siempre reflejan la realidad del mercado, especialmente en zonas de alta demanda de construcción (áreas urbanas de las grandes ciudades) donde los costes de obra son significativamente superiores a la media nacional. Cuando la subvención cubre solo el 40-60 % del coste real de una rehabilitación profunda, la parte no cubierta (entre 10.000 y 30.000 €/vivienda en función de la actuación) debe ser financiada por los propietarios, lo que excluye de facto a los hogares sin ahorros ni acceso a crédito.

4.5.4. Las ayudas no llegan a quien más las necesita

La complejidad documental y procedimental de los programas de ayudas actúa como un filtro que selecciona a los beneficiarios con mayor nivel educativo, mayor capacidad de gestión y mayor disposición a invertir tiempo en la tramitación. Los hogares más vulnerables, que son precisamente los que más necesitan la rehabilitación energética por su mayor exposición a la pobreza energética, son sistemáticamente los que menos se benefician de los programas universales. El PSpC intenta corregir esto mediante la focalización en hogares vulnerables y la concesión directa, pero su alcance está limitado al ámbito del FSC (barrios con mayoría de hogares vulnerables), dejando sin cobertura al amplio segmento de hogares vulnerables que viven en edificios de composición socioeconómica mixta.

4.6. Barreras estructurales transversales

4.6.1. La fragmentación institucional como barrera sistémica

La rehabilitación profunda de un edificio plurifamiliar en España requiere la intervención coordinada de múltiples actores institucionales: el municipio (licencia, ICIO), la CCAA (registro CEE, ayudas autonómicas), la AGE (fondos del PRTR, PEV, PSpC), el Catastro (valor catastral), el Registro de la Propiedad (condición resolutoria de la ayuda)… Ninguno de estos actores tiene una visión completa del proceso, y la ausencia de interoperabilidad digital entre sus sistemas obliga al propietario o promotor a actuar como integrador de la información entre todas las administraciones implicadas.

Esta fragmentación no es corregible mediante la creación de una ventanilla única de información (como la RED-ACTÚA del PSpC), sino que requiere una reforma de la arquitectura de datos del sector, con el Registro CEE como pieza central interoperable con el Catastro, el Registro de la Propiedad y los sistemas de gestión de ayudas de cada CCAA, conforme a lo exigido por el Art. 22 EPBD refundida y el Art. 28 LPAC.

4.6.2. La propiedad horizontal como barrera de toma de decisión

La fragmentación de la propiedad en el régimen de propiedad horizontal es la barrera no normativa de mayor impacto práctico. Incluso con un marco financiero y técnico óptimo, la rehabilitación profunda de un edificio plurifamiliar requiere que la Junta de Propietarios alcance el acuerdo previo necesario, lo que en edificios con propietarios de perfiles heterogéneos (edad, renta, situación de tenencia, idioma) puede resultar imposible o requerir años de negociación. El quórum de mayoría simple introducido por el RDL 7/2019 es un avance insuficiente si no va acompañado de mecanismos de financiación colectiva y de un proceso de toma de decisión asistida que reduzca los costes de transacción internos de la comunidad.

4.6.3. La débil capacidad técnica municipal como amplificador de todas las barreras

Las barreras administrativas, fiscales, urbanísticas, técnicas y financieras descritas en los apartados anteriores se amplifican en los municipios con escasa capacidad técnica, que son la mayoría. Un municipio sin técnico especializado en eficiencia energética no puede verificar los CEE presentados, no puede tramitar eficientemente las licencias de rehabilitación integral, no puede diseñar una ordenanza fiscal con bonificaciones calibradas para la rehabilitación profunda, y no puede actuar como gestor de un barrio del PSpC. La solución no es solo formar más técnicos municipales, sino reformar el modelo de asistencia técnica intermunicipal (Diputaciones, Cabildos) para que actúe como palanca de capacidad para los municipios que no pueden tenerla de forma autónoma.

4.7. La rehabilitación masiva a escala de barrio y sus barreras específicas

El objetivo de descarbonización del parque edificado a 2050 no es alcanzable mediante la rehabilitación edificio a edificio. Los cálculos del PNRE y de la EPBD refundida exigen unas cadencias de renovación que solo son compatibles con una industria de la rehabilitación estandarizada, industrializada y actuando a escala de barrio o de distrito. La escala de barrio no es solo una cuestión de eficiencia económica, sino que es la condición necesaria para desplegar soluciones técnicas que no son viables edificio a edificio, como las redes de calor urbano (district heating), el autoconsumo energético compartido, los contratos de rendimiento energético colectivos y los sistemas industrializados prefabricados. Sin embargo, el marco normativo español fue concebido fundamentalmente para la rehabilitación individual y contiene barreras específicas que penalizan precisamente las actuaciones de mayor escala y mayor ambición.

En este sentido, por un lado, es necesario analizar qué instrumentos contiene el ordenamiento español para que la Administración o los actores privados puedan impulsar activamente la rehabilitación a escala de barrio. Y, por otro lado, sería necesario analizar las barreras específicas de la agregación. La distinción es relevante ya que, mientras los instrumentos de agregación intentan sumar voluntades dispersas, los instrumentos de impulso a escala de barrio permiten que un actor (normalmente el municipio) defina el ámbito de actuación, movilice a los propietarios, vincule los programas de ayuda y, en última instancia, habilite la incorporación forzosa de quienes no colaboren.

4.7.1. Instrumentos normativos para impulsar la rehabilitación a escala de barrio

Instrumento	Norma	Función en la cadena de barrio	Estado de uso efectivo	Eslabón que falta para conectarlo con el siguiente
IEE (Informe de Evaluación del Edificio)	*Arts. 29-30 LSRU. Calendarios autonómicos de obligatoriedad.*	Diagnóstico: base de datos del estado del parque edificado.	Infrautilizado. Sin agregación territorial sistemática.	Interoperabilidad con el Registro CEE y el Catastro para generar mapas municipales de déficit energético por barrio. Obligación del municipio de publicar el catálogo anual de edificios con déficit.

Atlas de Barrios Vulnerables	*Elaborado por el Ministerio de Vivienda. Sin base jurídica propia vinculante. Referencia del PSpC (C1.M1).*	Identificación y priorización territorial.	Funciona como referencia. No genera efectos jurídicos automáticos.	Vinculación automática: la inclusión en el Atlas debería activar la obligación municipal de elaborar un diagnóstico IEE agregado del barrio en plazo determinado.
Deber de conservación (eficiencia energética)	*Art. 9 LSRU (mod. LCCTE + L. 12/2023). DA 3.ª LSRU (expropiación de uso).*	Palanca coercitiva: obliga al propietario y habilita la ejecución subsidiaria.	No operante por falta de umbral energético legal exigible (pendiente MEPS Art. 9 EPBD).	Transposición del Art. 9 EPBD: definir qué calificación energética constituye incumplimiento del deber de conservación. Sin umbral legal, la orden de rehabilitación energética es jurídicamente vulnerable.
Convenio de rehabilitación (Art. 33 LSRU)	*Art. 33 LSRU. Sin modelo estándar ni articulación con LGS o derecho privado (EPC).*	Concertación: combina financiación pública, privada y condiciones de uso.	Infrautilizado. Sin desarrollo normativo específico.	Modelo estándar de convenio de rehabilitación energética de barrio que articule el convenio urbanístico (LSRU), el convenio de subvención (LGS) y el EPC (RD 56/2016) en un único instrumento.
Agenda Urbana / Plan estratégico de rehabilitación municipal	*Agenda Urbana Española (2019). Art. 21 LCCTE. PEV 2026-2030 (condición de acceso).*	Planificación: marco estratégico de la acción municipal.	Sin vinculación presupuestaria ni consecuencias jurídicas por incumplimiento.	Convertir la aprobación del Plan estratégico de rehabilitación municipal en condición de acceso a las convocatorias del PEV y el PSpC, y en criterio de priorización en la distribución de fondos a las CCAA.

4.7.2. La agregación como estrategia y sus barreras específicas

Barrera específica de la escala de barrio	Norma que la genera	Reforma necesaria para habilitar la escala de barrio
Inexistencia de figura jurídica del agregador de rehabilitación	*LGS Art. 11 (beneficiario). Ninguna norma regula al agregador.*	Modificar la LGS para permitir al agregador ser beneficiario colectivo de las ayudas en nombre de las comunidades que representa. Regulación específica de la figura en el PNRE o en una norma sectorial de rehabilitación.

Vacío de los contratos de rendimiento energético (EPC) colectivos	*LOE Art. 17 (responsabilidad). LPH (ausencia de vinculación EPC larga duración). RD 56/2016.*	Reforma de la LOE para regular la responsabilidad del promotor-ESE en EPC. Modificación de la LPH para vincular a los propietarios al EPC acordado por mayoría cualificada. Desarrollo del RD 56/2016 para EPC colectivos a escala de barrio.
Instrumentos urbanísticos de agregación (ARRU) incompatibles con los plazos de las convocatorias de ayudas	*Arts. 29-35 LSRU; DA 3.ª LSRU. Plazos de tramitación de 5-8 años.*	Procedimiento simplificado de declaración de ARRU con plazos máximos de tramitación de 12 meses. Vinculación automática de la declaración de ARRU a la elegibilidad para el programa de barrios del PSpC, eliminando la doble tramitación urbanística y de ayudas.
Ausencia de marco de certificación para sistemas de rehabilitación industrializada	*CTE (sin previsión específica). PERTE Industrialización (incentivo sin marco técnico). RD 314/2006.*	Modificación del CTE para incorporar un capítulo específico de sistemas industrializados de rehabilitación con procedimientos de diseño, cálculo y control de calidad estandarizados. Hoja técnica de referencia del IDAE para cada tipología de sistema.
Incompatibilidad entre el principio de anualidad presupuestaria y los plazos reales de los proyectos de barrio (4-8 años)	*Art. 47 LGP (compromisos plurianuales). LGS Art. 25. FSC/PSpC (horizonte 2026-2032, pero sin compromisos individuales plurianuales regulados).*	Regulación del compromiso plurianual de ayuda a la rehabilitación de barrio en el marco del FSC/PSpC: convenio de financiación con el Ayuntamiento gestor que garantice la disponibilidad de fondos para todo el horizonte de ejecución del proyecto, sin necesidad de convocatorias anuales sucesivas.

4.8. Mapa de barreras con evaluación severidad e instrumento normativo de corrección

Barrera	Severidad	Norma que la genera	Instrumento de corrección disponible	Estado
Fragmentación procedimental	Alta	LPAC, ordenanzas municipales	Estandarización nacional de procedimientos; Ventanilla única EPBD Art. 18	Pendiente
Retraso en la resolución de ayudas	Alta	LPAC Art. 24; LGS	Reforma LPAC: silencio positivo en rehabilitación	Pendiente
Efecto incremento catastral	Alta	LRHL; LCI	Reforma Art. 74 LRHL (Art. 17 EPBD + DA 7ª LCCTE)	Pendiente; plazo vencido
Discrecionalidad bonificaciones IBI/ICIO	Alta	LRHL Arts. 74 y 103	Reforma LRHL: bonificación obligatoria mínima	Pendiente; plazo vencido
Financiación colectiva deficiente LPH	Muy alta	LPH; Ley Hipotecaria	PACE Financing; reforma LPH y Ley Hipotecaria	Sin instrumento vigente
Planeamiento urbanístico obsoleto	Alta	LSRU; planeamiento municipal	Actualización planes (Art. 21 LCCTE, DT 3ª)	Incumplimiento generalizado
Tensión patrimonio-eficiencia energética	Media-alta	LPHE; CTE; normativa autonómica	Marco armonizado de ponderación; ausente	Sin instrumento
CTE no adaptado al parque existente	Alta	RD 314/2006	Reforma DB-HE para parque existente	Parcial (RD 178/2021 RITE)

Carbono incorporado sin desarrollo	Alta	Art. 8.2 LCCTE; EPBD	Proyecto de reforma del CTE nuevo Documento Básico de Sostenibilidad Ambiental (DB-HSA), pendiente de aprobación definitiva; condición de elegibilidad en ayudas	Proyecto DB-HSA sin aprobación definitiva. Sin cobertura legal de lo establecido en LCCTE
Baja calidad CEE	Alta	RD 390/2021	Sistema de control de calidad de CEE; reforma RD 390/2021	Pendiente
Temporalidad de ayudas	Alta	PRTR (2026), PEV (2030)	FSC/PSpC estructura recurrente; PNRE hoja de ruta 2050	Mejora parcial; condicionada a partir de 2028 (retraso del ETS2)
Desajuste ayuda-coste real	Media	Convocatorias PRTR, PEV	Revisión cuantías; modelos de PACE Financing	Pendiente
Fragmentación institucional	Muy alta	Arquitectura competencial española	Interoperabilidad digital Art. 22 EPBD + Art. 28 LPAC	Pendiente
Débil capacidad técnica municipal	Muy alta	LRBRL; ausencia de figura provincial	Reforma Art. 36 LRBRL; gestor provincial de rehabilitación	Sin instrumento
Propiedad horizontal	Muy alta	LPH	Financiación colectiva; proceso asistido de toma de decisión	Sin instrumento
Tributación en IRPF de subvenciones de rehabilitación	Alta	LIRPF, DA 5ª.4 y DA 50ª; RD 326/2026	Extensión de exención DA 5ª.4 a PEV y PSpC; deducción permanente en sustitución DA 50ª	Pendiente

4.9. Conclusiones sobre las barreras

El análisis revela que las barreras a la rehabilitación profunda no son independientes entre sí, sino que se refuerzan mutuamente en un sistema de interdependencias que hace que la corrección aislada de cualquiera de ellas tenga un impacto limitado. La reducción del quórum de la LPH a mayoría simple (2019) no produce efecto si los propietarios no tienen acceso a financiación colectiva. La financiación colectiva no produce efecto si los CEE que acreditan la elegibilidad tienen baja calidad. Los CEE de calidad no producen efecto si la ventanilla única que los integra con las ayudas no está operativa. Y ninguna de estas mejoras produce efecto en los municipios pequeños si no hay capacidad técnica para gestionarlas.

El único instrumento capaz de articular una respuesta coherente a este sistema de interdependencias es el PNRE definitivo, cuya aprobación en diciembre de 2026 debería incluir, además de los objetivos cuantitativos de renovación, **un plan de reformas normativas específico con calendario vinculante para las barreras identificadas**. Sin ese plan de reformas, la arquitectura financiera más ambiciosa de la historia española corre el riesgo de seguir el patrón de infraejecución.

A partir del marco descrito previamente se pueden identificar varias barreras regulatorias estructurales que dificultan el despliegue masivo de la rehabilitación profunda en España. En conjunto, el problema no es la falta de normativa, sino la falta de alineación entre niveles administrativos, técnicos y financieros, lo que impide la escalabilidad de la rehabilitación profunda.

5. Propuesta de reformas regulatorias para la rehabilitación masiva de edificios

El diagnóstico desarrollado en los capítulos anteriores identifica un conjunto de barreras regulatorias que, lejos de ser vacíos normativos puntuales, constituyen obstáculos estructurales para escalar la rehabilitación profunda en España. Este capítulo traduce ese diagnóstico en un conjunto acotado de propuestas de modificación normativa, organizadas en dos bloques según el nivel competencial al que se dirigen.

- **Bloque A - Normativa y procedimientos de ámbito local:** modificaciones que están al alcance de la potestad reglamentaria y de ordenanza de los municipios (LPAC en su aplicación local, LRHL, organización administrativa propia), o que requieren desarrollo estatal, pero se materializan en prácticas y procedimientos municipales.
- **Bloque B - Normativa de ámbito nacional y europeo:** modificaciones de leyes y reglamentos estatales (LPH, LSRU, CTE, RD 390/2021, LGS, LRBRL, Ley Hipotecaria) y de instrumentos vinculados a la transposición de directivas europeas, cuya aprobación excede la capacidad normativa municipal.

Cada propuesta se presenta como una ficha individual con cinco elementos: la norma afectada, el diagnóstico de la barrera que la motiva, la modificación normativa concreta propuesta, el efecto esperado, y una valoración de prioridad y de viabilidad política. La prioridad refleja la severidad de la barrera según el mapa de barreras del capítulo 4; la viabilidad política es una estimación cualitativa de la facilidad de tramitación y del grado de consenso esperable, no una predicción.

Criterio de priorización

La prioridad de cada propuesta se basa en la severidad de la barrera que corrige, conforme al mapa de barreras desarrollado en el capítulo 4.

Nivel de prioridad	Corresponde a
Muy alta	Barreras de severidad “muy alta” en el mapa de barreras, sin instrumento de corrección vigente y con efecto multiplicador sobre el resto del sistema
Alta	Barreras de severidad “alta” con instrumento de corrección identificado pero pendiente de desarrollo, o con plazo legal ya vencido
Media	Barreras de severidad media o con corrección parcial ya iniciada por otra norma

La viabilidad política se valora en tres niveles (alta, media y baja) atendiendo a si la reforma requiere rango de ley o es desarrollable por vía reglamentaria, si afecta a competencias compartidas con las comunidades autónomas, y si genera un coste recaudatorio o presupuestario directo para alguna Administración, factor que históricamente ha frenado reformas similares en el ámbito de la fiscalidad local.

5.1. Bloque A. Propuestas de modificación de la normativa local y de los procedimientos administrativos

Este bloque reúne las fichas de las propuestas que afectan a la aplicación local de la LPAC, a la potestad tributaria municipal de la LRHL, a la organización administrativa propia del municipio y a los procedimientos de tramitación de licencias y ayudas. Son, en su mayor parte, reformas que un municipio puede impulsar mediante ordenanza, instrucción interna o reorganización de sus servicios, aunque algunas requieren habilitación o modelo de referencia estatal previo.

PROPUESTA A-01

Ventanilla única municipal de tramitación integrada

Norma afectada: Art. 18 EPBD 2024/1275; Arts. 13 y 53 LPAC; organización municipal propia
Prioridad: Muy alta
Viabilidad política: Alta

Diagnóstico

El Art. 18 EPBD exige ventanillas únicas que integren asesoramiento técnico, administrativo y financiero. La medida C1.M6 del Plan Social para el Clima (RED-ACTÚA), en su versión borrador de junio de 2026, financia oficinas de este tipo, destinadas a colectivos en situación de pobreza energética. Pero el ciudadano sigue debiendo relacionarse por separado con el municipio (licencia), la CCAA (CEE, ayudas autonómicas) y la AGE (programas estatales). La fragmentación procedimental se identifica como barrera de severidad alta.

Es importante distinguir los modelos de ventanilla única: de asesoramiento (da información y puede tramitar alguna cosa), de acompañamiento (tramita temas administrativos y acompaña en el proceso de rehabilitación) y de implementación (ejecuta obras directamente, como el Consorci Metropolità de l'Habitatge-AMB). La propuesta apunta principalmente al segundo modelo, aunque en barrios muy vulnerables puede ser relevante el tercero.

Modificación propuesta

- **Expediente único municipal:** crear, mediante instrucción interna o reglamento orgánico, un expediente administrativo único que integre licencia urbanística, verificación del CEE y elegibilidad de la ayuda, con una sola unidad gestora responsable del seguimiento.
- **Designación formal de unidad responsable:** vincular esta ventanilla a la unidad técnica que, en su caso, deba designarse conforme al proyecto de RD SUCYR para el Plan Local de Calefacción y Refrigeración, evitando la duplicidad de estructuras administrativas.
- **Protocolo de comunicación con la CCAA:** establecer, mediante convenio, un canal directo de comunicación con el órgano autonómico competente en CEE y ayudas, de forma que el municipio pueda verificar el estado de la solicitud sin que el ciudadano deba actuar de intermediario.
- **Sistema de codificación de expedientes**: explorar la implantación de un sistema de códigos de expediente a nivel estatal (de adopción voluntaria) que permita vincular en un mismo identificador las distintas capas del proceso (ayuda, gestión municipal, CEE, servicios sociales), con las ciudades misión como pilotos posibles.

Efecto esperado

Reducción del número de interacciones administrativas del ciudadano (de hasta seis administraciones distintas, según el las etapas por las que pasa el ciudadano descritas en el capítulo 3), a un único punto de entrada municipal y mayor capacidad de detección temprana de incidencias en el expediente. La integración del acompañamiento de servicios sociales en los casos de vulnerabilidad acreditada (cobertura del 100% del coste de obras en el PSpC) se ve facilitada por la codificación común del expediente.

Nota de viabilidad

No requiere modificación legal de rango superior; es ejecutable mediante decisión municipal y convenio con la CCAA. El principal obstáculo es la capacidad técnica disponible (véase propuesta A-08), no la habilitación normativa.

PROPUESTA A-02

Ordenanza municipal tipo de bonificaciones fiscales para la rehabilitación energética

Norma afectada: RDL 2/2004 (LRHL), Arts. 74.2 bis, 74.5, 74.2 quáter y 103.2.d; ordenanza fiscal municipal

Prioridad: Alta

Viabilidad política: Media

Diagnóstico

La LRHL permite, pero no estandariza, las bonificaciones de IBI (hasta 50%) e ICIO (hasta 95%) para rehabilitación energética. Existe una brecha relevante entre lo permitido y lo aplicado, ya que la bonificación del Art. 74.5 LRHL (vinculada a CEE mínimo) tiene una implantación limitada por falta de capacidad municipal de verificación, y la mayoría de municipios de menos de 20.000 habitantes no han incorporado estas bonificaciones a sus ordenanzas. La ausencia de un modelo de referencia se identifica como una de las tres causas de esta infrautilización.

Modificación propuesta

- **Modelo de ordenanza fiscal de referencia:** elaboración, por el MITECO o el MIVAU en coordinación con la FEMP, de un modelo de ordenanza que active conjuntamente las bonificaciones de los Arts. 74.2 bis, 74.5, 74.2 quáter y 103.2.d LRHL, con parámetros técnicos predefinidos (escalones de CEE, porcentajes asociados) listos para adaptar por cada municipio.
- **Procedimiento simplificado de verificación de CEE**: incorporar al modelo un protocolo de verificación del certificado energético basado en el cruce automático con el Registro CEE autonómico, reduciendo la carga técnica de comprobación municipal. La exención del ICIO debe articularse de forma que el beneficio fiscal repercuta efectivamente al propietario final y no sea absorbido por el contratista en su margen.
- **Diferenciación por profundidad y duración de la actuación**: graduar la bonificación según el número de escalones de mejora energética acreditados y su duración temporal (por ejemplo, rehabilitación ligera equivale a 1 año de bonificación del IBI; rehabilitación profunda equivale a 5 años), lo que simplifica la gestión administrativa al evitar trámites anuales de renovación.

Efecto esperado

Adopción más rápida y homogénea de las bonificaciones fiscales por parte de los municipios, especialmente los de menor tamaño, reduciendo la desigualdad territorial de incentivos que hoy genera la discrecionalidad de la LRHL. Es importante asegurar que la exención del ICIO repercuta al propietario, no al contratista.

Nota de viabilidad

Alta viabilidad técnica al no requerir modificación legal (la LRHL ya habilita estas bonificaciones); viabilidad política media porque su adopción efectiva sigue siendo potestativa de cada Pleno municipal y compite con el impacto recaudatorio inmediato sobre presupuestos ajustados.

PROPUESTA A-03

Bonificación obligatoria mínima de IBI para corregir el incremento catastral

Norma afectada: RDL 2/2004 (LRHL), Art. 74; Art. 8 LCI (RDL 1/2004); Art. 17 EPBD 2024/1275; DA 7ª LCCTE

Prioridad: Alta

Viabilidad política: Media

Diagnóstico

Existe un "efecto paradójico" estructural ya que la rehabilitación profunda puede incrementar el valor catastral del inmueble (Art. 8 LCI) y, con él, la cuota de IBI de forma permanente. Para hogares vulnerables este efecto es especialmente grave y más aún para los futuros beneficiarios del Plan Social para el Clima (y programas similares) que reciben la ayuda al 100% en casos de pobreza energética severa, ya que un programa que está diseñado para mejorar su situación puede empeorar su carga fiscal permanente. El Art. 17 EPBD exige a los Estados miembro eliminar los desincentivos fiscales a la rehabilitación.

Modificación propuesta

- **Bonificación obligatoria (no potestativa) de IBI:** modificar el Art. 74 LRHL para introducir una bonificación mínima obligatoria (no sujeta a decisión municipal) aplicable a inmuebles que acrediten una mejora de al menos dos escalones de calificación energética, con un periodo de aplicación mínimo de varios años tras la rehabilitación.
- **Ampliación temporal de la bonificación del ICIO en programas de hogares vulnerables:** para las actuaciones financiadas al 100% por el Plan Social para el Clima u otros programas, diferir el efecto del incremento de valor catastral mediante la bonificación de la cuota de IBI durante un periodo transitorio, de forma que la ayuda no se vea erosionada por el propio resultado de la actuación que financia.
- **Compensación a municipios por pérdida recaudatoria:** prever, en la propia reforma de la LRHL o en una disposición complementaria, un mecanismo de compensación estatal a los municipios por la merma recaudatoria derivada de la bonificación obligatoria, atendiendo al factor de impacto recaudatorio identificado como principal freno a la adopción voluntaria.

Efecto esperado

Elimina el desincentivo fiscal activo que hoy puede llevar a un propietario a desestimar una rehabilitación profunda en el análisis coste-beneficio, y evita que un programa de equidad energética tenga como efecto colateral un incremento permanente de la carga fiscal de los hogares vulnerables a los que se dirige.

Nota de viabilidad

Requiere modificación de la LRHL por ley, con impacto directo sobre la autonomía fiscal y la recaudación municipal, lo que ha frenado históricamente reformas similares. La compensación estatal a municipios es probablemente una condición necesaria para reducir la oposición de las entidades locales a perder esta potestad discrecional. La posibilidad de excluir temporalmente el incremento catastral no se propone como modificación ya que involucra a varias AAPP y parece excesivamente compleja

PROPUESTA A-04

Criterio nacional uniforme para licencias de rehabilitación energética

Norma afectada: Art. 69 LPAC; ordenanzas municipales de tramitación urbanística
Prioridad: Media
Viabilidad política: Media

Diagnóstico

El Art. 69 LPAC permite la declaración responsable como documento válido para obras de rehabilitación menor, pero la indefinición del límite entre "rehabilitación menor" y "rehabilitación integral", que corresponde fijar a cada municipio mediante ordenanza, genera inseguridad jurídica que puede desincentivar precisamente las actuaciones de mayor envergadura que el marco europeo define como rehabilitación profunda.

Modificación propuesta

- **Criterio nacional de referencia:** fijar, mediante guía técnica del MIVAU o inclusión en el CTE, un criterio uniforme y objetivo (por ejemplo, basado en el porcentaje de superficie de envolvente afectada y el coste de la actuación) para distinguir actuaciones sujetas a declaración responsable de las sujetas a licencia, de forma que los municipios adapten sus ordenanzas sobre una base común. Alinear con la definición de «renovación profunda» de la EPBD.
- **Declaración responsable reforzada para rehabilitación energética específica:** crear una modalidad de declaración responsable propia para actuaciones de mejora energética de la envolvente y de instalación de renovables que no afecten a la estructura, con control técnico a posteriori reforzado en lugar de control previo. Esta condición no debería eximir de la aportación de datos mínimos que permitan hacer seguimiento de la rehabilitación y sus beneficios energéticos.
- **Silencio administrativo positivo asociado:** vincular esta modalidad a silencio administrativo positivo transcurrido el plazo de comprobación, alineado con el tratamiento que ya reciben las zonas de aceleración renovable de la RED.

Efecto esperado

Reducción de los plazos de inicio de obra para actuaciones de rehabilitación energética de envolvente e instalaciones, y mayor seguridad jurídica para los técnicos y promotores que hoy enfrentan criterios heterogéneos entre municipios.

Nota de viabilidad

La homogeneización del criterio requiere coordinación entre el Estado (guía o desarrollo del CTE) y los municipios (adaptación de ordenanzas), lo que introduce un desfase temporal pero no obstáculos jurídicos de fondo, dado que el Art. 69 LPAC ya habilita esta vía.

PROPUESTA A-05

Refuerzo y reorganización de los servicios técnicos municipales para tramitación simultánea

Norma afectada: Organización municipal propia; Art. 18 EPBD; proyecto de RD SUCYR, Art. 27
Prioridad: Alta
Viabilidad política: Media

Diagnóstico

La sobrecarga de los servicios técnicos municipales, especialmente en municipios medianos con escaso personal especializado, provoca retrasos sistemáticos en la resolución de licencias de obra mayor para rehabilitación integral. En el contexto del PRTR, el retraso en la licencia ha sido una de las causas más frecuentes de infraejecución, al estar los plazos de ejecución de obra vinculados a la resolución previa de la ayuda.

Modificación propuesta

- **Unidad técnica integrada, preferentemente integrada en los servicios de ventanilla única (OSS):** reorganizar los servicios municipales para que una misma unidad tramite simultáneamente la licencia, la elegibilidad de la ayuda y la verificación del CEE, evitando el tránsito secuencial por departamentos distintos. El modelo de referencia es la separación entre oficina de asesoramiento y acompañamiento (por ejemplo, las oficinas de Nasuvinsa) y oficina de gestión administrativa del expediente (por ejemplo, oficinas ORVE en Navarra), coordinadas entre sí.
- **Plazos diferenciados según profundidad de la actuación**: establecer un procedimiento preferente con plazo máximo reducido para licencias de rehabilitación energética, con mayor preferencia para las actuaciones de mayor profundidad: rehabilitación integral (energética + accesibilidad + seguridad) o profunda (ahorro ≥ 60% de consumo de energía primaria) con silencio positivo y tramitación prioritaria; rehabilitación ligera sin silencio positivo y en lista ordinaria.
- **Convenio de apoyo técnico supramunicipal:** para municipios sin capacidad suficiente, suscribir convenio con la Diputación Provincial (véase propuesta B-07) para externalizar la verificación técnica sin perder la titularidad del procedimiento.

Efecto esperado

Reducción del plazo medio de resolución de licencias para rehabilitación energética y menor riesgo de pérdida de viabilidad económica de las actuaciones por desajuste entre el calendario de obra y el de resolución administrativa.

Nota de viabilidad

Depende de la disponibilidad presupuestaria municipal para reforzar plantilla, lo que la hace más viable si se vincula a la financiación de oficinas de rehabilitación del PEV y el futuro PSpC que a recursos propios exclusivamente.

PROPUESTA A-06

Simplificación documental mediante reconocimiento del Pasaporte de Renovación, vinculado al Registro Digital del Edificio, como expediente único

Norma afectada: Art. 12 EPBD 2024/1275; procedimientos municipales de concesión de ayudas
Prioridad: Media
Viabilidad política: Media

Diagnóstico

Las convocatorias del PRTR han exigido un volumen documental (proyecto técnico, CEE previo, presupuesto de contrata, acuerdo de comunidad de propietarios, documentación catastral, declaraciones responsables) que resulta inasumible para propietarios individuales sin asesoramiento externo, con un coste de gestión de entre el 5% y el 10% del importe de la ayuda en actuaciones de pequeña escala. El Pasaporte de Renovación del Art. 12 EPBD, aún sin transponer en España en junio de 2026, podría reducir esta carga si se diseña como documento integrador que forme parte del Registro Digital del Edificio (DBL, por sus siglas en inglés).

Modificación propuesta

- **Reconocimiento municipal del Pasaporte y el DGL como documentos válidos de elegibilidad:** una vez transpuesto el Art. 12 EPBD, que los municipios acepten el Pasaporte de Renovación, integrado en el DBL cuando se ponga en marcha, como sustitutivo parcial de la documentación técnica exigida en las convocatorias de ayuda municipales, evitando duplicar diagnósticos.
- **Integración con el expediente único de la propuesta A-01:** vincular el Pasaporte y su integración en el DBL al expediente municipal único, de forma que su actualización automática tras cada fase de obra alimente el seguimiento administrativo sin nueva aportación documental por el propietario. Posibilidad de tomar datos como proxi desde BBDD públicas (por ejemplo, Catastro, URBAN3R) en lugar de recoger el dato de proyecto.
- **Simplificación por consentimiento del ciudadano para consulta directa entre AAPP**: habilitar, con el consentimiento del ciudadano, que la Administración gestora consulte directamente los datos disponibles en otras AAPP (Catastro, Registro CEE, servicios sociales) en lugar de requerir al ciudadano que los aporte, en línea con la experiencia del barrio de Sant Ildefons en Cornellà.

Efecto esperado

Reducción del coste de gestión asociado a la solicitud de ayudas, especialmente relevante para actuaciones de pequeña escala donde ese coste erosiona en mayor proporción el incentivo financiero.

Nota de viabilidad

Condicionada a la transposición estatal del Pasaporte de Renovación y puesta en marcha del Registro Digital del Edificio, pendiente en la fecha de este análisis; el municipio puede, no obstante, anticipar el diseño de su integración procedimental.

PROPUESTA A-07

Procedimiento simplificado de declaración de Ámbito de Regeneración Urbana (ARU) energética

Norma afectada: Arts. 29 y 31 LSRU; legislación urbanística autonómica de desarrollo; ordenanza municipal

Prioridad: Alta

Viabilidad política: Media

Diagnóstico

Una Ámbito de Regeneración Urbana (ARU) es integral por definición e incluye accesibilidad, seguridad y energía. La declaración de ARU convierte el barrio en unidad de actuación y habilita la tramitación conjunta, pero su uso no está tan extendido debido a plazos de tramitación de 5 a 8 años, lo que dificulta la compatibilidad con los ciclos de convocatoria de ayudas (PEV, PSpC). Esta lentitud es una de las razones que explica que la mayor parte de la rehabilitación ejecutada hasta ahora haya sido a escala de edificio individual, pese a que la escala de barrio es la condición técnica necesaria para soluciones como las redes de calor urbano o el autoconsumo compartido.

Modificación propuesta

- **Procedimiento simplificado con plazo máximo:** que los municipios, en el marco de su legislación urbanística autonómica de desarrollo, articulen una vía simplificada de declaración de ARU con plazo máximo de tramitación de 12 meses, frente a los 5-8 años actuales, cuando el ámbito coincida con un barrio del Atlas de Barrios Vulnerables o con la priorización del diagnóstico IEE agregado. Desde el MIVAU (a través de INECO) o las CCAA podrían crearse equipos asesores para ayudar a los municipios a desarrollar el expediente de ARU.
- **Elegibilidad automática para programas de barrio del futuro PSpC**: vincular la declaración simplificada de ARU a la elegibilidad automática para los programas de barrio del Plan Social para el Clima y del PEV, eliminando la doble tramitación urbanística y de ayudas.

Efecto esperado

Aumento del número de actuaciones de rehabilitación ejecutadas a escala de barrio, con las economías de escala y la viabilidad técnica de soluciones colectivas (redes de calor, autoconsumo compartido) que la actuación edificio a edificio no permite.

Nota de viabilidad

Depende en gran medida del desarrollo legislativo autonómico del procedimiento de ARRU, por lo que su implantación efectiva variará sustancialmente entre comunidades autónomas; el municipio puede, no obstante, impulsar la vía dentro del margen que le otorgue cada legislación autonómica.

PROPUESTA A-08

Integración de la unidad técnica de rehabilitación con la unidad responsable del Plan Local de Calefacción y Refrigeración (proyecto de RD SUCYR)

Norma afectada: Art. 27 proyecto de RD SUCYR; Art. 18 EPBD; organización municipal propia
Prioridad: Alta
Viabilidad política: Alta

Diagnóstico

El proyecto de RD SUCYR obliga a los municipios de más de 45.000 habitantes a designar formalmente una unidad técnica responsable del Plan Local de Calefacción y Refrigeración (PLCR) en 20 días hábiles desde la entrada en vigor de la orden ministerial (prevista para finales de 2027). El contenido mínimo exigido al PLCR (Art. 26.8) se solapa en gran medida con el de una estrategia local de rehabilitación: mapa de potencial de eficiencia energética, identificación de edificios menos eficientes y hogares vulnerables, mecanismos financieros y trayectoria a 2050.

Modificación propuesta

- **Unidad técnica única:** que los municipios obligados por el RD SUCYR integren formalmente la unidad responsable del PLCR con la Oficina de Rehabilitación exigida como ventanilla única por el Art. 18 EPBD, evitando crear dos estructuras administrativas paralelas con funciones solapadas.
- **Plan integrado único:** elaborar la estrategia de rehabilitación y el PLCR como dos capítulos de un mismo instrumento de planificación municipal, compartiendo diagnóstico de base, datos del parque y proceso de participación pública, en lugar de tramitarlos como documentos paralelos.

Efecto esperado

Ahorro de recursos técnicos y de tiempo de tramitación al evitar la duplicación de diagnósticos y procesos participativos, y mayor coherencia entre la estrategia de rehabilitación y la planificación térmica local.

Nota de viabilidad

Alta viabilidad porque no requiere modificación normativa adicional ya que es una decisión organizativa municipal que puede adoptarse en el momento de designar la unidad técnica exigida por el propio RD SUCYR.

PROPUESTA A-09

Fondo municipal de anticipo de subvenciones para comunidades de propietarios

Norma afectada: Organización financiera municipal propia; Arts. 165-175 LRHL (presupuesto local); Art. 112.3 LRHL

Prioridad: Alta

Viabilidad política: Media

Diagnóstico

El incumplimiento de los plazos en la mayoría de las convocatorias de subvenciones a la rehabilitación genera una consecuencia económica que va más allá de la incertidumbre jurídica: los contratos con empresas constructoras y las reservas de materiales no pueden mantenerse indefinidamente mientras se espera la resolución de la ayuda, lo que puede hacer inviable una actuación que era económicamente viable en el momento de la solicitud.

Modificación propuesta

- **Fondo municipal de anticipo:** constituir, con cargo a presupuesto municipal o mediante convenio con entidades financieras locales, un fondo que permita a las comunidades de propietarios iniciar las obras sin esperar el cobro de la ayuda estatal o autonómica, actuando el municipio como aval o prestamista puente. El modelo del Gobierno Vasco Opengela es una referencia importante ya que adelanta parte de los fondos y articula el resto del pago vinculado a hitos de ejecución de la obra.
- **Recuperación automática al cobro de la subvención:** articular el reembolso del anticipo mediante cesión del derecho de cobro de la subvención a favor del municipio, minimizando el riesgo de impago.
- **Certificados de Ahorro Energético (CAE) como garantía adicional**: explorar el recobro de los CAE generados por la actuación de rehabilitación como garantía o mecanismo de cobertura del fondo municipal de anticipo, dado que pueden ser cedidos o ejecutados en beneficio del fondo.

Efecto esperado

Elimina el principal escollo de aprobación en las juntas de propietarios (la incapacidad de pago de ciertos vecinos mientras se espera la ayuda), facilitando el consenso necesario para iniciar las obras.

Nota de viabilidad

Viabilidad condicionada a la capacidad financiera municipal; más factible en municipios de tamaño medio-grande o mediante fórmulas mancomunadas que compartan el fondo entre varios municipios.

PROPUESTA A-10

Modelo de acompañamiento integral municipal para comunidades de propietarios

Norma afectada: Organización municipal propia; Art. 25.2.d LRBRL; RD 56/2016 (contratos de rendimiento energético)

Prioridad: Alta

Viabilidad política: Media

Diagnóstico

Incluso cuando existen ayudas suficientes, muchas comunidades de propietarios no llegan a ejecutar la rehabilitación porque la carga de coordinación recae íntegramente sobre ellas, ya que deben identificar y contratar por separado al técnico proyectista, a la empresa constructora y al gestor de la subvención, y articular el préstamo puente mientras esperan el cobro de la ayuda. Esta fragmentación del proceso es uno de los factores de abandono más frecuentes en fases avanzadas del expediente, especialmente en comunidades sin presidente activo o con vecinos de perfil vulnerable. Más allá de las ventanillas únicas (OSS), ninguno de los programas de ayudas vigentes o futuros (PEV, futuro PSpC) ofrece por sí solo un modelo de contratación que integre estas funciones en un único interlocutor.

Modificación propuesta

- **Modelo de acompañamiento integral municipal**: que el municipio, a través de su Oficina de Rehabilitación, ofrezca a las comunidades de propietarios un servicio integrado que aúne en un único punto de contacto el diagnóstico y proyecto técnico, la gestión de la solicitud de ayuda, la supervisión de obra, la intermediación financiera y la gestión de acuerdos comunitarios. El municipio no ejecuta las obras (salvo en casos excepcionales de barrios muy vulnerables, por ejemplo, modelo CMH-AMB), sino que actúa como organizador y facilitador del proceso.
- **Modelo replicable entre municipios:** diseñar el paquete como instrumento estandarizado que pueda transferirse entre municipios de la misma provincia o comunidad autónoma, reduciendo el coste de desarrollo para cada ayuntamiento individual.

Efecto esperado

Reducción drástica de la carga de coordinación sobre la comunidad de propietarios, que pasa de un proceso que requiere la interacción con varios interlocutores a relacionarse con un único punto de contacto municipal. Especialmente relevante para comunidades con perfil de propietarios vulnerable o envejecido, donde la capacidad de gestión autónoma es más limitada.

Nota de viabilidad

Alta viabilidad porque no requiere modificación legal, pues es ejecutable mediante decisión municipal de organización del servicio. El principal condicionante es la capacidad técnica de la Oficina de Rehabilitación para gestionar el modelo, lo que lo vincula directamente a la propuesta A-08 (unidad técnica integrada) y a la disponibilidad de financiación del PEV y el futuro PSpC para sufragar los costes del servicio.

5.2. Bloque B. Propuestas de modificación de la normativa nacional y europea

Este bloque reúne las fichas de las propuestas que exceden la capacidad normativa municipal y requieren modificación de leyes o reglamentos estatales (LPH, Ley Hipotecaria, LSRU, CTE, RD 390/2021, LGS, LRBRL) o desarrollo de instrumentos vinculados a la transposición de la EPBD, la EED y la RED. Son, en general, reformas de mayor calado y de tramitación más lenta, pero también las que corrigen las barreras de severidad "muy alta" identificadas.

Referencia del modelo KfW alemán. Varias de las propuestas de este bloque encuentran su referente más consolidado en el sistema alemán de financiación de la rehabilitación vinculado al banco público KfW. Su relevancia no reside en un instrumento concreto sino en un conjunto de principios que atraviesan distintas fichas de este bloque, como por ejemplo, la existencia de un fondo de financiación permanente y anticíclico no dependiente de ciclos presupuestarios anuales (pertinente para B-09); la combinación en un único producto de préstamo bonificado y subvención directa, tramitados a través de la red bancaria ordinaria sin necesidad de que el ciudadano acceda a dos ventanillas distintas (pertinente para B-01 y B-02); la garantía pública que permite a comunidades de propietarios acceder a financiación colectiva sin depender de la solvencia individual de cada propietario (principio cuya implementación normativa queda pendiente en el ordenamiento español); y la estabilidad regulatoria a largo plazo que ha permitido la formación de un mercado profesionalizado de empresas rehabilitadoras, técnicos certificadores y financiadores especializados. El sistema KfW no es directamente trasplantable al ordenamiento español ya que requeriría, entre otras cosas, resolver las barreras de la LPH y la Ley Hipotecaria, pero sus principios ofrecen una hoja de ruta coherente para el conjunto de reformas financieras propuestas en este bloque.

PROPUESTA B-01

Reforma de la LPAC: silencio administrativo positivo en convocatorias de rehabilitación

Norma afectada: Art. 24 LPAC; Art. 25 LGS; diseño de convocatorias del PEV y el PSpC
Prioridad: Alta
Viabilidad política: Media

Diagnóstico

Un promotor que inicia obras antes de la resolución de subvención queda expuesto a no recibir la ayuda si esta se demora; uno que espera puede quedar fuera de la convocatoria por agotamiento presupuestario. La LPAC no ofrece tutela cautelar administrativa efectiva en estos casos.

Modificación propuesta

- **Silencio estimatorio con control posterior:** establecer, en las bases reguladoras que hagan las CCA del PEV 2026-2030 y del borrador del futuro PSpC, el silencio administrativo estimatorio como regla general transcurrido el plazo máximo de resolución.
- **Control posterior reforzado:** como contrapartida al silencio positivo, reforzar la verificación documental posterior (CEE post-obra, justificación de gasto) para mantener la integridad del control financiero sin trasladar el coste de la demora administrativa al ciudadano.

Efecto esperado

Reduce la pérdida de viabilidad económica de actuaciones que eran rentables en el momento de la solicitud pero dejan de serlo por la demora en la resolución, dado que el promotor puede iniciar obras con la garantía de que el silencio juega a su favor transcurrido el plazo.

Nota de viabilidad

No requiere reforma de la LPAC en sentido estricto, es suficiente con un diseño distinto de las bases reguladoras de cada convocatoria, lo que reduce considerablemente la complejidad de tramitación frente a una reforma legal.

PROPUESTA B-02

Interoperabilidad real entre el Registro CEE, el Catastro, el Registro de la Propiedad y los registros de fianzas

Norma afectada: Art. 28 y DA 2.ª LPAC; Art. 22 EPBD 2024/1275
Prioridad: Muy alta
Viabilidad política: Media

Diagnóstico

El Art. 28 LPAC prohíbe exigir documentos que ya obren en otra Administración y la DA 2.ª LPAC exige interoperabilidad entre registros públicos. Según lo analizado en los capítulos anteriores, en 2026 esto sigue siendo, en gran medida, algo sin resolver: el Registro CEE, el Catastro, el Registro de la Propiedad y los registros de fianzas autonómicos no están interconectados, lo que obliga al ciudadano a cruzar manualmente datos de hasta cuatro registros para acceder, por ejemplo, a la ayuda de vivienda vacía del PEV 2026-2030.

Modificación propuesta

- **Arquitectura de datos interoperable centrada en el Registro Digital del Edificio**: en lugar de una solución centrada exclusivamente en el Registro CEE, desarrollar una plataforma integradora (tomando como referente el Woningpas flamenco) con interfaces de programación (API) que permitan la consulta automática y bidireccional con el Catastro, el Registro de la Propiedad y los sistemas autonómicos de gestión de ayudas y fianzas.
- **Calendario vinculante de implementación:** fijar, en desarrollo del Art. 22 EPBD refundida (cuyo plazo de transposición venció en mayo de 2026), un calendario obligatorio con hitos intermedios para cada interconexión, evitando que la obligación quede como mandato genérico sin vía para hacerlo exigible.
- **Régimen de responsabilidad por incumplimiento:** establecer consecuencias explícitas (incluida la imposibilidad de exigir al ciudadano la documentación correspondiente) cuando una Administración no cumpla los plazos de interoperabilidad fijados.

Efecto esperado

El ciudadano deja de actuar como integrador de información entre administraciones que no se comunican entre sí, lo que reduce sustancialmente el tiempo y el coste de gestión de cualquier ayuda que dependa de más de un registro público.

Nota de viabilidad

Viabilidad jurídica alta al estar ya mandatada por el Art. 22 EPBD y el Art. 28 LPAC; la dificultad real es técnica y presupuestaria —desarrollo de sistemas interoperables entre administraciones de distinto nivel—, no de habilitación normativa.

PROPUESTA B-03

Umbral energético legal exigible para activar el deber de conservación (transposición de los MEPS)

Norma afectada: Art. 9 LSRU (mod. LCCTE y Ley 12/2023); DA 3.ª LSRU; Art. 9 EPBD 2024/1275 (MEPS)
Prioridad: Alta
Viabilidad política: Media

Diagnóstico

La Ley 12/2023 reforzó el deber de conservación del Art. 9 LSRU al incluir expresamente la eficiencia energética como condición que los inmuebles deben satisfacer, y la DA 3.ª LSRU habilita la expropiación forzosa del uso por incumplimiento. Sin embargo, esta palanca coercitiva no es hoy operativa por falta de un umbral energético legal exigible, puesto que sin la transposición de las Normas Mínimas de Eficiencia Energética (MEPS) del Art. 9 EPBD, no existe una calificación energética de referencia que constituya, por sí misma, incumplimiento del deber de conservación.

Modificación propuesta

- **Transposición de los MEPS con efectos sobre el deber de conservación:** fijar, en la transposición del Art. 9 EPBD para el parque residencial y no residencial, qué calificación energética (por ejemplo, clases F y G) constituye incumplimiento del deber de conservación a efectos del Art. 9 LSRU, con calendario coincidente con los hitos de la EPBD (16% en 2030, 26% en 2033 para no residencial). Muchos de estos cambios deberán materializarse en las leyes del suelo autonómicas, no solo en la legislación estatal.
- **Aprovechamiento del ITE como vía de implementación**: explorar que la baja calificación energética (clases F y G) se incorpore como deficiencia a subsanar en el Informe de Evaluación del Edificio (ITE/IEE), lo que facilitaría la exigibilidad sin requerir una reforma legal adicional.
- **Procedimiento de orden de ejecución energética:** desarrollar reglamentariamente el procedimiento por el que el municipio puede dictar una orden de rehabilitación energética como manifestación del deber de conservación, con plazos, garantías para el propietario y vía de ejecución subsidiaria en caso de incumplimiento.
- **Automatismos urbanísticos en la LSRU para rehabilitación energética:** modificar el RDL 7/2015 para que las actuaciones de mejora energética de la envolvente lleven aparejada, sin necesidad de modificación puntual del planeamiento, la habilitación automática de tres condiciones a menudo bloqueadas: el aumento de edificabilidad derivado de la mejora energética, el sobrepaso de la alineación de fachada para la instalación de aislamiento exterior, y la instalación de sistemas de generación renovable en cubierta o fachada. En todos los casos con informe municipal previo favorable como único trámite de control. Estos cambios también deberán materializarse en las leyes del suelo autonómicas y los planes urbanísticos, no solo en la legislación estatal.

Efecto esperado

Convierte el deber de conservación en una palanca jurídicamente sólida para forzar la actuación sobre el segmento más ineficiente del parque sin necesidad de depender exclusivamente de incentivos.

Nota de viabilidad

Políticamente sensible al introducir una obligación coercitiva sobre la propiedad privada; su viabilidad mejora si se acompaña de mecanismos de financiación colectiva y de ayudas reforzadas para hogares vulnerables, evitando que la orden de ejecución recaiga sobre propietarios sin capacidad de pago.

PROPUESTA B-04

Reforma del CTE: capítulo de carbono incorporado y límites de Potencial de Calentamiento Global

Norma afectada: RD 314/2006 (CTE), DB-HE; Art. 8.2 LCCTE; Art. 7 y Anexo III EPBD 2024/1275
Prioridad: Alta
Viabilidad política: Media

Diagnóstico

El Art. 8.2 LCCTE exige minimizar la huella de carbono de los materiales de construcción y rehabilitación desde mayo de 2021, pero ni el CTE ni el RITE ni los programas de ayudas contemplan todavía esta exigencia como criterio técnico de verificación. En consecuencia, proyectos que reducen significativamente las emisiones operacionales pueden generar una huella de carbono elevada en la fase de construcción, sin que el marco normativo lo detecte ni lo penalice.

Igualmente, la EPBE en su artículo 7, exige que se calcule el Potencial de Calentamiento Global (PCG) a lo largo del ciclo de vida y se indique en el certificado de eficiencia energética del edificio a partir de enero de 2028.

Modificación propuesta

- **Nuevo documento básico o sección específica del CTE:** aunque el nuevo Documento Básico de Sostenibilidad Ambiental (DB-HSA), pendiente de aprobación, ya recoge esta exigencia en su primera sección (HSA1), es importante acelerar el establecimiento de los límites de PCG a lo largo del ciclo de vida, coherente con el calendario de la EPBD, así como acelerar su aplicación efectiva y su verificación en los programas de ayudas.
- **Exigencia de Declaraciones Ambientales de Producto (DAP) en licitaciones públicas**: condicionar los pliegos de contratación pública de rehabilitación a la aportación de DAP de los materiales principales o el uso de materiales con baja huella de carbono, y valorarlas positivamente como criterio de puntuación en convocatorias de ayudas —sin hacerlo obligatorio en todas ellas, dado que el Reglamento europeo de Productos de Construcción irá incorporando progresivamente esta información en el etiquetado CE—, generando una base de datos de impacto de ciclo de vida del parque rehabilitado.
- **Extensión progresiva al parque existente:** una vez consolidada la exigencia para obra nueva, extender límites de carbono incorporado a las rehabilitaciones profundas, en coherencia con el calendario que la propia EPBD fija para el cálculo del PCG en el certificado de eficiencia energética.

Efecto esperado

Cierra la brecha entre el mandato legal de la LCCTE (vigente desde 2021) y la práctica técnica y de contratación, evitando que la descarbonización de emisiones operativas del parque se logre a costa de un incremento no contabilizado de las emisiones de la fase de construcción.

Nota de viabilidad

Viabilidad técnica media: requiere desarrollo metodológico (bases de datos de materiales y DAP, herramientas de cálculo de ciclo de vida) antes de su exigibilidad generalizada; la obligación legal ya existe desde 2021, por lo que la reforma del CTE cierra un incumplimiento, no crea una obligación nueva. Alineación con la futura exigencia de la EPBD.

PROPUESTA B-05

Catálogo estatal de soluciones técnicas estandarizadas para rehabilitación profunda

Norma afectada: RD 314/2006 (CTE); RD 1027/2007 (RITE); legislación autonómica de desarrollo
Prioridad: Alta
Viabilidad política: Alta

Diagnóstico

La rehabilitación profunda de un edificio existente requiere en la mayoría de los casos una intervención ad hoc que adapta las soluciones técnicas a las características específicas del inmueble. Esta imposibilidad de replicar soluciones estandarizadas mantiene los costes unitarios elevados, alarga los plazos de proyecto y limita la industrialización del sector. El PERTE de Industrialización del PEV 2026-2030 introduce un incentivo adicional de hasta 8.500 €/vivienda para sistemas de rehabilitación industrializada, pero no existe un marco normativo que defina, certifique y regule estos sistemas de forma análoga a lo que el CTE hace con los productos de construcción convencionales.

Modificación propuesta

- **Catálogo estatal de soluciones tipo:** desarrollar, mediante actualización del CTE o instrumento complementario del IDAE, un catálogo de soluciones técnicas estandarizadas por tipología edificatoria (fachadas ventiladas prefabricadas, kits de cubierta, módulos de instalación de aerotermia en serie, sistemas de aislamiento por el exterior) con procedimientos de diseño, cálculo y control de calidad predefinidos, que permitan sustituir el proyecto técnico ad hoc por la adopción de una solución homologada.
- **Homologación técnica simplificada:** establecer un procedimiento de certificación de estas soluciones tipo que, una vez obtenido, permita su instalación mediante declaración responsable del técnico en lugar de proyecto completo, reduciendo el coste y el tiempo de tramitación en actuaciones de pequeña y mediana escala.
- **Actualización periódica vinculada al mercado:** prever una revisión del catálogo cada cuatro años, coordinada con los hitos del PNRE, para incorporar nuevas soluciones industrializadas conforme evolucione la oferta del sector.

Efecto esperado

Reducción del coste unitario de proyecto y tramitación en actuaciones de rehabilitación de envolvente e instalaciones, y estímulo a la industrialización del sector al crear una demanda predecible y estandarizada a la que los fabricantes pueden orientar su producción. La escala de barrio, donde la estandarización es técnicamente más viable, se beneficia de forma especialmente intensa de este instrumento.

Nota de viabilidad

Alta viabilidad técnica y política, ya que no requiere modificación de rango legal, es ejecutable mediante actualización del CTE o instrumento complementario del IDAE, y no genera coste recaudatorio ni competencial relevante. El principal requisito es la capacidad técnica de los organismos responsables para desarrollar y mantener el catálogo, y la coordinación con las CCAA para su incorporación a los procedimientos de licencia autonómicos.

PROPUESTA B-06

Sistema de control de calidad de los certificados de eficiencia energética (CEE)

Norma afectada: RD 390/2021
Prioridad: Alta
Viabilidad política: Alta

Diagnóstico

Los CEE son el instrumento central de verificación del cumplimiento energético tanto en la normativa técnica como en los programas de ayudas. El mercado de certificación presenta problemas estructurales de calidad debido a que la presión competitiva ha reducido honorarios hasta hacer inviable una inspección técnica rigurosa, y la ausencia de un sistema de control de calidad sistemático permite que certificados basados en datos estimados (sin visita al inmueble) sean aceptados como justificación de elegibilidad. Cuando el futuro PSpC exija reducciones del 45-60% del consumo de energía primaria, la calidad del CEE deja de ser un problema técnico secundario y pasa a ser determinante de la integridad del sistema de control financiero.

Modificación propuesta

- **Auditoría a nivel autonómico por muestreo obligatoria**: modificar el RD 390/2021 para introducir un sistema de auditoría por muestreo periódica de CEE emitidos, gestionado por las CCAA con financiación estatal, con consecuencias sancionadoras para los técnicos certificadores que incurran en certificaciones sin base documental suficiente.
- **Honorarios mínimos de referencia o baremo orientativo:** establecer un baremo orientativo de honorarios mínimos según tipología y superficie del inmueble, que sirva de referencia para detectar ofertas incompatibles con una inspección técnica rigurosa, sin fijar precios obligatorios.
- **Trazabilidad reforzada en CEE vinculados a ayudas:** exigir, para los CEE utilizados como justificación de elegibilidad en el PEV y el futuro PSpC, evidencia documental mínima de visita al inmueble (fotografías geolocalizadas, fecha de medición) como condición de validez.

Efecto esperado

Mejora la fiabilidad del CEE como instrumento de control financiero, condición necesaria para que las exigencias de reducción del 45-60% del futuro PSpC se traduzcan en mejoras energéticas reales y no en ajustes documentales del certificado.

Nota de viabilidad

Alta viabilidad técnica y jurídica al tratarse de una modificación reglamentaria (RD 390/2021) sin necesidad de ley; el principal coste es la capacidad de las CCAA para ejecutar la auditoría muestral.

PROPUESTA B-07

Figura del gestor provincial de rehabilitación para municipios sin capacidad propia

Norma afectada: Art. 36 LRBRL
Prioridad: Muy alta
Viabilidad política: Media

Diagnóstico

Los municipios medianos y pequeños (menos de 20.000 habitantes), que representan más del 90% del total de municipios españoles y albergan una parte significativa del parque residencial más antiguo y menos eficiente, carecen de capacidad técnica para verificar CEE, tramitar licencias de rehabilitación integral, diseñar ordenanzas fiscales calibradas o gestionar barrios del PEV y del futuro PSpC. Esta débil capacidad técnica municipal amplifica todas las demás barreras y no cuenta con un instrumento de corrección vigente.

Modificación propuesta

- **Modificación del Art. 36** LRBRL: atribuir explícitamente a las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares la función de gestión delegada de programas de rehabilitación energética para municipios de menos de 10.000 habitantes (umbral alineado con el criterio de reto demográfico del PEV), como desarrollo específico de su función general de asistencia técnica del Art. 36.1.b.
- **Tres funciones concretas del gestor provincial:** gestión agregada de programas del PEV y el futuro PSpC concentrando la tramitación; servicio provincial de verificación técnica de CEE presentados como justificación de ayudas; y elaboración de modelos de ordenanzas fiscales estandarizadas adaptables por cada municipio.
- **Financiación específica de la función provincial:** prever, en el PEV o el futuro PSpC, una línea de apoyo financiero escalonado por tamaño de municipio para que las Diputaciones puedan asumir esta función sin merma de sus recursos propios.

Efecto esperado

Corrige la principal causa potencial de infraejecución de los fondos del PEV y el futuro PSpC en el medio rural y los municipios pequeños, sin necesidad de que cada municipio desarrolle capacidad técnica propia que su tamaño no justifica.

Nota de viabilidad

Viabilidad media: no afecta a derechos individuales ni genera coste recaudatorio directo, pero requiere modificación de la LRBRL y voluntad política de las propias Diputaciones para asumir una función adicional, lo que puede variar significativamente entre provincias.

PROPUESTA B-08

Figura del agregador de rehabilitación como beneficiario colectivo de subvenciones

Norma afectada: Art. 11 LGS; PNRE o norma sectorial de rehabilitación
Prioridad: Alta
Viabilidad política: Media

Diagnóstico

La rehabilitación a escala de barrio requiere que un actor pueda sumar voluntades dispersas de múltiples comunidades de propietarios. Sin embargo, ninguna norma regula la figura del agregador de rehabilitación: el Art. 11 LGS no contempla la posibilidad de que un agregador actúe como beneficiario colectivo de las ayudas en nombre de las comunidades que representa, lo que obliga a tramitar cada solicitud de forma individual incluso cuando la actuación se concibe y ejecuta de forma conjunta a escala de barrio.

Modificación propuesta

- **Modificación del Art. 11 LGS:** habilitar expresamente la figura del agregador de rehabilitación (entidad pública, empresa de servicios energéticos o asociación de comunidades) como beneficiario colectivo de subvenciones en representación de varias comunidades de propietarios, con reparto interno de la ayuda según acuerdo entre las partes.
- **Ampliación de las funciones del agregador**: además de las ayudas de rehabilitación para comunidades de propietarios, el agregador debería poder integrar subvenciones vinculadas a actuaciones de urbanización y espacio público (programas del IDAE, MIVAU u OECC para infraestructura verde o redes de distrito) y pagos directos del municipio por coste de urbanización, articulando una gestión verdaderamente integrada a escala de barrio.
- **Regulación específica de la figura en el PNRE**: desarrollar, en el PNRE definitivo o en una norma sectorial de rehabilitación, los requisitos de acreditación, responsabilidad y rendición de cuentas del agregador frente a la Administración concedente, cubriendo tanto la gestión de ayudas de rehabilitación como las subvenciones de urbanización integradas.

Efecto esperado

Facilita la tramitación agregada de ayudas a escala de barrio, reduciendo el coste de gestión unitario y permitiendo que actuaciones técnicamente concebidas como colectivas (redes de calor, rehabilitación industrializada en serie) se financien también de forma colectiva.

Nota de viabilidad

Viabilidad técnica media-alta al tratarse de una modificación acotada de la LGS; el principal riesgo es la falta de un modelo de responsabilidad claro entre el agregador y las comunidades representadas, que debe resolverse en el desarrollo reglamentario.

PROPUESTA B-09

Extensión y permanencia de la exención de las subvenciones de rehabilitación en el IRPF

Norma afectada: Ley 35/2006 (LIRPF), DA 5ª apdo. 4 y DA 50ª; Ley 12/2023; RD 326/2026 (PEV 2026-2030)
Prioridad: Alta

Viabilidad política: Media

Diagnóstico

Las subvenciones públicas para la rehabilitación de viviendas constituyen, con carácter general, una ganancia patrimonial sujeta al IRPF (Art. 33.1 LIRPF), lo que puede suponer que el beneficiario tribute por el importe recibido, reduciendo la cantidad neta de la ayuda.

El marco vigente contempla dos excepciones: La primera es la exención específica de la DA 5ª.4 LIRPF, que excluye de la base imponible las ayudas concedidas al amparo de determinados programas de rehabilitación energética financiados con fondos Next Generation EU, que cubre los programas del PRTR, pero no es automáticamente aplicable a los programas del PEV 2026-2030 ni, llegado el momento, a las ayudas del Plan Social para el Clima, que tienen fuente de financiación distinta (presupuestos generales y FSC respectivamente).

La segunda es la deducción temporal por obras de eficiencia energética (DA 50ª LIRPF), de hasta el 60% de la inversión, que estuvo vigente para certificados expedidos antes del 1 de enero de 2026 y que, en la fecha de este análisis, no ha sido prorrogada ni sustituida por ningún instrumento equivalente de carácter permanente.

El resultado es un marco fiscal fragmentado, temporal y de aplicación incierta para los programas futuros. En hogares de renta baja o media que reciben ayudas de varios miles de euros, la consideración de la subvención como ganancia patrimonial puede resultar un desincentivo real a la rehabilitación o, en peor, una carga económica imprevista.

Modificación propuesta

- **Extensión de la exención de la LIRPF a los programas del PEV 2026-2030 y del Plan Social para el Clima:** modificar la LIRPF para incluir explícitamente los programas de rehabilitación energética del PEV 2026-2030 y, cuando se apruebe, del PSpC, en el catálogo de ayudas exentas, con independencia de su fuente de financiación (presupuestos nacionales, FSC o fondos EU).
- **Deducción permanente por rehabilitación energética:** sustituir la deducción temporal de la LIRPF (expirada en 2025 sin sucesor) por una deducción permanente de menor porcentaje pero sin fecha de caducidad, que aporte certeza fiscal al mercado y a los técnicos que asesoran a propietarios. El porcentaje y la base máxima pueden graduarse según la profundidad de la rehabilitación acreditada, en coherencia con la estructura de los propios programas de ayuda (mayor reducción energética, mayor deducción).

Efecto esperado

Elimina la carga fiscal imprevista que puede convertir una ayuda pública alta (del 80-100% del coste de la obra) en un incentivo neto significativamente menor una vez descontada la tributación en el IRPF. Aporta certeza jurídica a los propietarios y a los gestores de subvenciones, que hoy operan en un marco de exenciones temporales y de aplicación incierta para los nuevos programas.

Nota de viabilidad

Requiere modificación de la LIRPF por ley, lo que implica su tramitación parlamentaria. La viabilidad política es media: la exención de subvenciones Next Generation fue introducida sin controversia significativa como medida de acompañamiento del PRTR; extenderla a los programas del PEV y el PSpC sigue la misma lógica y debería encontrar respaldo transversal. La creación de una deducción permanente es políticamente más compleja porque tiene coste recaudatorio recurrente, aunque relativamente acotado dado que su beneficio se limita a rehabilitaciones acreditadas.

PROPUESTA B-10

Compromiso plurianual de financiación para proyectos de rehabilitación de barrio

Norma afectada: Art. 47 LGP; Art. 25 LGS; PEV 2026-2030; marco del FSC/Plan Social para el Clima
Prioridad: Media
Viabilidad política: Media

Diagnóstico

Existe una incompatibilidad entre el principio de anualidad presupuestaria municipal y los plazos reales de los proyectos de rehabilitación de barrio, que se extienden típicamente 5 años. El PEV tiene un horizonte de financiación hasta 2030 y el FSC/PSpC hasta 2032, pero carece de compromisos individuales plurianuales regulados para proyectos concretos, lo que obliga a los promotores a depender de convocatorias anuales sucesivas sin garantía de continuidad.

Esta tensión se agrava en el arranque del plan, ya que la fuente de ingresos recurrente del FSC depende del ETS2, pospuesto a 2028, por lo que los proyectos aprobados en 2026-2027 podrían carecer de respaldo de caja hasta entonces si no se articula un mecanismo puente.

Modificación propuesta

- **Convenio de financiación plurianual en el marco del FSC/PSpC y del PEV**: regular, al amparo del Art. 47 LGP (compromisos plurianuales), la posibilidad de suscribir con el Ayuntamiento gestor de un proyecto de barrio un convenio que garantice la disponibilidad de fondos para todo el horizonte de ejecución, sin necesidad de convocatorias anuales sucesivas. El convenio debe mencionar explícitamente tanto el PSpC como el PEV como fuentes posibles.

Efecto esperado

Da seguridad financiera a los proyectos de rehabilitación de barrio de mayor escala y duración, reduciendo el riesgo de interrupción de obras por agotamiento de crédito presupuestario en un ejercicio concreto.

Nota de viabilidad

El Art. 47 LGP ya habilita los compromisos plurianuales con carácter general; la reforma consiste en aplicarlos.

5.3. Síntesis de propuestas

La tabla siguiente reúne el conjunto de las veinte propuestas desarrolladas en este capítulo:

Código	Barrera	Norma afectada	Problema específico	Solución regulatoria propuesta
A-01	**Fragmentación institucional**	Art. 18 EPBD; Arts. 13 y 53 LPAC	El ciudadano interactúa con varias administraciones distintas; las ventanillas únicas municipales existentes asesoran pero, en general, no tramitan	Expediente único municipal que integre licencia, CEE y elegibilidad de la ayuda bajo una sola unidad gestora. Incluir además gestiones de los servicios sociales en los casos en los que se identifica vulnerabilidad
A-02	**Incentivos fiscales desiguales**	LRHL, Arts. 74 y 103	Bonificaciones de IBI e ICIO heterogéneas; la mayoría de municipios pequeños no las han activado	Modelo de ordenanza tipo con bonificaciones graduadas según profundidad de la rehabilitación acreditada. Asegurar que la exención del ICIO beneficia al propietario final y no al constructor.
A-03	**Efecto catastral**	LRHL, Art. 74; LCI, Art. 8; Art. 17 EPBD	La rehabilitación profunda incrementa el valor catastral y con él la cuota de IBI de forma permanente, lo que puede desincentivar la actuación	Bonificación obligatoria mínima de IBI para mejoras de al menos dos escalones energéticos; compensar el incremento del valor catastral a través de bonificaciones del IBI para hogares vulnerables
A-04	**Fragmentación procedimental**	Art. 69 LPAC; ordenanzas municipales	Multiplicidad de licencias, declaraciones según municipio y tipo de obra; inseguridad jurídica que desincentiva actuaciones de mayor envergadura	Criterio nacional uniforme de referencia para distinguir declaración responsable de licencia; silencio positivo para actuaciones de envolvente e instalaciones
A-05	**Débil capacidad técnica municipal**	Organización municipal; Art. 18 EPBD	Retrasos en licencias por sobrecarga de servicios técnicos	Unidad técnica integrada, preferentemente integrada en los servicios de ventanilla única con plazo preferente para rehabilitación energética; convenio de apoyo con Diputación Provincial
A-06	**Carga documental excesiva**	Art. 12 EPBD; procedimientos de ayudas	Coste de gestión documental del 5-10% del valor de la ayuda en actuaciones de pequeña escala	Pasaporte de Renovación como sustitutivo parcial de la documentación técnica exigida en convocatorias municipales de ayuda
A-07	**Actuación compleja a Escala de barrio**	Arts. 29 y 31 LSRU; legislación autonómica	Declaración de ARRU con plazos de 5-8 años, incompatibles con los ciclos de convocatoria de ayudas	Procedimiento simplificado de ARRU con plazo máximo de 12 meses y elegibilidad automática para el PEV y el futuro PSpC

Código	Barrera	Norma afectada	Problema específico	Solución regulatoria propuesta
A-08	**Duplicidad de estructuras administrativas**	Art. 27 RD SUCYR; Art. 18 EPBD	Riesgo de crear dos unidades técnicas paralelas (PLCR y Oficina de Rehabilitación) con funciones solapadas	Integración formal de ambas unidades en una estructura municipal única de gestión energética del parque
A-09	**Ausencia de financiación puente**	Arts. 165-175 LRHL; Art. 112.3 LRHL	La espera de resolución de la subvención bloquea el inicio de obras, especialmente en comunidades con propietarios sin liquidez	Fondo municipal de anticipo con recuperación automática al cobro de la subvención
A-10	**Fragmentación del proceso rehabilitador**	Art. 25.2.d LRBRL; RD 56/2016	La comunidad debe coordinar por separado técnico, constructora, gestor de subvención y financiación puente	Modelo "de acompañamiento integral" municipal que incluye diagnóstico, gestión de ayuda, gestión de acuerdos, supervisión de obra e intermediación financiera en un único interlocutor
B-01	**Pérdida de viabilidad económica por demora administrativa**	Art. 24 LPAC; Art. 25 LGS	Retraso en la resolución de ayudas: el promotor no puede iniciar obras con seguridad jurídica	Silencio administrativo positivo con control posterior reforzado en bases reguladoras que establezcan las CCAA
B-02	**Fragmentación institucional**	Art. 28 y DA 2.ª LPAC; Art. 22 EPBD	Registro CEE, Catastro, Registro de la Propiedad y registros de fianzas no interconectados	Arquitectura de datos interoperable centrada en el Registro Digital del Edificio, con calendario vinculante de implementación y régimen de responsabilidad por incumplimiento
B-03	**Deber de conservación no real + bloqueos urbanísticos**	Art. 9 LSRU; DA 3.ª LSRU; Art. 9 EPBD (MEPS); RDL 7/2015	Sin umbral energético legal exigible los MEPS no pueden activarse; tres automatismos urbanísticos habituales (edificabilidad, alineación de fachada, renovables) siguen requiriendo modificación del planeamiento	Transposición de MEPS con efectos sobre el deber de conservación; habilitación automática en la LSRU de aumento de edificabilidad, sobrepasar alineación de fachada e instalación de renovables con informe municipal favorable. Promover cambios en las leyes del suelo autonómicas que permitan lo anterior.
B-04	**Carbono incorporado sin desarrollo normativo**	CTE; Art. 8.2 LCCTE; Art. 7 EPBD	Obligación legal de minimizar huella de carbono de materiales vigente desde 2021 sin reflejo en el CTE ni en los programas de ayudas. Obligación inminente derivada de la EPBD	Nuevo DB que incluya límites de PCG por ciclo de vida; exigencia de DAP en licitaciones públicas

Código	Barrera	Norma afectada	Problema específico	Solución regulatoria propuesta
B-05	**Falta de estandarización e industrialización**	RD 314/2006 (CTE); RD 1027/2007 (RITE)	Cada rehabilitación requiere proyecto ad hoc	Catálogo estatal de soluciones tipo por tipología edificatoria con homologación simplificada que permita sustituir proyecto completo por declaración responsable técnica. Posibilidad de vincularlo al PERTE de la Industrialización de la vivienda
B-06	**Baja calidad del mercado de certificación**	RD 390/2021	Presión competitiva reduce honorarios hasta hacer inviable una inspección rigurosa; CEE sin visita al inmueble aceptados como justificación de elegibilidad	Auditoría a nivel autonómico por muestreo obligatoria de CEE; baremo orientativo de honorarios; trazabilidad documental mínima para CEE vinculados a ayudas
B-07	**Débil capacidad técnica municipal**	Art. 36 LRBRL	Más del 90% de municipios sin capacidad técnica para gestionar programas complejos, verificar CEE o diseñar ordenanzas calibradas	Atribución explícita a Diputaciones Provinciales de la función de gestión delegada de programas de rehabilitación para municipios de menos de 10.000 habitantes
B-08	**Escala de barrio inviable**	Art. 11 LGS	Ninguna norma habilita al agregador como beneficiario colectivo de subvenciones en nombre de varias comunidades; cada solicitud debe tramitarse individualmente	Modificación del Art. 11 LGS para habilitar al agregador de rehabilitación como beneficiario colectivo, con regulación de responsabilidad en el PNRE. El agregador podría incorporar las ayudas/subvenciones vinculadas con otras obras (espacio público, urbanización, etc.)
B-09	**Desincentivo fiscal en IRPF por subvenciones de rehabilitación**	LIRPF, DA 5ª apdo. 4 y DA 50ª; RD 326/2026 (PEV)	La exención IRPF solo cubre programas Next Generation (PRTR); las ayudas del PEV 2026-2030 y del PSpC pueden tributar como ganancia patrimonial	Extensión de la exención DA 5ª.4 LIRPF a los programas del PEV y el PSpC; deducción permanente por rehabilitación energética en sustitución de la DA 50ª
B-10	**Temporalidad de las ayudas**	Art. 47 LGP; Art. 25 LGS; PEV 2026-2030; FSC/PSpC	Proyectos de barrio de 4-8 años dependen de convocatorias sin garantía de continuidad; los ingresos reales del FSC no llegarán hasta 2028 por el retraso del ETS2	Convenio plurianual de financiación en el marco del FSC/PSpC y del PEV que garantice disponibilidad de fondos para todo el horizonte de ejecución, con mecanismo puente para el periodo 2026-2027

Las cuatro propuestas de mayor prioridad

Cuatro propuestas (dos de cada bloque) corrigen las barreras calificadas más relevantes y constituyen, por tanto, el núcleo más urgente del conjunto:

- **A-01, Ventanilla única municipal de tramitación integrada:** corrige la fragmentación institucional desde el extremo local, sin requerir reforma legal.
- **B-02, Interoperabilidad de registros:** corrige la fragmentación institucional desde el extremo estatal, complementaria a la A-01.
- **B-07, Gestor provincial de rehabilitación:** corrige la débil capacidad técnica municipal, barrera amplificadora de todas las demás.
- **B-03, Deber de conservación real + automatismos urbanísticos:** activa palancas coercitivas hoy inoperantes y elimina los bloqueos técnicos más frecuentes.

Esta combinación no es casual porque las cuatro barreras de severidad más alta identificadas en los capítulos previos son precisamente aquellas en las que ninguna reforma aislada produce efecto si no se acompaña de las demás. La interoperabilidad de registros no produce efecto si la ventanilla única que los integra con las ayudas no está operativa (A-01); la ventanilla única no funciona sin capacidad técnica para gestionarla (B-07); y ninguna de estas mejoras activa el deber de conservación sin un umbral energético legal exigible (B-03).

5.4. Conclusión sobre las propuestas de mejora

Las veinte propuestas de este capítulo no deben entenderse como un listado de reformas independientes susceptibles de aprobación aislada, sino como un sistema de intervenciones interdependientes en el que el bloque local (A) y el bloque nacional-europeo (B) se condicionan mutuamente, ya que las reformas locales son ejecutables a corto plazo pero su efecto se multiplica si se acompañan de los desarrollos normativos estatales correspondientes, y viceversa.

El PNRE definitivo, cuya aprobación está prevista para diciembre de 2026, constituye la ventana de oportunidad más próxima para articular un calendario vinculante de estas reformas. Sin ese calendario, la ambiciosa apuesta financiera española en rehabilitación (PEV y PSpC, junto con el PRTR finalizado, con más de 18.500 millones de euros hasta 2032) corre un riesgo de infraejecución.

6. Policy Briefs

Basado en los capítulos anteriores de este documento se han redactado cuatro documentos de políticas (policy briefs), que suponen cuatro lecturas estratégicas para la acción local:

- **Documento de políticas 1**. Marco normativo europeo: EPBD, EED y RED. En este documento se identifica qué exige cada directiva a la escala local, qué hitos cuantitativos marca el calendario europeo, y qué papel pueden jugar los municipios en esta ventana de transposición todavía abierta

- **Documento de políticas 2**. Marco normativo español para la rehabilitación. Dentro del marco normativo en construcción nacional, los municipios tienen varias responsabilidades, como fomentar la rehabilitación, ejercer el control urbanístico a través de las licencias, o ajustar los impuestos locales. Estas cuestiones se desgranan en este documento.

- **Documento de políticas 3**. Procedimientos administrativos de la rehabilitación. La pregunta que este Documento de políticas responde es hasta qué punto las garantías al ciudadano frente a la complejidad de un proceso de rehabilitación de un edificio que la regulación existente reconoce se cumplen en la práctica a lo largo de las diferentes etapas que recorre el ciudadano hasta rehabilitar su edificio.

- **Documento de políticas 4**. Veinte reformas regulatorias para la rehabilitación. Este documento reúne veinte propuestas concretas de modificación normativa dirigidas a desbloquear la rehabilitación energética del parque edificado de forma masiva. Las propuestas y barreras que recogemos provienen del diagnóstico que se sintetiza en los documentos de políticas 1 a 3. Las 10 primeras propuestas son en relación a la normativa local y de los procedimientos administrativos. Las 10 propuestas de modificación restantes se centran en la normativa nacional y europea.

7. Referencias normativas principales

Norma / Artículo	Contenido relevante
Directiva (UE) 2024/1275 (EPBD refundida)	Directiva de Eficiencia Energética de los Edificios, DOUE 8.5.2024
Directiva 2012/27/UE (EED, mod. 2023/1791)	Directiva de Eficiencia Energética, DOUE 20.9.2023
Directiva (UE) 2018/2001 (RED II, mod. 2023/2413 - RED III)	Directiva de Energías Renovables, DOUE 31.10.2023
Reglamento (UE) 2023/955 (FSC)	Fondo Social para el Clima
Reglamento (UE) 2021/241 (MRR)	Mecanismo de Recuperación y Resiliencia - Next Generation EU
Ley 7/2021, LCCTE	Ley de Cambio Climático y Transición Energética. Última actualización consolidada: 4.12.2025.
Ley 39/2015, LPAC	Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
RDL 2/2004, LRHL	Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales
RDL 7/2015, LSRU	Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (mod. por LCCTE DF 4ª y L. 12/2023)
Ley 49/1960 (mod.), LPH	Ley de Propiedad Horizontal (con mod. L. 8/2013, RDL 7/2019, LCCTE DF 10ª, L. 12/2023)
Ley 7/1985 (mod.), LRBRL	Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local
Ley 38/1999, LOE	Ley de Ordenación de la Edificación
RD 314/2006 (mod.), CTE	Código Técnico de la Edificación - DB-HE, DB-HR
RD 390/2021	Procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios
RD 1027/2007 (mod. RD 178/2021), RITE	Reglamento de Instalaciones Térmicas en Edificios. RD 178/2021: en vigor desde 1.7.2021; transpone Directivas 2018/844, 2018/2001 y 2018/2002; incorpora energías renovables como 4ª exigencia técnica; nueva IT sobre evaluación de alternativas en reformas; prohibición calderas tipo B.
Ley 12/2023	Ley por el Derecho a la Vivienda; base habilitante del PEV 2026-2030
PEV 2026-2030	Plan Estatal de Vivienda 2026-2030 (aval unánime CCAA en Conferencia Sectorial, 21.5.2026). 7.000 M€; 60 % Estado / 40 % CCAA. Convenios bilaterales MIVAU-CCAA pendientes de firma.
PSpC (borrador mayo 2026)	Plan Social para el Clima - transposición del Reglamento FSC. Dotación estimada: 4.723 M€ para España (2026-2032). Pendiente de aprobación definitiva.
PNRE (borrador diciembre 2025)	Plan Nacional de Renovación de Edificios. Borrador remitido a la Comisión Europea. Versión definitiva prevista: diciembre 2026. Sustituye a la ERESEE 2020.
RD 36/2023	Sistema de Obligaciones de Ahorro Energético (CAE)
PNIEC 2023-2030	Plan Nacional Integrado de Energía y Clima — MITECO

Ley 38/2003, LGS	Ley General de Subvenciones (Art. 22.2.c: concesión directa por razones de interés social)
Proyecto de RD SUCYR (MITERD)	RD por el que se regulan los sistemas urbanos de calefacción y refrigeración. Aprobación definitiva esperada para finales de 2026.
PRTR (varios RD y resoluciones)	Plan de recuperación, transformación y resiliencia
Ley 35/2006 de LIRPF)	DA 5ª.4: exención del IRPF para subvenciones de rehabilitación energética concedidas al amparo de los programas financiados con fondos Next Generation EU (RD 853/2021 y otros expresamente listados. No extensible automáticamente a los programas del PEV 2026-2030 (RD 326/2026) ni al PSpC. DA 50ª: deducción temporal por obras de mejora de eficiencia energética de hasta el 60% de la inversión, condicionada a certificados de eficiencia energética expedidos antes del 1 de enero de 2026; expirada sin sucesor en la fecha de este análisis.