Veinte reformas regulatorias para la rehabilitación

Recomendaciones para municipios que quieren impulsar la rehabilitación masiva

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 siguientes documentos de políticas:

- **Marco normativo europeo: EPBD, EED y RED.** Explica cómo influyen en la escala municipal las tres directivas europeas que fijan el marco de descarbonización del parque edificado hasta 2050 (la EPBD, la EED y la RED), con sus hitos cuantitativos y plazos, y qué papel puede jugar tu municipio mientras su transposición en España sigue en marcha.
- **Marco normativo español para la rehabilitación.** Describe el marco normativo español aplicable a la rehabilitación energética, desde el procedimiento administrativo común hasta la fiscalidad local, y la capacidad de acción de tu municipio: incentivar la rehabilitación, ejercer el control urbanístico o desarrollar planificación local.
- **Procedimientos administrativos de la rehabilitación**. Reconstruye el proceso de rehabilitación desde la perspectiva del ciudadano que lo atraviesa, en nueve etapas sucesivas, y contrasta las garantías que la ley le reconoce (plazos, no duplicidad documental, interoperabilidad de registros) con lo que ocurre en la práctica.

El diagnóstico completo del que derivan estas veinte propuestas se desarrolla en los capítulos 1 a 4 del documento *Rehabilitación energética masiva de edificios: marco normativo, barreras y propuestas de reforma*. Este Documento de políticas corresponde a su capítulo 5, "Propuesta de reformas regulatorias para la rehabilitación masiva".

Fecha de publicación:
16/09/2026

CONTEXTO

Europa se ha puesto el objetivo de descarbonizar su parque edificado de aquí a 2050. Para cumplirlo, España está desplegando una dotación financiera relevante, pero la disponibilidad de fondos no garantiza su ejecución ya que existen bloqueos estructurales que no se resuelven por sí solos.

Existen tres barreras que resultan especialmente determinantes porque amplifican a todas las demás. La **fragmentación institucional:** ni el municipio, ni la comunidad autónoma, ni el Estado tienen una visión completa del proceso porque cada administración participa de una parte sin estar coordinadas. **La propiedad horizontal:** el 80% del parque de vivienda colectiva español pertenece a comunidades de propietarios, un régimen en el que la heterogeneidad de perfiles (edad, renta, capacidad de pago) puede bloquear la decisión de rehabilitar incluso cuando hay financiación disponible. Y la **débil capacidad técnica de los municipios pequeños:** más del 90% de los municipios españoles tiene menos de 20.000 habitantes y carece de personal especializado para los procedimientos vinculados a la rehabilitación integral.

RECOMENDACIONES: síntesis de las veinte propuestas

Propuestas de modificación de la normativa local y de los procedimientos administrativos

Te proponemos diez reformas que tu municipio puede impulsar a corto plazo mediante ordenanza, instrucción interna o reorganización de sus servicios.

Barrera	Norma afectada	Problema específico	Solución regulatoria propuesta
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
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.
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
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
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

Barrera	Norma afectada	Problema específico	Solución regulatoria propuesta
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
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
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
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
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

Propuestas de modificación de la normativa nacional y europea

Se proponen 10 reformas de leyes o reglamentos estatales, o desarrollo de instrumentos vinculados a la transposición de las directivas europeas. Son, en general, reformas de mayor calado y tramitación más lenta, pero también las que corrigen las barreras más severas.

Barrera	Norma afectada	Problema específico	Solución regulatoria propuesta
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
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
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.
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	Proyecto nuevo DB-HSA (pendiente de aprobación), para que incluya límites de PCG de ciclo de vida; exigencia de DAP en licitaciones públicas

Barrera	Norma afectada	Problema específico	Solución regulatoria propuesta
Falta de estanderización 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
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
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
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.)
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
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

BUENAS PRÁCTICAS

Mon Accompagnateur Rénov' | Francia

Desde 2024, Francia exige un acompañante certificado y obligatorio para acceder a las ayudas de rehabilitación de mayor alcance, que asume en un único interlocutor el apoyo técnico, administrativo, social y financiero al propietario. Ya hay más de 3.000 acompañantes activos en todo el país, y su coste (entre 2.000€ y 4.000€) está parcial o totalmente subvencionado según la renta del hogar. Puedes consultarlo aquí.

CONCLUSIONES

Las veinte propuestas no son un listado de reformas independientes que se resuelven de forma aislada: son un conjunto interdependiente en el que las políticas locales y nacionales se condicionan mutuamente. Las reformas locales son ejecutables a corto plazo, pero su efecto se multiplica si se acompañan de las reformas estatales correspondientes, y viceversa. El Plan Nacional de Renovación de Edificios (PNRE), cuya aprobación definitiva está prevista para diciembre de 2026, constituye la próxima ventana de oportunidad para coordinar estas reformas. Sin esa coordinación, la ambiciosa dotación financiera —Plan Estatal de Vivienda y Plan Social para el Clima, que suman más de 18.500 millones de euros hasta 2032— corre un riesgo real de infraejecución.

> ***Las barreras que motivan cada propuesta se describen en el capítulo 4 "Barreras regulatorias estructurales a la rehabilitación profunda" del documento Rehabilitación energética masiva de edificios: marco normativo, barreras y propuestas de reforma; su origen en el marco normativo español, en el documento «Marco normativo español para la rehabilitación»; y su origen en las directivas europeas, en el documento «Marco normativo europeo: EPBD, EED y RED».***

Para conocer las fichas completas de cada una de las veinte propuestas —incluyendo diagnóstico, modificación propuesta, efecto esperado y viabilidad—, lee el Capítulo 5, "Propuesta de reformas regulatorias para la rehabilitación masiva", del documento completo "*Rehabilitación energética masiva de edificios: marco normativo, barreras y propuestas de reforma*".

Sobre el proyecto URBANEW-EMC³ y GBCE

Este documento es resultado del proyecto URBANEW-EMC³ (Enabling Massive Change for Climate-neutral Cities), coordinado por el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz y financiado por la Comisión Europea en el marco de la Misión de la UE "100 ciudades inteligentes y climáticamente neutras en 2030". El proyecto da continuidad a URBANEW (2023-2025) y reúne a las siete Ciudades Misión españolas (Barcelona, Madrid, Sevilla, Valencia, Valladolid, Vitoria-Gasteiz y Zaragoza) con el objetivo de desplegar estrategias de rehabilitación masiva del entorno construido a escala urbana, trabajando en cuatro ámbitos clave: planificación estratégica municipal, adaptación normativa, gobernanza multinivel y mecanismos de financiación.

GBCE participa en URBANEW-EMC³ facilitando la interlocución entre el ámbito municipal y el marco regulatorio estatal y europeo. Este Documento de políticas se enmarca en el eje de adaptación normativa del proyecto, y traduce a recomendaciones concretas el trabajo de análisis del marco jurídico aplicable a la rehabilitación energética.

El Consejo para la Edificación Sostenible en España, o Green Building Council España (GBCE), es la principal organización de edificación sostenible en nuestro país. Es una plataforma de encuentro y diálogo que brinda información y formación de vanguardia para orientar y ayudar a sus asociados en la transformación hacia la edificación sostenible, atendiendo al bienestar de las personas. Pertenece a WorldGBC, una red global amplia, creciente y diversa, con presencia en más de 70 países y 36.000 miembros que representan a toda la cadena de valor. GBCE tiende la mano a todos los agentes de la cadena de valor y a los decisores políticos para apoyarlos a avanzar hacia la sostenibilidad del sector de la edificación.

GLOSARIO

- **ARRU:** Áreas de Regeneración y Renovación Urbana.
- **CEE:** Certificado de Eficiencia Energética.
- **DAP:** Declaración Ambiental de Producto, documento que certifica el impacto ambiental de un material de construcción.
- **DB-HSA:** Documento Básico de Sostenibilidad Ambiental, nueva sección del CTE (proyecto de real decreto, pendiente de aprobación).
- **EED:** Directiva de Eficiencia Energética (2023/1791).
- **EPBD:** Directiva de Eficiencia Energética de los Edificios (2024/1275).
- **ETS2:** Segundo régimen de comercio de derechos de emisión de la UE, fuente de ingresos prevista del Plan Social para el Clima desde 2028.
- **FSC:** Fondo Social para el Clima.
- **LIRPF:**Ley de IRPF.
- **LGP:** Ley General Presupuestaria.
- **LGS:** Ley General de Subvenciones (Ley 38/2003).
- **LPH:** Ley de Propiedad Horizontal (Ley 49/1960).
- **LRBRL:** Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (Ley 7/1985).
- **LRHL:** Ley Reguladora de las Haciendas Locales (RDL 2/2004).
- **LSRU:** Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (RDL 7/2015).
- **PLCR:** Plan Local de Calefacción y Refrigeración.
- **PSpC:** Plan Social para el Clima. Instrumento financiero dirigido a hogares vulnerables.
- **MEPS:** Normas Mínimas de Eficiencia Energética, por sus siglas en inglés.
- **PERTE:** Proyecto Estratégico para la Recuperación y Transformación Económica.
- **PEV:** Plan Estatal de Vivienda 2026-2030 (RD 326/2026, de 22 de abril).
- **PNRE:** Plan Nacional de Renovación de Edificios.
- **RD SUCYR:** Proyecto de Real Decreto de Sistemas Urbanos de Calefacción y Refrigeración.

C/Moreto 15, 6º izda.
28014 Madrid - España
www.gbce.es

Tel. +34 91 411 98 55
comunicacion@gbce.es
info@gbce.es