



Alegaciones: Plan Nacional de Renovación de Edificios

Preámbulo y consideraciones previas de la Fundación Renovables

El Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico (MITERD) saca la presente consulta pública al Plan Nacional de Renovación de Edificios de acuerdo con el artículo 3 de la Directiva (UE) 2024/1275 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril de 2024, relativa a la eficiencia energética de los edificios.

Como tal, la Directiva insta a cada Estado miembro el establecer sus propios Planes Nacionales de Renovación de Edificios para garantizar que los parques nacionales de edificios residenciales y no residenciales, tanto públicos como privados, tengan alta eficiencia energética, estén descarbonizados y tengan cero emisiones netas de cara a 2050.

Sin embargo, es importante recalcar que, para lograr este objetivo, será necesario aumentar los objetivos y la regulación que marca la Directiva. Esto es así porque [el 82% del parque edificado de nuestro país consume más recursos de los necesarios](#) y, a pesar de haberse dado un [crecimiento del 51,61% en rehabilitaciones respecto a 2019](#), el parque rehabilitado continúa situándose muy por debajo de los objetivos europeos.

En lo que a pobreza energética respecta, la antigüedad de muchos edificios de viviendas y sus deficiencias constructivas son el gran causante del exceso de demanda energética para obtener condiciones climáticas adecuadas, objetivo que en muchas ocasiones no se logra. En España más del 50% de los edificios no disponen de aislantes porque la primera norma ([NBE CT 79](#)) que exige límites en los coeficientes de pérdidas es del año 1979 y el 97% no cumplen la normativa vigente.

Desde la Fundación Renovables vemos con preocupación los siguientes aspectos de la Directiva:

- La dependencia de la Directiva de la taxonomía climática que considera que la renovación de edificios es una actividad sostenible siempre y cuando se alcance un ahorro de energía de al menos el 30%, es decir que, a pesar de su origen fósil, varias tecnologías emisoras podrían ser consideradas sostenibles si están por encima de ese umbral de ahorro.
- La ambigüedad en la definición de los conceptos “edificio de cero emisiones” y “renovación profunda”
- El relegado de la regulación a su incorporación en los códigos de construcción, a la ordenación del territorio y a las ordenanzas municipales.
- Los umbrales de emisiones para edificios no residenciales.
- La no obligatoriedad de la inclusión de aplicaciones inteligentes en los edificios.

Ante un escenario climático cada vez más volátil y, debido al amplio rango de temperaturas que se cubren en este sector, proponemos que el principio rector que guíe este plan sea el de “primero la eficiencia energética” que dicta la Directiva (UE) 2023/1791 (15).

Comentarios y propuestas

- **Visión general del parque inmobiliario nacional, de las barreras y deficiencias del mercado, de las capacidades de los sectores de la construcción, eficiencia energética y energías renovables y del porcentaje de hogares vulnerables.**

El diagnóstico también deberá incluir:

- Inventario comprensivo del parque de edificios nacional y cuantificación según tipología.
- La tipología deberá clasificarse por tipo de tenencia: privada, administración pública (disgregando por estatal, autonómica, municipal y equipamientos) y empresas público-privadas, para establecer el orden de urgencia de las renovaciones.
- Las estadísticas respecto a los hogares vulnerables deberán estar disgregadas por variables como edad, género, nivel de renta, discapacidad, desempleo, y demás factores que repercutan en la vulnerabilidad económica.

Número de edificios y superficie total (m²):

- por tipo de edificio (incluidos los edificios públicos y las viviendas sociales)
- por clase de eficiencia energética
- edificios de consumo de energía casi nulo
- edificios menos eficientes (incluida una definición)
- proporción prevista de edificios exentos con arreglo al artículo 9, apartado 6, letra b)

Número de edificios y superficie total (m²):

- por antigüedad del edificio
- por tamaño del edificio
- por zona climática
- demoliciones [número y superficie total (m²)]

Número de certificados de eficiencia energética:

- por tipo de edificio (incluidos los edificios públicos)
- por clase de eficiencia energética
- por período de construcción

Definiciones clave:

- **Edificio de cero emisiones:** según la EPBD: *“es un edificio con una demanda energética muy baja, con cero emisiones de carbono procedentes de combustibles fósiles in situ, y cero o una cantidad muy baja de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) operativas.*

Para 2030, todos los edificios nuevos deben ser edificios de cero emisiones, y los edificios existentes deben transformarse en edificios de cero emisiones para 2050, como define el punto 20 del artículo 2 de la Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios.”

Sólo para edificios cuyos consumos (todos, incluyendo calefacción, refrigeración, ACS, cocina, ventilación) sean 100% eléctricos y de fuentes renovables. Tener en cuenta también las emisiones embebidas.

- **Edificio de consumo de energía casi nulo:** según la EPBD: *“edificio con un nivel de eficiencia energética muy alto, determinado de conformidad con el anexo I, que no sea peor que el nivel óptimo de rentabilidad para 2023 notificado por los Estados miembros con arreglo al artículo 6, apartado 2, y en el que la cantidad casi nula o muy baja de energía requerida está cubierta, en muy amplia medida, por energía procedente de fuentes renovables, incluida energía procedente de fuentes renovables producida in situ o energía procedente de fuentes renovables producida en las proximidades.”*

Establecer un valor para estos edificios. Establecer también un porcentaje de energía cubierta que tiene que provenir de fuentes renovables in situ o próximas y definir mejor lo que significa próximas.

- **Renovación profunda:** según la EPBD: *“es una renovación en consonancia con el principio de «primero, la eficiencia energética», que se centra en los elementos esenciales de un edificio y transforma un edificio o una unidad de un edificio a uno de consumo de energía casi nulo (antes del 1 de enero de 2030), o en un edificio de cero emisiones (a partir del 1 de enero de 2030), como define el punto 20 del artículo 1 de la Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios.”*
- **Edificio menos eficiente:** *“es un edificio con calificación G según el certificado de eficiencia energética medido en uso de energía primaria en kWh/m²/año”.*
- **Edificio habitable:** no existía esta definición previamente en la EPBD. Un edificio habitable es aquel que reúne las condiciones técnicas y funcionales necesarias de seguridad, salubridad, accesibilidad y eficiencia energética óptimas garantizando condiciones adecuadas de confort, higiene, protección frente a riesgos físicos y ambientales, y funcionalidad de los espacios para el desarrollo de una vida digna. Para ello deberán estar diseñados, construidos y mantenidos de forma que aseguren la integridad física y la autonomía de los usuarios así como la eficiencia energética de las instalaciones.
- **Edificio accesible:** no existía esta definición previamente en la EPBD.
- **Edificio electrificado:** no existía esta definición previamente en la EPBD. Un edificio electrificado es aquel en el que todos los consumos están electrificados al 100%.
- **Hoja de ruta con objetivos e indicadores de progreso, que incluya la reducción del número de personas afectadas por la pobreza energética, con vistas a alcanzar el objetivo de neutralidad climática a más tardar en 2050.**

Proponemos los siguientes **indicadores:**

- **Registro de edificios con y sin combustibles fósiles** para la calefacción, refrigeración y agua caliente sanitaria clasificados por tipología de edificios y por porcentaje de pobreza energética.
- **Porcentaje de electrificación de los sistemas** de calefacción y refrigeración de los hogares vulnerables, sin que esto repercuta en un aumento en la factura de la luz (por lo que estas actuaciones deben estar ligadas al bono social, para evitar un aumento de pobreza energética en los hogares).
- **Eliminación de los indicadores de ahorro anual en consumo de energía primaria y final**, ya que, en su gran mayoría, los hogares que sufren de pobreza energética tienen un consumo energético que no cubre las necesidades básicas, por lo que una mejora en este aspecto puede conllevar un aumento en el gasto energético, y no por ello significará que la rehabilitación haya fracasado.
- **Capacidad de los hogares de mantener su vivienda en temperatura adecuada en verano además de en invierno.** Esto se puede realizar a través de la inclusión de la pregunta del confort en verano en la encuesta de condiciones de vida (ECV) del INE, para incorporar la problemática de la pobreza energética en verano que está cobrando especial relevancia en España dadas las intensas y persistentes olas de calor de los últimos años.
- **Mejora de la salud**, siguiendo la línea que marca la medida 12 de la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética de 2019, calculada en términos de mejora de la calidad del aire interior de las viviendas y la reducción de las enfermedades producidas por exceso de frío o calor en el interior de la vivienda (tanto físicas como psicológicas y somáticas).

Y los siguientes **objetivos**:

- Objetivo de **rehabilitar 500.000 viviendas de uso habitual al año**, para obtener un parque inmobiliario descarbonizado en 2040.
- De las viviendas rehabilitadas, el 50% deben pertenecer a hogares vulnerables o a zonas de urgente actuación urbana.
- Objetivo de **rehabilitar el 5% de los edificios dedicados a la prestación de servicios.**
- Objetivo de que todos los edificios de nueva construcción que entren en funcionamiento a partir de 2026 o a los que se otorgue licencia de obra a partir de la publicación del Plan, con una superficie superior a 1.000 m², se ejecuten bajo los **criterios de Edificios de Consumo de Energía Casi Nulo, nZEB, y que sus necesidades energéticas estén cubiertas al 100% con electricidad de origen renovable.**

Al carecer de datos oficiales respecto al número de edificios dedicados a la prestación de servicios a nivel nacional, proponemos la siguiente hoja de ruta para el parque residencial.

Primera fase 2025 – 2030: Rehabilitación de un mínimo del 25% del parque inmobiliario de primera vivienda para 2040.

Segunda fase 2031 – 2035: Rehabilitación de un mínimo del 37,5% del parque inmobiliario de primera vivienda para 2040.

Tercera fase 2036 – 2040: Rehabilitación de un mínimo del 37,5% restante del parque inmobiliario de primera vivienda para 2040.

- **Políticas y medidas puestas en ejecución y previstas para la aplicación de la hoja de ruta.**

En edificios de nueva construcción (sean de la tipología que sean):

- Todos los edificios de nueva construcción que entren en funcionamiento a partir de 2025 o a los que se otorgue licencia de obra en la actualidad, con una superficie superior a los 1.000 m², deberán ejecutarse bajo los criterios de Edificios de Consumo de Energía Casi Nulo, nZEB, y que sus necesidades energéticas estén cubiertas al 100% con electricidad de origen renovable producida in situ o en las proximidades.
- Minimización del carbono embebido de las nuevas construcciones.

En edificios existentes del sector residencial:

- Desarrollar un plan de formación y comunicación sobre rehabilitación energética para inmobiliarias y ciudadanos/as a nivel regional y municipal.
- Incluir en las certificaciones el consumo de energía típico de las instalaciones técnicas del edificio (calefacción, refrigeración, agua central sanitaria, cocina, ventilación, iluminación y automatización y control). Incluir, además, la generación de autoconsumo y renovables, porcentaje consumido en autoconsumo, además del proveniente de una comunidad energética. Expresar generación y consumo en kWh/m²/año.
- Desarrollo de un plan de eliminación del gas natural, del butano y del propano en el sector residencial, fijando como objetivo la transformación por electrificación 100% de 500.000 viviendas/año, con el apoyo de ayudas públicas. En los casos en los que exista recurso de biomasa de proximidad procedente de limpieza de montes se podrá utilizar e los sistemas de calefacción.
- Exigencia de certificados A o B a los edificios y zonas con mayor volumen de ingresos. En caso de no consecución en el plazo establecido por el Plan, corresponderá una penalización de incremento en el Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI).
- Establecer deducciones fiscales no sólo atendiendo a la rehabilitación si no también al grado de electrificación, accesibilidad y habitabilidad del edificio.
- Prohibir la concesión de licencias de obras en edificios que utilicen combustibles fósiles a partir de 2026. Adaptación de las licencias de obra favoreciendo la rehabilitación de edificios considerando su cuantificación en función de la zona de actuación (centro y barrios de urgente intervención).

- Eliminación del gas para la climatización de todos los edificios públicos antes de 2026 y sustitución por bombas de calor con aerotermia.
- Implementar mejores prácticas de diseño arquitectónico pasivo, a tenor de las condiciones meteorológicas actuales y futuras. Es una realidad que se han perdido muchas prácticas de construcción racional frente a la sobreutilización de superficies acristaladas y de materiales cuyo comportamiento energético, tanto de ganancia directa como inercial, no ayudan a que los sistemas de climatización sean activos y palien las consecuencias de priorizar el diseño frente a la sostenibilidad del edificio. Muchas de las cargas térmicas que hay que gestionar están causadas, de forma intrínseca, por el diseño adoptado.
- A partir de 2025, no conceder licencias de obras en edificios que utilicen combustibles fósiles. Adaptación de las licencias de obra favoreciendo la rehabilitación de edificios, considerando su cuantificación en función de la zona de actuación (centro y barrios de urgente intervención).

Equipamientos de las viviendas:

- **Fomentar el arreglo de los electrodomésticos** antes que la compra de uno nuevo, además de las nuevas estrategias comunitarias para compartir electrodomésticos entre los vecinos interesados.
- **Sustituir los electrodomésticos al final de su vida útil.** Se debe favorecer el uso prolongado de los aparatos antes que promover su sustitución acelerada, teniendo siempre en cuenta el riesgo que conlleva achatarrar equipos, sin planificar su tratamiento y valorización. Debemos **apostar por la economía circular.**
- **Obligar a los fabricantes a diseñar y producir equipos de bajo consumo energético** con un límite de la cantidad de energía que debe consumir por uso y tipo de electrodoméstico.
- **Un plan de sustitución de equipamiento línea blanca y de Pequeños Aparatos Electrodomésticos (PAE) al final de su vida útil en 2025,** siguiendo lo establecido para el etiquetado energético por la Directiva 2010/30/UE, incluyendo líneas de apoyo/penalización en función de la eficiencia de los equipos.
- **Ayudas para el arreglo de electrodomésticos** evitando así la compra de uno nuevo siempre que se pueda, con el fin de incentivar la economía circular.
- **Establecer un plan de ayudas y de desgravaciones** para equipamientos de etiqueta ecológica y eficiente, destinando el gravamen de los electrodomésticos no eficientes a reducir el coste de los eficientes.
- Desarrollar un **plan de ayudas para viviendas vulnerables.**

En la edificación del sector terciario:

- Planes específicos para la rehabilitación de un 5% de todos los edificios públicos (autonómicos, municipales, estatales y equipamientos) con carácter anual.
- La potestad de considerar los aspectos contables que sean necesarios para que la rehabilitación energética no detraiga recursos del capítulo de inversiones al suponer una reducción de los gastos corrientes de la administración correspondiente.
- Deducciones en el IRPF y en el IBI, considerando la deducción del 5% de la inversión y ajustando el IBI en un 10% por cada letra de mejora del certificado de la vivienda, quedando así reflejado:

IBI	IRPF	Certificación energética
0%	5%	D
10%	5%	C
20%	5%	B
30%	5%	A

- Modificación de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público para incluir la obligatoriedad de que los edificios de uso público se encuentren bajo los criterios de Edificios de Consumo de Energía Casi Nulo (nZEB), y que sus necesidades energéticas estén cubiertas al 100% con electricidad de origen renovable.

En edificios del sector público

- Una vez tengamos establecido el parque de edificios y equipamientos pertenecientes al sector público como se ha aclarado en el primer punto, se debe establecer un objetivo de rehabilitación que permita que todos los edificios de menos de una D estén rehabilitados para 2035. Desde Fundación renovables proponemos un 5% anual.
- La **potestad de considerar los aspectos contables** que sean necesarios para que la rehabilitación energética no detraiga recursos del capítulo de inversiones al suponer una reducción de los gastos corrientes de la administración correspondiente.
- Obligatoriedad de que los **suministros energéticos tengan origen 100% renovable**.
- **Fomento de los concursos y licitaciones para empresas de servicios energéticos** con el fin de mejorar la eficiencia energética y reducir el impacto sobre el medio ambiente.

Lucha contra la pobreza energética

Actualmente, los ayuntamientos están llevando a cabo las actuaciones de asistencia social necesarias para paliar los efectos de la pobreza energética que el resto de las administraciones no está realizando. Esto debe de cambiar para incluir a las demás administraciones en distintos niveles (coordinación entre Ministerios, el INE, ayuntamientos y gobiernos autonómicos).

- Coordinación entre Ministerios, el INE, ayuntamientos y gobiernos autonómicos
- Es importante no incurrir en un problema de desalojos por rehabilitación energética sin alternativa habitacional, ni que suponga un aumento de precios del alquiler, por lo que se necesitará seguimiento y coordinación con el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana (MIVAU).
- Posibilidad de otorgar financiación a empresas rehabilitadoras a través de PERTEs para que no repercuta en la factura del hogar vulnerable, ni en su tributación.
- Implantación de un sistema de sanciones en caso de que las CCAA no cumplan con los objetivos de actuaciones y establecer la obligatoriedad de los mismos.
- Agilización de la tramitación de los expedientes; Es necesario dotar a las CCAA de más recursos humanos y económicos para evitar embotellamientos administrativos y que las CCAA puedan tramitar los expedientes con mayor facilidad.
- Simplificación del trámite burocrático para solicitar las ayudas tanto a la rehabilitación como contra la pobreza energética y la armonización de los requisitos de forma transversal a todas las Comunidades Autónomas.
- Letra mínima en los certificados energéticos para que las viviendas se puedan poner en régimen de alquiler.

2027	2030	2035	2040
Por encima de una G	Por encima de una F	Por encima de una D	Por encima de una C

- **Necesidades de inversión, fuentes y medidas de financiación y recursos administrativos para su implementación.**

Se necesitan fondos estructurales vinculados a la eficiencia energética y el reto demográfico. Como fuentes de financiación se podrían utilizar los **Presupuestos Generales del Estado, el Plan Social para el Clima, el Fondo Social para el Clima y el resto de fondos NextGen** para priorizar las financiaciones de rehabilitaciones energéticas en viviendas de hogares vulnerables, priorizando electrificación y reducción de demanda energética. Deben ser anuales y de rápida ejecución a través de las OTC, las empresas de servicios energéticos (ESCO), y las administraciones locales. Es necesario la inclusión de variables demográficas, adaptando la financiación a las medidas según el nivel de vulnerabilidad de los afectados.

Mecanismo financiero de recuperación en facturas: Tanto las administraciones públicas como los particulares pueden recurrir empresas de servicios energéticos

(ESEs), para llevar a cabo mejoras en sus edificios. Estas empresas asumen la inversión inicial necesaria —como la instalación de sistemas de aislamiento, renovación de calderas o cambio de ventanas— sin que el usuario tenga que pagar por adelantado. Posteriormente, las ESEs recuperan su inversión mediante un sistema de "recuperación en factura", es decir, cobrando una parte de los ahorros que se generan en el consumo energético gracias a las mejoras realizadas. Este modelo no impone un límite temporal para recuperar la inversión, lo cual permite acometer obras de mayor envergadura que solo resultan rentables a largo plazo, como aquellas cuyo retorno económico se produce tras más de 10 años.

Modelo Europace. Su funcionamiento es similar al del mecanismo de recuperación en facturas, solo que, en este caso, el financiador de las actuaciones es el ayuntamiento y en lugar de cobrarlas a través de la factura lo hace a través de tasas o impuestos al inmueble. En este caso se financia al bien en el que se acomete la rehabilitación en lugar de al propietario. De esta manera, se facilitan las rehabilitaciones a aquellos hogares que no cuentan con recursos ni avales de garantía para acometer inversiones a largo plazo, ya que los beneficiarios no asumirían ni intereses altos ni deben responder con su patrimonio en caso de incumplimiento.

Para el caso del sector residencial, se ofrecerán formas de financiación diferentes en función del nivel de renta:

- Vulnerabilidad extrema: financiación al 100% de las actuaciones a través de los fondos comentados anteriormente (FSC, PGE).
- Alquiler en situaciones de vulnerabilidad: En este caso, la administración pública puede asumir el coste de la rehabilitación, que quedará registrada en el catastro la deuda con la administración. De esta manera se evita la especulación y se favorecen los alquileres a inquilinos vulnerables.
- Rentas bajas/medias: establecer porcentajes de cobertura financiera de las actuaciones en función del nivel de renta. Se fomentarán los recursos tipo CAEs y mecanismos de recuperación en factura para este tipo de actuaciones.
- Rentas altas: bonificaciones y penalizaciones en el impuesto de bienes inmuebles para

- **Normas mínimas de eficiencia energética para edificios no residenciales.**

Para este sector, destacamos las siguientes líneas de actuación:

- El compromiso de rehabilitar el 5% anualmente de los edificios dedicados a la prestación de servicios. Exigir que todos los edificios de nueva construcción que entren en funcionamiento a partir de 2025 o a los que se otorgue licencia de obra en la actualidad, se ejecuten bajo los criterios de Edificios de Consumo de Energía Casi Nulo, nZEB, y que sus necesidades energéticas estén cubiertas al 100% con electricidad de origen renovable, preferentemente a través del autoconsumo y comercializadoras tipo A en segundo caso.
- Fomentar el uso de la arquitectura bioclimática, siendo obligatorio a través de certificaciones oficiales en los nuevos edificios a partir de 2025.

- Establecer un plan de actuación para electrificar el parque de edificios y locales del sector servicios a cinco años tras la publicación del Plan.
- Actualizar el Código Técnico de la Edificación (CTE) con unos criterios exigentes y ambiciosos, respecto a su documento base de ahorro energético y el Reglamento Electrotécnico de Baja Tensión y sus respectivas Instrucciones Técnicas Complementarias para simplificar la introducción del autoconsumo y del vehículo eléctrico.
- Fomento del free cooling en edificios comerciales.
- Modificación del Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios (RITE) para impedir la calefacción de espacios abiertos con instalaciones fijas o móviles, y exigir que el 100% sea eléctrico.
- El objetivo de rehabilitación sectorial, según el inventario disponible, como ejecución o licitación, sería de un 5% anual, a la par que se adecuan las soluciones financieras a la tipología de estos y se fijan estándares de ahorro:
 - Hoteles, residencias, Objetivo de ahorro >40%. Existen más de 15.000 establecimientos de los que son hoteles el 52%, con un consumo actual anual superior a los 11 TWh.
 - Hospitales. Objetivo de ahorro >50%. Hay aproximadamente 800 centros de los que el 59% son privados, con un consumo actual anual de 6,5 TWh.
 - Oficinas. Objetivo de ahorro >50%. 250.000 inmuebles destinados a oficinas y más de 70 millones de m² con un consumo actual anual de 23 TWh.
 - Pequeño comercio. Objetivo de ahorro >50%. 800.000 locales con un consumo actual anual de 35 TWh.
 - Centros comerciales. Objetivo de ahorro >40%. 10.000 locales con un consumo actual anual de 11,6 TWh.
- **Trayectoria nacional para la renovación del parque de edificios residenciales.**

Proponemos la siguiente hoja de ruta para el parque residencial.

Primera fase 2025 – 2030: Rehabilitación de un mínimo del 25% del parque inmobiliario de primera vivienda para 2040.

Segunda fase 2031 – 2035: Rehabilitación de un mínimo del 37,5% del parque inmobiliario de primera vivienda para 2040.

Tercera fase 2036 – 2040: Rehabilitación de un mínimo del 37,5% restante del parque inmobiliario de primera vivienda para 2040.