

# REHABILITACIÓN

justa y sostenible para  
una vivienda asequible



**Prôvivienda**  
Con las personas,  
por la vivienda



Este trabajo busca promover mecanismos y políticas que hagan más asequible y mejoren la calidad energética de las viviendas, especialmente de la población con menor capacidad económica, y es el resultado del análisis estadístico y normativo de políticas, directivas y planes que promueven la rehabilitación energética de la vivienda en Europa y España.

Provivienda es parte de la “Alianza por la rehabilitación de viviendas sin dejar a nadie atrás”, iniciativa conjunta que busca vencer las barreras que hasta ahora han impedido a las personas en vulnerabilidad el acceso a los programas y ayudas de la rehabilitación de viviendas. Este informe se enmarca en dicho objetivo y se nutre del trabajo que la Alianza desarrolla. Pretendemos, de igual forma, que este informe sea un aporte al trabajo de ésta, y agradecemos a todas las personas que ayudaron a su realización a través de conversaciones, observaciones y correcciones al mismo.

### **Coordinación**

Andrea Jarabo Torrijos  
Gloria Martínez Ábalos

### **Autoría**

Nicolás Vatter  
Andrea Jarabo Torrijos

### **Equipo técnico**

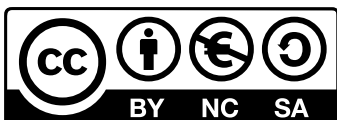
Mario Manjón  
Carmen Durán  
Fidel Oliván  
Alba González  
Elisabet Luengo

### **Ilustraciones, maquetación y portada**

Hey moon! Studio

### **Edita**

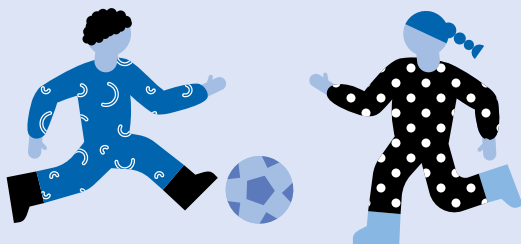
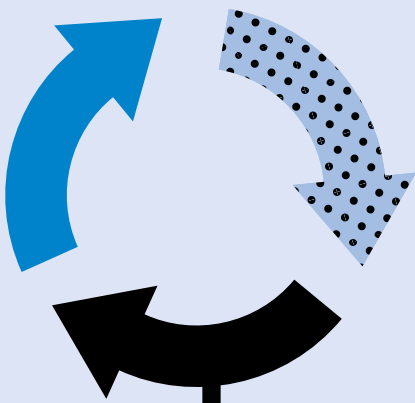
Provivienda, abril 2024



**Pr̃ovivienda**  
Con las personas,  
por la vivienda

<b>1.</b>	<b>PRESENTACIÓN: sostenibilidad y equidad como oportunidad</b> .....	<b>p. 4</b>
	La rehabilitación y el derecho a la vivienda adecuada .....	p.5
	Estado de la cuestión .....	p.7
	Retos presentes y futuros .....	p.10
	De qué hablamos cuando hablamos de rehabilitación energética .....	p.12
<b>2.</b>	<b>ESPAÑA y el escenario actual</b> .....	<b>p. 13</b>
	La vivienda como principal problema económico de los hogares .....	p.14
	Calidad de las viviendas como materia pendiente .....	p.16
	Régimen de tenencia como barrera .....	p.18
	Pobreza energética .....	p.21
	Antigüedad del parque .....	p.26
	Cuadro de datos resumen .....	p.29
<b>3.</b>	<b>OPORTUNIDADES Y PROPUESTAS: rehabilitación energética para una vivienda asequible</b> .....	<b>p. 31</b>
	Priorizar a personas de bajos ingresos y con barreras de acceso .....	p.33
	Evitar, minimizar y mitigar externalidades negativas .....	p.36
	Intermediación del Tercer Sector sin ánimo de lucro para llegar a todas las personas .....	p.38
	Perspectiva climática para permear en las políticas sociales y de vivienda, y dar sostenibilidad a la rehabilitación .....	p.40
<b>4.</b>	<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b>p. 43</b>
	<b>REFERENCIAS</b> .....	<b>p. 46</b>
	<b>ANEXO: principales datos por Comunidades Autónomas</b> .....	<b>p. 49</b>

# PRESENTACIÓN: sostenibilidad y equidad como oportunidad



1

**La rehabilitación energética de la vivienda** no solo es parte fundamental de las políticas de recuperación económica y de mitigación y adaptación frente al cambio climático, sino que también **es una oportunidad para avanzar en la consolidación del derecho a una vivienda adecuada y asequible para todas las personas.** Para que cumplan efectivamente sus objetivos, **es crucial que las políticas de rehabilitación energética hagan frente también a los problemas de acceso a una vivienda adecuada, y que tengan un impacto positivo en la calidad de vida de las personas en el contexto de crisis climática que vivimos.**

En los últimos años, Europa se ha propuesto una serie de metas con el objetivo de reactivar su economía tras la pandemia provocada por la COVID-19, así como un pacto verde que la lleve hacia una transición ecológica justa para ser el primer continente climáticamente neutro de aquí a 2050. **Desde Provivienda soste-**

**nemos que este escenario representa una oportunidad para que España siga dando pasos para garantizar el derecho a una vivienda adecuada y asequible para todas las personas a través de políticas y planes de rehabilitación energética justas, lo que resulta fundamental y urgente tanto en términos climáticos como sociales.**

A lo largo de este trabajo se repasan las principales políticas, directivas y planes que promueven la rehabilitación energética de la vivienda en Europa y el país; se analiza la situación actual y los principales desafíos y obstáculos que enfrentan los hogares para poder acceder a actuaciones de rehabilitación energética; y se proponen mejoras a la política pública de rehabilitación energética de la vivienda en España. De este modo esperamos **contribuir a facilitar que los procesos de rehabilitación lleguen a quienes lo necesitan de manera más inmediata.**

## La rehabilitación y el derecho a la vivienda adecuada

**El derecho a una vivienda adecuada** (consagrado como parte del derecho a un nivel de vida adecuado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos), tal y como establece el Relator Especial (Naciones Unidas, 2021), **va más allá de tener un techo. Este incluye seguridad de la tenencia, protección contra los desalojos forzosos, disponibilidad de servicios, acceso al agua potable, energía o transporte.** En otras palabras, **la vivienda debe ser adecuada y asequible**, por lo que cuestiones como la calidad de la edificación, el acceso a procesos de rehabilitación, el confort que ofrezcan las viviendas y la eficiencia energética se vuelven fundamentales.

**Aunque los Estados están obligados a respetar, proteger y hacer efectivo el derecho a la vivienda de forma progresiva para toda la población** con unas condiciones mínimas de seguridad y dignidad, la realidad sigue siendo otra, pues **miles de personas habitan viviendas inadecuadas y no acceden a procesos de rehabilitación que les permitan mejorarlas.**

**La emergencia climática impone nuevas necesidades, desafíos y oportunidades.** En Europa, la temperatura ha subido el doble en comparación a la media del resto del mundo, siendo España de los países que más se verán afectados por un clima cada vez más extremo

(Copernicus, 2022). Las olas de calor y la sequía se vuelven más recurrentes, y para reducir y mitigar el impacto ambiental resulta necesario transformar, entre otras cosas, el sector de la edificación -que en España consume casi un tercio de la energía y genera un cuarto de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) (Green Building Council España, 2022)-. Sin embargo, no se trata solo de cambiar la construcción de edificios, sino sobre todo de **contar con un parque de vivienda social y asequible que ofrezca a los hogares un espacio adecuado para este nuevo escenario climático, reduciendo el consumo de energía y eliminando la emisión de GEI a la atmósfera, de modo que la vivienda se transforme en un refugio climático.**

La población de menores ingresos y más desprotegida frente a los altos costos de la vivienda están particularmente expuestos a los riesgos y efectos adversos de esta crisis, ya que el carácter que tomen las políticas públicas de mitigación y adaptación al cambio climático pueden tener un impacto negativo sobre el derecho a una vivienda adecuada (Naciones Unidas, 2023). Solo una transición ecológica justa, capaz de integrar a todas las personas, además de transformar las condiciones que generan la exclusión, podrá ser efectiva para enfrentar los desafíos que la emergencia climática impone.

Basados en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)<sup>1</sup>, una serie de directivas, planes y objetivos a nivel europeo<sup>2</sup> y otras normativas y planes nacionales<sup>3</sup>, configuran el campo de los retos para 2024 en estas líneas de actuación. Y es que **Europa se ha propuesto reactivar su economía y transformarla para promover un futuro sostenible. En todas las políticas,**

**directivas y planes desarrollados en este marco, la rehabilitación se presenta como una política fundamental para hacer frente al cambio climático, a los problemas de asequibilidad de la vivienda en España, y como una medida de gran impacto para la calidad de vida de las personas ante la crisis climática actual.** Sin embargo, aún queda camino por avanzar para que la política de rehabilitación energética de la vivienda lleve los procesos de descarbonización a todas las personas y permita garantizar el derecho a la vivienda asequible.

En España, estos desafíos son doblemente importantes. Por un lado, porque **el parque de vivienda español es antiguo, lo que se traduce en que es ineficiente en términos energéticos, y contaminante por ser altamente dependiente de combustibles fósiles** (Fundación Renovables, 2023). Estas condiciones, así como las de pobreza energética, afectan en mayor medida a las personas de menores ingresos, a quienes se enfrentan a barreras de acceso para reformar sus viviendas y, en gran medida, a quienes viven en régimen de alquiler (Ministerio para la Transición Ecológica, 2019). **Todo esto, en un contexto donde la vivienda es un problema económico para cada vez más hogares, incluso para aquellos de ingresos medios** (Observatorio de Vivienda Asequible - Provivienda, 2023). En este panorama, financiar una vivienda -en propiedad o alquiler- representa un problema que dificulta o impide satisfacer otras necesidades, acceder a bienes y servicios, e incluso ejercer ciertos derechos.

Por otra parte, históricamente, **los procesos de renovación urbana han implicado gentrificación y desplazamientos,** y han provo-

<sup>1</sup> A través del ODS 11, se instan a que en 2030 se asegure el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles, y mejorar los barrios marginales (Naciones Unidas, 2015)

<sup>2</sup> Como el Plan de Recuperación para Europa o el Pacto Verde Europeo (Comisión Europea, 2020).

<sup>3</sup> Entre otros, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (RD-ley 36/2020), la Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación (Ministerio para la Transición Ecológica, 2019) o el Plan Estatal de Acceso a la Vivienda 2022-2025 (RD 42/2022).

cado que, directa o indirectamente, gran parte de la población no vean los beneficios de estas políticas o se vean empobrecidos por el alza del coste de vida y la vivienda. Por ello, **una rehabilitación energética justa de las edificaciones en el país es imprescindible en términos climáticos y sociales, tanto como medida de mitigación y adaptación al cambio climático, como para combatir la pobreza energética y las desigualdades residenciales.**

Durante este y los próximos años se van a concentrar una serie de procesos clave para la elaboración de planes y estrategias nacionales, así como la ejecución de fondos europeos a nivel estatal. Lo que suceda ahora es muy importante para **impulsar en España una transformación justa del parque de viviendas y para avanzar en la consolidación del derecho a una vivienda asequible para todas las personas, baja en carbono y adaptada a los riesgos que supone el cambio climático.** Si se logra que las políticas de rehabilitación de viviendas contengan salvaguardas sociales y medidas para integrar a las personas en situación de mayor vulnerabilidad, **se podrá avanzar en garantizar una vivienda adecuada, eficiente, saludable, accesible y asequible, y hacer frente al cambio climático y a la pobreza energética sin dejar a nadie atrás.**

Desde Provivienda sostenemos que **este contexto es una oportunidad para avanzar en garantizar el derecho a la vivienda asequible y que es fundamental, tanto en términos sociales como climáticos, una política justa de rehabilitación energética de la vivienda que comprometa los procesos de descarbonización para las personas de menores ingresos y más afectadas por la crisis de asequibilidad de la vivienda.** En este sentido, las políticas de rehabilitación y descarbonización deben:

- Centrarse en las personas más afectadas por los altos precios de las viviendas y en quienes actualmente enfrentan barreras de acceso a estas políticas (entre ellas, las personas inquilinas).
- Evitar, minimizar y mitigar efectos no deseados y contar con salvaguardas y medidas de contención ante posibles desplazamientos y gentrificación.
- Avanzar en la sostenibilidad ambiental como una oportunidad para la igualdad residencial. La implantación de políticas debe ajustarse a ambos objetivos: descarbonización y asequibilidad.
- Fomentar la participación a entidades del Tercer Sector social y sin ánimo de lucro especializadas en vivienda y energía en el desarrollo de políticas públicas.

## Estado de la cuestión

### Recuperación, transición y rehabilitación

En el marco de la reactivación económica europea post pandemia derivada de la COVID-19 y de la transformación de su economía en miras a un futuro sostenible -es decir, el Plan de

Recuperación para Europa y el Pacto Verde Europeo (PVE)<sup>4</sup>-, la Unión ha adoptado compromisos sobre descarbonización de la vivienda en todas sus fases, establecimiento de nue-

<sup>4</sup> Puesto en marcha por la Comisión Europea en diciembre de 2019 (Comisión Europea, 2019).

vo estándares ambientales y energéticos, así como de rehabilitación del parque de vivienda.

En ese camino de transición energética del continente y del país, **se han trazado una serie de objetivos específicos del sector residencial, y otros generales que igualmente impactarán en este ámbito, y que, sobre todo, serán relevantes para la calidad de vida de miles de personas.**

Un ejemplo de estos esfuerzos conjuntos es la **Oleada de renovación para Europa, o *Renovation wave***<sup>5</sup>, un paquete de medidas

en el marco del PVE y Plan de Recuperación para Europa, que busca la renovación de edificios y la mejora de la eficiencia energética. Si consideramos que, en todo Europa, el parque de edificios es responsable de cerca del 40% del consumo energético de la Unión y de alrededor del 36% del total de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), la rehabilitación de vivienda es necesaria y prioritaria para los objetivos de ambas políticas. Por ello, la Oleada de renovación para Europa busca, entre otras metas, que para 2050 el 100% del parque de vivienda europeo sea de cero emisiones netas de GEI.

## Recuperación, Transformación y Resiliencia

El Plan de Recuperación para Europa, que tiene a los fondos Next Generation EU como su principal instrumento, busca estimular la economía europea y respaldar la recuperación de los Estados miembros afectados por la crisis sanitaria y social iniciada en 2019. Este Plan, con financiación hasta 2026, se basa en la idea de una **recuperación sostenible, inclusiva y resiliente, y se centra en aspectos clave como la transición verde, la digitalización y la resiliencia económica y social**. Para su creación, se autorizó emitir a la Comisión Europea hasta 750.000 millones de euros<sup>6</sup> de deuda para invertir en un futuro común en una diversidad de componentes, donde la rehabilitación de vivienda y regeneración urbana es el segundo al que más dinero se destina. Con este mecanismo se busca apoyar la inversión y las reformas en los Estados miembro para lograr una **recuperación sostenible y resiliente, al tiempo de promo-**

**ver las prioridades ecológicas y digitales de la Unión**. El desafío será entonces hacerlo de manera justa e inclusiva.

**En España, este plan se expresa en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR)**, regulado por el Real Decreto-ley 36/2020, e implica la llegada de más de 163.000 millones de euros en los seis años desde su aplicación, lo que equivale a cerca de un 12% del PIB del país. El Plan, que **moviliza una serie de inversiones y reformas, también tiene como objetivo principal impulsar la recuperación económica, promover la transformación hacia una economía más sostenible y digital, y fortalecer la resiliencia del país**.

El PRTR incorpora cuatro ejes<sup>7</sup> que orientan diez políticas palanca donde, la primera es la de Agenda urbana y rural, lucha contra la des-

<sup>5</sup> Aprobada por la Comisión Europea en diciembre de 2020 (Comisión Europea, 2020).

<sup>6</sup> Se considera en valores de 2018. A precios actuales, superan los 800.000 millones de euros.

<sup>7</sup> El primer eje refuerza la inversión pública y privada para reorientar el modelo productivo, impulsando la transición verde; el segundo, fija la hoja de ruta para acelerar una transición digital humanista en España; el tercero promueve la cohesión social y territorial de España; y, el cuarto, se centra en la igualdad de género.



población y desarrollo de la agricultura<sup>8</sup>. De ella, se **desataca el Componente 2, el Plan de rehabilitación y regeneración urbana**, que se centra en la transformación del parque edificatorio a través de nueve programas y se regula en el Real Decreto 853/2021.

**Este componente prioriza la eficiencia energética y la sostenibilidad a través de actuaciones integrales; es decir, donde la mejora de la eficiencia energética e incorporación de fuentes de energía renovable vengan de la mano de mejoras de accesibilidad, conservación y digitalización de los edificios.** Además, este Plan fomenta la construcción de vivienda en alquiler social con altos estándares de calidad y eficiencia, y busca

mejorar el bienestar de la población. (Gobierno de España, 2021).

Uno de los puntos relevantes del **Plan son los programas de ayuda para rehabilitar energéticamente barrios<sup>9</sup>, edificios y viviendas con apoyos fiscales**, entre los que se encuentran los de ayuda a las actuaciones de rehabilitación a nivel de barrio<sup>9</sup>, de edificio<sup>10</sup> y las actuaciones de mejora de la eficiencia energética en viviendas<sup>11</sup>; el apoyo a las oficinas de rehabilitación<sup>12</sup> y de ayuda a la elaboración del libro del edificio existente para la rehabilitación y la redacción de proyectos de rehabilitación<sup>13</sup>; y la ayuda a la construcción de viviendas en alquiler social en edificios energéticamente eficientes<sup>14</sup>.

## Transformación de la economía para un futuro sostenible

Como se ha mencionado, Europa se ha propuesto ser, para 2050, el primer continente climáticamente neutro y lograr una reducción de al menos un 55% de las emisiones de GEI de aquí a 2030, en comparación con las emitidas en 1990. Esto se expresa en el **PVE, un conjunto de directivas, políticas y actos legislativos que buscan la transformación de la economía europea para un futuro sostenible** y que son vinculantes para los Estados miembros de la Unión. En él, se plantean una serie de objetivos clave sujetos a dos principios: primero, que nadie quede atrás. Es decir, que sea una transición climática justa. Y, segundo, la necesaria financiación de estos procesos.

**El plan de acción para lograr estas metas se conoce como Objetivo 55<sup>15</sup>, o Fit for 55.** Para llevarlo a cabo, se adoptan una serie de **políticas sobre clima, energía, transporte y fiscalidad que buscan mejorar la eficiencia desde el punto de vista energético y combatir así la pobreza energética.**

De este modo, tanto la **Directiva de Eficiencia Energética (DEE)<sup>16</sup> como la Directiva de Eficiencia Energética de Edificios (EPBD) pretenden contribuir a la consecución del PVE y la aplicación del Objetivo 55.** La DEE es relevante en materias de vivienda y descarbonización en tanto que busca mejorar el

<sup>8</sup> Las otras nueve son II. Infraestructuras y ecosistemas resilientes; III. Transición energética justa e inclusiva; IV. Una Administración para el siglo XXI; V. Modernización y digitalización del tejido industrial y de la pyme, recuperación del turismo e impulso a una España nación emprendedora; VI. Pacto por la ciencia y la innovación. Refuerzo a las capacidades del Sistema Nacional de Salud; VII. Educación y conocimiento, formación continua y desarrollo de capacidades; VIII. Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo; IX. Impulso de la industria de la cultura y el deporte; y X. Modernización del sistema fiscal para un crecimiento inclusivo y sostenible.

<sup>9</sup> Programa de ayuda a las actuaciones de rehabilitación a nivel de barrio.

<sup>10</sup> Programa de ayuda a las actuaciones de rehabilitación a nivel de edificio.

<sup>11</sup> Programa de ayuda a las actuaciones de mejora de la eficiencia energética en viviendas.

<sup>12</sup> Programa de apoyo a las oficinas de rehabilitación.

<sup>13</sup> Programa de ayuda a la elaboración del libro del edificio existente para la rehabilitación y la redacción de proyectos de rehabilitación.

<sup>14</sup> Programa de ayuda a la construcción de viviendas en alquiler social en edificios energéticamente eficientes.

<sup>15</sup> El Objetivo 55 o Fit for 55, se origina a través de la Comunicación de la Comisión Europea el 14 de julio de 2021 (Comisión Europea, 2021).

<sup>16</sup> Su última actualización se hizo en 2023 (Diario Oficial de la Unión Europea, 2023).

uso de la energía en sectores como los de la edificación; mientras que la segunda directiva conlleva mejoras directamente en la eficiencia energética de los edificios y la reducción de sus emisiones, pudiendo impactar positivamente en la calidad de vida de las personas.

La primera EPBD se creó en 2010 y ha sido actualizada en 2024, aunque aún debe transponerse a España a través de un Plan Nacional de Rehabilitación de Edificios (PNR) a presentarse como parte del Plan Nacional Integrado de Energía (PNIEC)<sup>17</sup> y sus actualizaciones, y que deberá incorporar objetivos para 2030, 2040 y 2050, y buscar incrementar la tasa de rehabilitación energética de edificios.

Esta directiva se propone reducir al menos un 60% de las emisiones del sector de la edificación para 2030 y lograr un parque inmobiliario de cero emisiones para 2050. Por ello, **la EPBD es una pieza clave en la estrategia de la UE para abordar el cambio climático, promover la eficiencia energética, estimular la economía y, potencialmente, mejorar la calidad de vida de las personas de bajos ingresos, siempre y cuando se aplique con una mirada social.**

## Retos presentes y futuros

Como consecuencia de la llegada de estos fondos europeos en el marco del Plan de Recuperación para Europa y el Pacto Verde Europeo y sus derivados, los Presupuestos Generales del Estado de 2023 contemplaron un alza anual de un 5,5% para vivienda (Observatorio de Vivienda Asequible - Provivienda, 2023). Esto permitió que se destinaran a

Para compensar los efectos negativos de la transición ecológica que pudieran impactar en PYMES y en la población vulnerable, en mayo de 2023 se aprobó el **Fondo Social del Clima (FSC)**<sup>18</sup>. Este Fondo se aplicará entre 2026 y 2032, una vez que cada Estado miembro presente, antes del 30 de junio de 2025, un **Plan Nacional Social del Clima (PNSC)**.

El FSC establece 65.000 millones de euros para el total del periodo, donde los Estados deberán contribuir con al menos el 25% de los costes totales de PNSC. **A España le correspondería el 10,52% del total del Fondo, que equivale a 6.837.784.631€.** Uno de los objetivos de esta medida es el fomento de la **renovación energética de edificios y la descarbonización de la calefacción y refrigeración de los mismos, incluida la integración de la generación y almacenamiento de energía renovable**, siempre con foco en las personas de menor capacidad económica y más afectadas por la falta de vivienda asequible.

**El PNSC deberá ser coherente con el PNIEC y podrá ser consultado públicamente** con autoridades locales y regionales, representantes de interlocutores económicos y sociales, organizaciones de la sociedad civil pertinentes, organizaciones juveniles y otras partes interesadas.

vivienda 3.477 millones de euros, lo que supone **el mayor presupuesto en esta materia de los últimos 20 años, y que cerca del 80% de estos fondos se orientarán a políticas de rehabilitación. No obstante, cabe señalar que España sigue en estado deficitario en términos de rehabilitación.**

<sup>17</sup>El último PNIEC, vigente en la actualidad, es el de 2020 (Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2020).

<sup>18</sup>El FSC se estableció en mayo de 2023 (Diario Oficial de la Unión Europea, 2023).

Desde hace ya aproximadamente una década, España ha venido planificando y fijando su estrategia para la rehabilitación energética de la vivienda y de la edificación. **La primera Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España (ERESEE) data de 2014, y la ERESEE de 2020 se ha propuesto como meta la rehabilitación de 1,2 millones de viviendas para el periodo 2021-2030, y un incremento del ritmo hasta llegar a las 300.000 rehabilitaciones anuales.** Esto, a través de los 140.000 millones de euros, que le corresponden al PRTR que se establece en la ERESEE. Además, estos procesos **irán de la mano de una reducción del 36,6% del consumo energético en edificación.** No obstante, el Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España (CSCAE) calculó que en 2023 se rehabilitaron solamente 37.783 viviendas, cifra muy lejana aún de lo esperado y comprometido en la ERESEE 2020 (ECODES, 2023).

A partir de **2027, se espera que se comience a aplicar el principio “quien contamina, paga”, afectando al conjunto de los hogares de la Unión.** Hasta ahora, este principio influía principalmente a grandes empresas de sectores específicos de la economía. De igual manera, se espera transformar a 2050 el parque de edificio a través del estándar de “edificios cero emisiones”, pero que, como primer paso, los transforma en edificios de “consumo de energía casi nulo” (Parlamento Europeo, 2024). En 2028, los nuevos edificios públicos y en 2030 todas las nuevas construcciones deberán ser “edificios de cero emisiones”.

**Un edificio “consumo casi nulo” o nZEB (nearly Zero-Energy Building) es aquel que posee un nivel de eficiencia energética muy alto en calefacción, refrigeración,**

**ventilación e iluminación.** Por otro lado, un “edificio cero emisiones” es uno de eficiencia energética muy elevada, que requiere cero o una muy baja cantidad de energía, que genera cero emisiones de carbono procedentes de combustibles fósiles in situ y cero -o una cantidad muy baja- de emisiones de GEI operativas.

Esa eficiencia se calcula a partir de la energía consumida para satisfacer las demandas térmicas y la generación de energía en un año. Para poder llegar a tal estándar se requiere el uso de materiales aislantes de alto rendimiento, sistemas eficientes de calefacción, refrigeración e iluminación que provengan de fuentes de energía renovables, e incluso de autogeneración. Esta combinación permite contar con **un edificio eficiente energéticamente, de baja huella de carbono y que es capaz de brindar, al mismo tiempo, confort y buenas condiciones a sus habitantes.**

Para los edificios residenciales se deberá reducir el consumo medio de energía primaria de al menos un 16% para 2030 y de entre un 20% y un 22% para 2035. La EPBD señala, entre otras cuestiones, que **entre 2035 y 2040, los edificios residenciales ya no podrán utilizar combustibles fósiles, en un proceso que comenzará en 2025 con la prohibición de subvencionar las calderas. En 2050 todo el parque inmobiliario existente deberá ser de cero emisiones y contar con fuentes de energía renovables,** lo que implicará la renovación de parte importante del total de viviendas.

# De qué hablamos cuando hablamos de **rehabilitación energética**

Si bien la descarbonización de la vivienda es un concepto que engloba los procesos de construcción, uso, mantenimiento, reforma y cierre; para los fines de este trabajo **nos centraremos únicamente en los de las fases de uso, mantenimiento y reforma.** Entre las medidas de rehabilitación energética, se cuentan las pasivas y las activas. Las primeras se enfocan en mejorar la eficiencia energética de la vivienda sin necesidad de consumir energía adicional -por ejemplo, mejoras en el aislamiento térmico-, mientras que las segundas implican el uso de sistemas que consumen energía para mejorar la eficiencia energética de la vivienda -por ejemplo, instalación de bombas de calor-. Ambos tipos de medidas son complementarios para la rehabilitación energética de viviendas, siendo las medidas pasivas, generalmente, más rentables y de menor impacto ambiental. No obstante, la mejor opción dependerá de las características específicas de cada edificio y del clima en el que se encuentra.

**Para los “edificios de consumo de energía casi nulo” son fundamentales las envolventes térmicas adecuadas, huecos de las fachadas protegidos para que aislen efectivamente, el uso de electrodomésticos y sistemas de calefacción y refrigeración eficientes, como las bombas de calor,** además de la eventual generación de energía de autoconsumo a través de paneles fotovoltaicos y uso de domótica.

Por ello, y dado las características del clima y el parque de vivienda en España, **entre los elementos que deberían ser objeto principal de rehabilitación, se encuentran las envol-**

**ventes térmicas (fachadas, cubierta y sole-ra); huecos de las fachadas (ventanas, ventanales o puertas); y las instalaciones de los edificios, considerando los sistemas de calefacción y refrigeración, electrodomésticos, agua caliente, luz, cocina.**

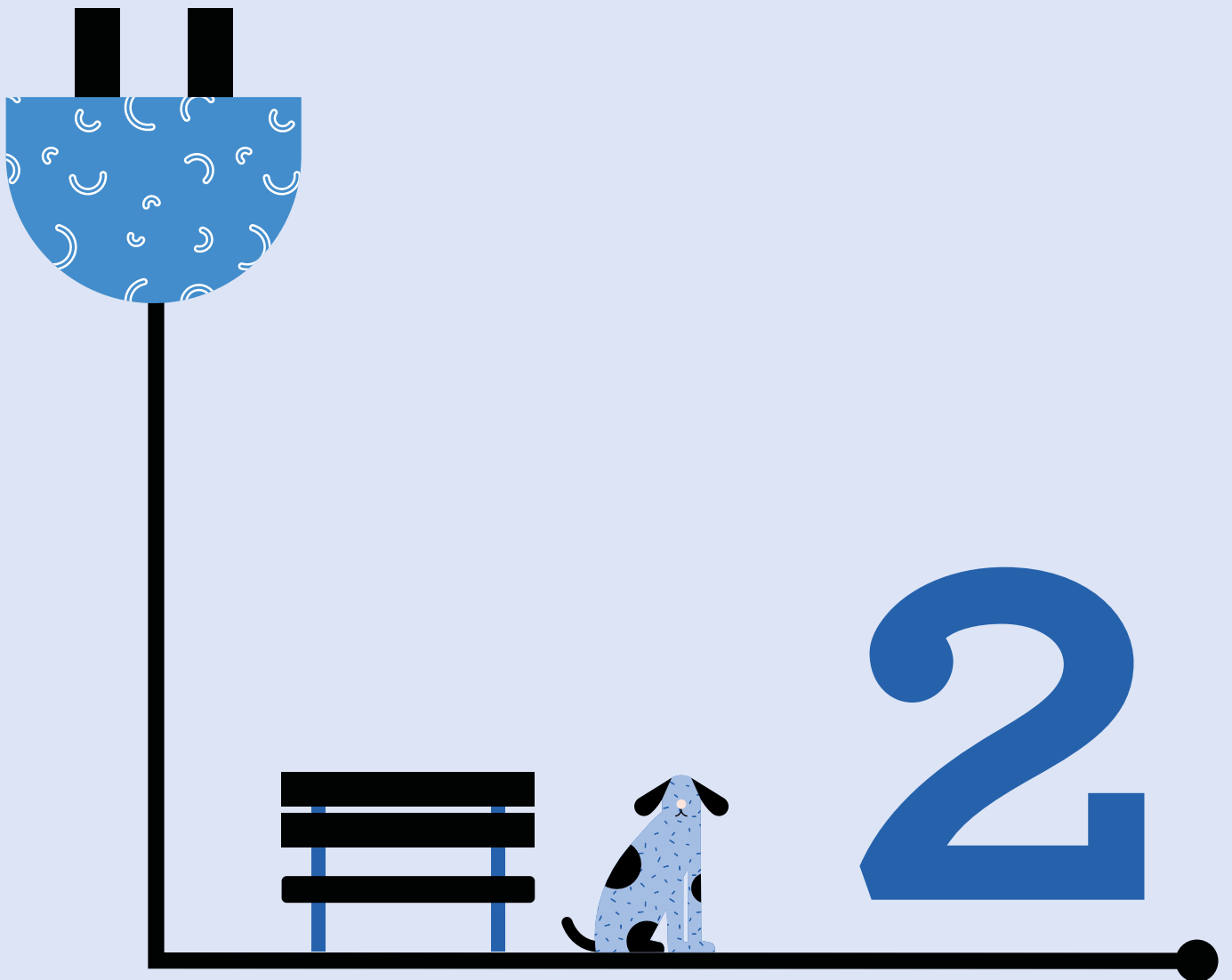
Fundación Renovables (2023) analiza para el clima de España una serie de medidas de eficiencia energética para implementar en viviendas y edificios de acuerdo con su coste e impacto en la calificación energética. Las medidas analizadas van desde medidas pasivas, a medidas activas. Sus conclusiones apuntan a que **la instalación de bombas de calor es la medida de más costo eficiente, ya que consigue mayor ahorro de emisiones por inversión, seguido por la ruptura de puentes térmicos<sup>19</sup>. De igual manera, señalan que la hibridación de bomba de calor y autoconsumo fotovoltaico es la que más reduce emisiones.**

Es importante considerar que **las rehabilitaciones integrales son costosas en términos económicos, además de que existen una serie de dificultades para poder llevarlas a cabo.** En el caso de rehabilitaciones a nivel de edificios, se requiere el consenso de toda la comunidad y enfrentar una serie de barreras de acceso e incentivos opuestos, en algunos casos, para quienes viven en régimen de alquiler. Por ello, **es fundamental que las políticas de rehabilitación puedan llegar a las personas de menores ingresos y a quienes tradicionalmente enfrentan barreras de acceso a la rehabilitación, y evitar que estas políticas generen desigualdades y/o desplazamientos indeseados.**

---

<sup>19</sup> Un puente térmico es una zona de la envolvente del edificio (paredes, techos, ventanas, etc.) donde se produce una mayor transferencia de calor (de dentro de la vivienda hacia fuera, o al revés), debido a la diferencia de temperatura entre ambos ambientes. Esto genera pérdidas de energía y un mayor consumo de calefacción o aire acondicionado para mantener la temperatura deseada en la vivienda. La ruptura de puentes térmicos consiste en eliminar o minimizar estos puntos de fuga de calor mediante la instalación de materiales con baja conductividad térmica en los puntos críticos.

# ESPAÑA y el escenario actual



## La vivienda como principal problema económico de los hogares

**En España financiar una vivienda representa un grave problema para muchos hogares**, lo que no solo tiene un impacto en su calidad de vida y estabilidad, sino que también **dificulta la posibilidad de hacer rehabilitaciones que permitan hacer de las viviendas unas adecuadas, además del acceso a otros derechos, bienes y/o servicios**. Como señala FOESSA, “el grupo de gasto que engloba todo lo que tiene que ver con el pago de la vivienda y sus suministros es, con diferencia, el que en mayor medida ha incrementado su peso en los presupuestos familiares” (FOESSA, 2023, pág. 38), al menos en los últimos 17 años. Por eso, la garantía y protección de una vivienda adecuada y asequible facilita o impide el ejercicio de otros derechos.

Si un hogar medio ya dedicaba en 2021 casi un tercio de sus ingresos para pagar la vivienda y sus suministros -constituyéndose como el ámbito más relevante dentro de los presupuestos de los hogares según la Encuesta de Presupuestos Familiares 2022-, la tendencia ha ido al alza. El Instituto Nacional de Estadísticas (INE) en su Índice de Precios de la Vivienda (IPV) del cuarto trimestre de 2023 registra una variación de precios para 2023 de un aumento del 4,2% (INE, 2023).

**El pago de la vivienda se ha hecho particularmente crítico no solo para quienes viven con bajos ingresos o en situaciones de vulnerabilidad, sino también para las clases medias y para quienes viven en régimen de alquiler**. Como muestra el informe [“Prevención y atención de la exclusión residencial: Factores explicativos”](#) publicado por Provivienda en 2023, **casi cuatro de cada**

**diez hogares que viven de alquiler quedan en situación de pobreza severa<sup>20</sup> tras pagar el alquiler**, y la mitad del total de los hogares que alquila destina más del 30% recomendado al pago de la vivienda, lo que supone un sobreesfuerzo económico (Provivienda, 2023) y clara **dificultad para poder destinar recursos a cuestiones como la rehabilitación o la mejora de la eficiencia energética**. Por otra parte, el [Observatorio de Vivienda Asequible](#) de Provivienda da cuenta de que solo para el 2,8% del parque de viviendas en régimen del alquiler los precios son por debajo de mercado (Observatorio de Vivienda Asequible - Provivienda, 2023).

**Si bien la propiedad es el régimen de tenencia más extendido en España, llegando a un 75% del total de hogares**, producto del incremento del 51% de los precios de la vivienda en propiedad desde 2015 hasta la fecha, los hogares de menos ingresos se han alejado “aún más de la posibilidad de la compra” (FOESSA, 2023, pág. 47). Esto se ilustra en que **la proporción de quienes viven en alquiler ha aumentado, pasando del 13% en 2011 al 16% en 2021**, según datos de la Encuesta de Características Esenciales de la Población y las Viviendas (ECEPOV) del INE.

**Esta tendencia es más clara entre quienes tienen menores ingresos y se evidencia en las notables diferencias en la proporción de personas propietarias y en alquiler, dependiendo de si se encuentran en pobreza o no**. Respecto a las viviendas en propiedad, la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) que elabora el INE muestra que entre quienes están en pobreza la proporción de quienes viven

<sup>20</sup> El umbral de la pobreza severa relativa se establece en el 40% de la renta mediana equivalente.

en viviendas que son de su propiedad baja a cerca de seis de cada diez (ECV 2023). En contrapartida, dos de cada diez hogares en situación de pobreza viven en alquiler, mientras que ese número llega solo a uno de cada diez entre los hogares de altos ingresos (ECV 2023).

**El segmento que vive en alquiler, al igual que aquellos con bajos ingresos, enfrenta dificultades de manera mucho más clara que el resto. Hay una serie de condicionantes estructurales que provocan que quienes presentan más problemas respecto a la vivienda, mayores dificultades tienen para poder hacerle frente.** Ya se mencionó que la vivienda y sus suministros son el ámbito más importante a nivel de los presupuestos familiares, pero esto se vuelve crítico al observar a las familias de ingresos más bajos. **Los hogares que se ubican entre el 20% de menores ingresos invierten el 43% de sus ingresos en sostener sus gastos en vivienda, energía y agua,** llegando incluso al 70% entre el 10% de menos rentas; mientras que el 20% de mayores ingresos gasta solo un 27% en esas cuestiones. **Si sumamos además la alimentación, los hogares del quintil más bajo invierten el 63% de sus ingresos,** mientras que los del rango superior gastan el 39%. Esto provoca situaciones tales como que 7 de cada 10 hogares que se encuentran entre el 10% con menos ingresos enfrenten un sobreesfuerzo económico a la hora de pagar la vivienda (Pro-vivienda, 2023).

Por otra parte, **hasta hace poco, las políticas públicas no han promovido la conservación y el mantenimiento de la vivienda. De hecho, en ocasiones se identifican como un gasto inconveniente y ocasional, y no como una inversión necesaria para prolongar la vida útil de la vivienda,** prolongar la vida útil de la vivienda, tal como señala CSCAE y ECODES en su Guía “Recomendaciones para la rehabilitación energética en hogares en situación

de vulnerabilidad. Por un bienestar para todas las personas” (CSCAE; ECODES, 2022), **España carece de una cultura de la conservación y el mantenimiento de la vivienda.**

**Esta forma de entender la rehabilitación, junto a la complejidad de los procesos burocráticos y administrativos para acceder a las ayudas y subvenciones, las barreras de acceso para regímenes diferentes al de propiedad y un parque de viviendas antiguo, provoca que muchas veces no se ejecuten obras para rehabilitar viviendas.** Estas circunstancias, si bien responden a un problema muy extendido -un 86% del total de los hogares señalan que no han mejorado el aislamiento térmico de sus viviendas en los últimos 5 años (ECV 2023)-, se concentra sobre todo en los hogares de mayor precariedad económica. Esto se ilustra en la **altísima proporción de viviendas en alquiler que no han hecho mejoras en el aislamiento térmico o en el sistema de calefacción de sus viviendas o edificios en el último tiempo (93%), muy similar a la de los hogares en riesgo de pobreza (91%)** (ECV 2023).

**Todo esto ocurre en un contexto donde la crisis climática avanza y la pobreza energética se manifiesta en cuestiones como el aumento de los hogares que no pueden permitirse mantener sus viviendas a una temperatura adecuada durante los meses de invierno.** Otra vez, las diferencias se dan según los ingresos del hogar y el régimen de tenencia. Mientras que un 35% de los hogares en pobreza enfrentan problemas para mantener una temperatura adecuada durante los meses de invierno, esto solo afecta al 12% de los de altos ingresos (ECV 2023). De igual modo, entre las viviendas en propiedad, mantener una temperatura adecuada durante el invierno es un problema para el 18%, para quienes están en alquiler esa proporción sube al 32% (ECV 2023). También se observan dife-

rencias en cuanto a no contar con un sistema de calefacción, que entre los hogares en situación de pobreza llega al 26%, mientras que en los demás a un 14% (ECV 2023).

**Quienes viven en alquiler, además de que tienden a concentrarse entre los hogares de menores ingresos y con dificultades económicas, enfrentan barreras de acceso a los procesos de rehabilitación.** Estas últimas se deben, tanto por no poder decidir sobre las viviendas en las que viven, como a por la desprotección ante los **incentivos divididos que implica la rehabilitación: las personas propietarias que son las responsables de rehabilitar las viviendas en ocasiones no ven directamente los beneficios de estos procesos**, salvo subiendo los precios de los alquileres. Lo que, a su vez, afecta a las personas inquilinas.

**¿Cómo se vincula esto a los problemas en los edificios que alerten de la necesidad de rehabilitación energética?, ¿Qué otras cuestiones dificultan acceder a procesos de rehabilitación para poder hacer de la vivienda espacios de confort?**

Sostenemos que **las políticas de rehabilitación energética deberían priorizar en las viviendas con mayores problemas, y estos se relacionan con la vulnerabilidad de los hogares, la vivienda en alquiler y la antigüedad de los edificios.** Por otra parte, es necesario abordar la pobreza energética y las dificultades de acceso a la rehabilitación. Por último, entre las barreras se deben tener en cuenta aspectos económicos y el régimen de tenencia.

## Calidad de las viviendas como materia pendiente

La última ECEPOV publicada es de 2023 y considera datos de 2021 que permiten acercarnos a la calidad de las viviendas y pensar la necesidad de rehabilitación. La encuesta mide el estado de conservación de los edificios en una escala de 0 a 10<sup>21</sup>, y la existencia de problemas de aislamiento en las viviendas<sup>22</sup>. Según estos datos, **una de cada diez viviendas en España se ubica en calificaciones menores o iguales a 5 en la escala del estado de conservación, y cuatro de cada diez del total (41%) están por debajo de la media a nivel estatal**, que es de 7,6 (ver Gráfico 1). Además,

**dos de cada diez viviendas presentan problemas de aislamiento** (ver Gráfico 2).

Al observar en conjunto ambas cuestiones, **un 12% del total del parque presenta problemas en ambos sentidos, un 29% corresponde a viviendas en edificios en estados de conservación menores a la media a nivel estatal pero que no tienen problemas de aislamiento, y un 7% del total presentan problemas de aislamiento, pero están sobre la media en conservación.** En total, **todas las viviendas con alguno de estos pro-**

<sup>21</sup> "El estado de conservación del edificio es la percepción subjetiva que se tiene de cómo está conservado el edificio, pudiéndose tener en cuenta elementos tales como la estructura y cimentación, cubierta del edificio, cerramientos exteriores, carpintería exterior e interior, techos, pavimentos, divisiones, revestimientos interiores, urbanización, instalaciones, etc." (Instituto Nacional de Estadísticas, 2023).

<sup>22</sup> Se consideran deficiencias en el aislamiento de la vivienda las que hacen que la calefacción no caliente adecuadamente la vivienda, o que penetren excesivamente el calor o los ruidos del exterior. Algunos síntomas de mal aislamiento son que existan en algún lugar manchas de humedad y moho en las paredes; que exista condensación por la parte interior de las ventanas; que alguna habitación de la casa no se caliente en invierno teniendo la calefacción encendida, o bien no se enfríe en verano con el aire acondicionado; que se escuche el viento a través de las ventanas cuando estén cerradas (Instituto Nacional de Estadísticas, 2023)



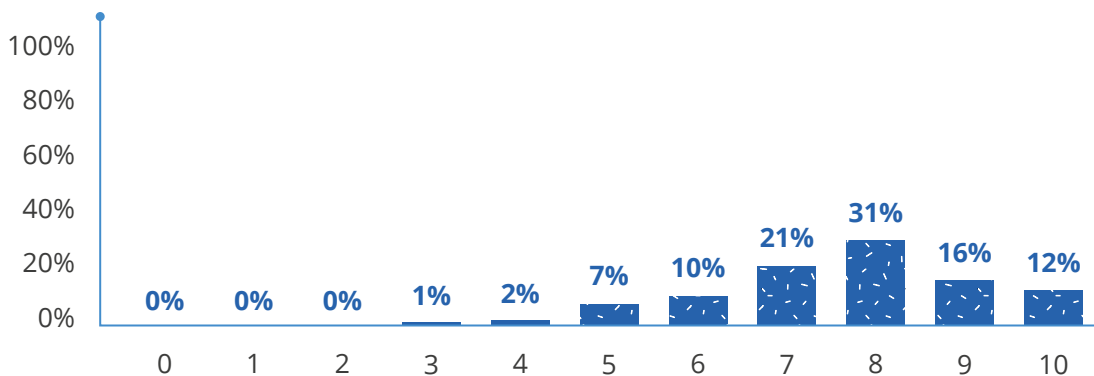
blemas suman casi 9 millones (8.962.680), en las que viven más de 22 millones de personas (22.166.611 personas).

Estas viviendas se distribuyen de manera similar a las viviendas en general en cuanto al régimen de tenencia -el 70% de las que

presentan algún tipo de estos problemas están en régimen de propiedad, el 20% en alquiler y un 10% entre la cesión gratuita o a bajo precio y otras formas de tenencia-, y casi un cuarto de ellas tienen rentas netas del hogar bajas (ECEPOV 2021).

**Gráfico 1**

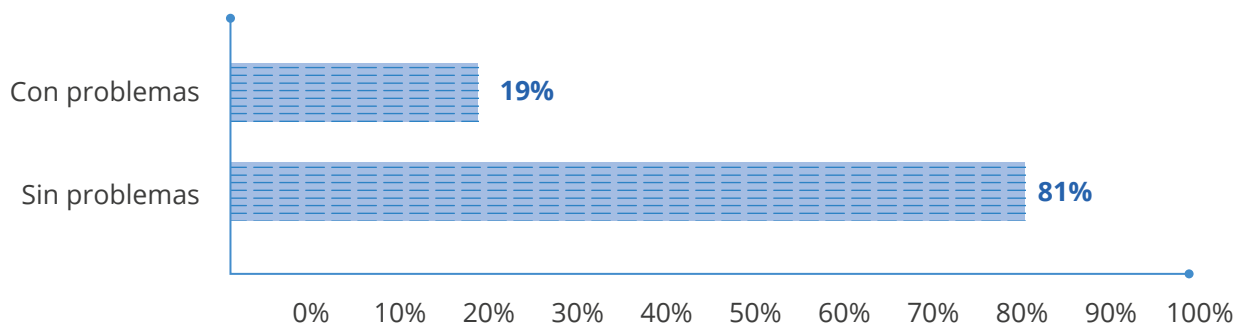
Proporción de edificios según su calificación en escala de Estado de conservación



Fuente: ECEPOV 2021 (N=172.444).

**Gráfico 2**

Proporción de edificios según si presentan algún problema de aislamiento



Fuente: ECEPOV 2021 (N=172.444).

Por otra parte, los datos de una encuesta de Provienda hecha en 2023 permiten analizar en mayor detalle los problemas en las viviendas -contrastando ya no solo con el régimen de tenencia sino también el tipo de propiedad y las características socioe-

conómicas de los hogares-, a través de la existencia de problema de goteras, humedades en paredes, suelos, techos o cimientos, o podredumbre en suelos, marcos de ventanas o puertas.

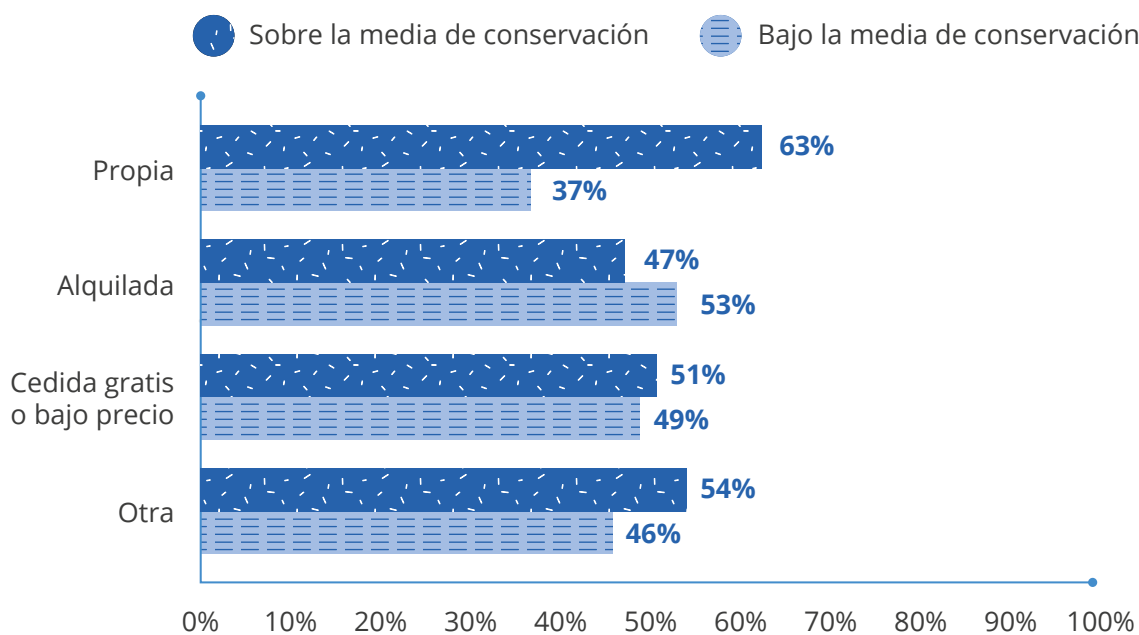
## Régimen de tenencia como barrera

Como se mencionó, la tenencia en propiedad está altamente extendida en España y el alquiler no deja de ser un grupo relevante (16%) que, además, ha ido al alza en los últimos años<sup>23</sup> (ECEPOV 2021). Entre las diferencias que se observan por régimen de tenencia, **quienes viven en propiedad tienden a hacerlo en viviendas en mejor estado de conservación en comparación con los demás regímenes, al igual que en lo relativo a los problemas de aislamiento.** Así, mientras

que, entre quienes viven en alquiler o en cesión gratuita o a bajo precio, la mitad lo hacen en edificios bajo la media de estado de conservación (53% y 49% respectivamente, ver Gráfico 3), y una de cada cuatro de estas viviendas tienen problemas de aislamiento (25% y 23% respectivamente, ver Gráfico 4); entre quienes viven en propiedad esa proporción se acerca a un tercio (37%) en lo que respecta al estado de conservación y a un 17% en cuanto a problemas de aislamiento.

**Gráfico 3**

Proporción de edificios según calificación en escala de estado de conservación y régimen de tenencia

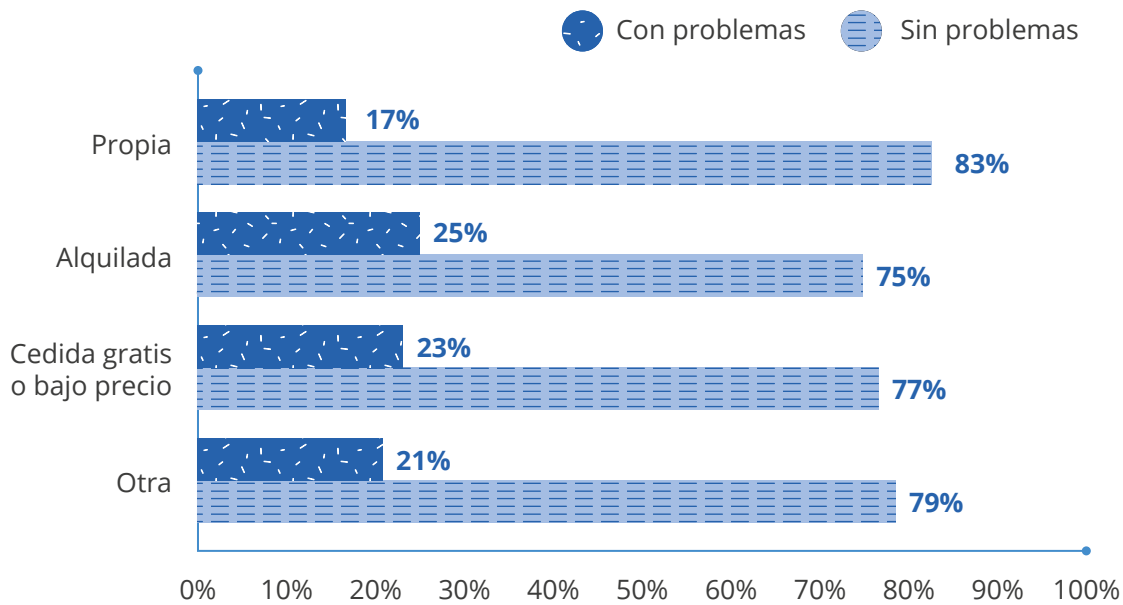


Fuente: ECEPOV 2021 (N=172.444).

<sup>23</sup> La misma ECEPOV, señalaba para 2011 que un 13,5% de los hogares vivía en alquiler, lo que representa un aumento relativo de más de un 14% en una década.

**Gráfico 4**

Proporción de edificios según presencia de problemas de aislamiento y régimen de tenencia



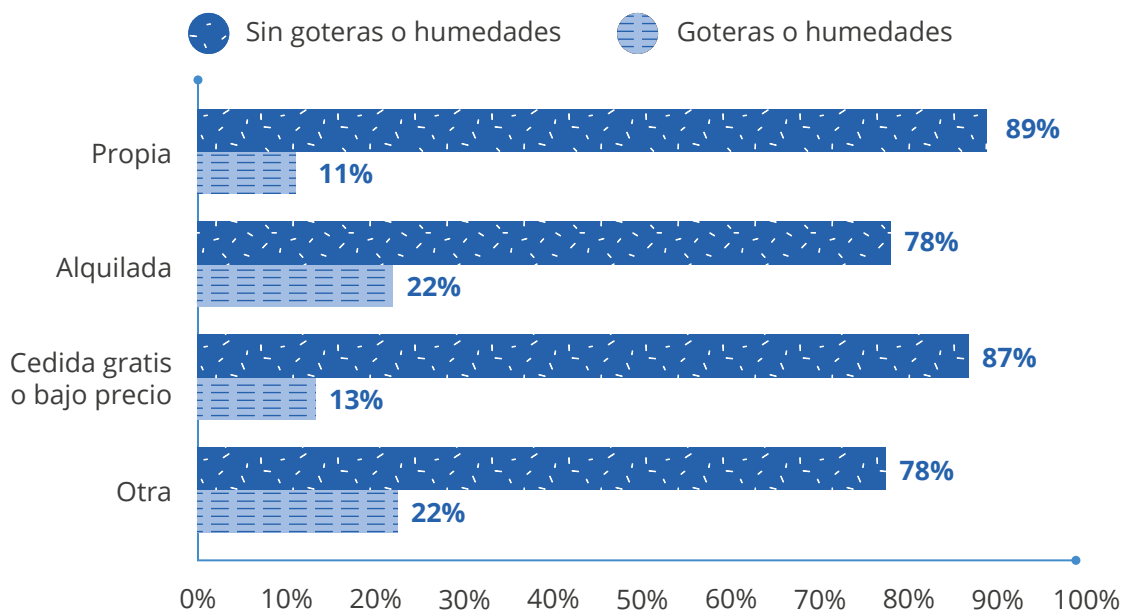
Fuente: ECEPOV 2021 (N=172.444).

En concordancia, los datos de Provienda muestran que **la proporción de viviendas en alquiler que presentan problemas de goteras o humedades llega a ser de dos de**

**cada diez (22%), mientras que entre las en propiedad la proporción es la mitad (11%) (Provienda 2023).**

**Gráfico 5**

Proporción de viviendas según problemas de goteras o humedades y régimen de tenencia



Fuente: Provienda (N=1.003).

Respecto a cómo se distribuyen estos problemas de goteras o humedades según el tipo de propietario, para los casos de alquiler o cesión

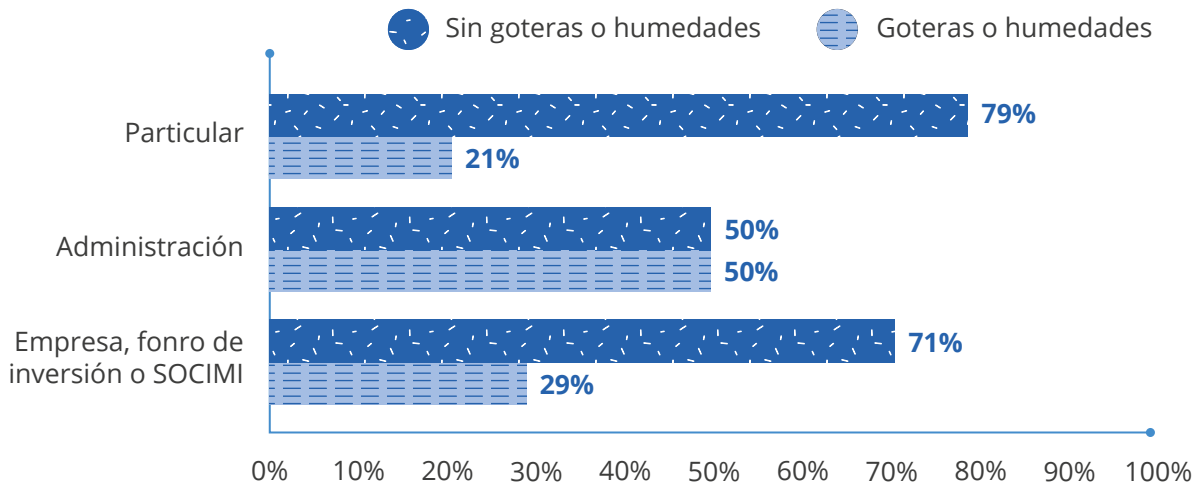
gratuita, los datos de Provienda dan cuenta que donde se observa más prevalencia es entre las viviendas de la Administración (50%),

seguidas de las viviendas de empresas, fondos de inversión o SOCIMI (29%). Entre las viviendas que son de una persona particular, la

proporción se mantiene cercana al 21% (Provienda 2023).

**Gráfico 6**

Proporción de viviendas (en alquiler y cesión) según problemas de goteras o humedades y tipo de propiedad



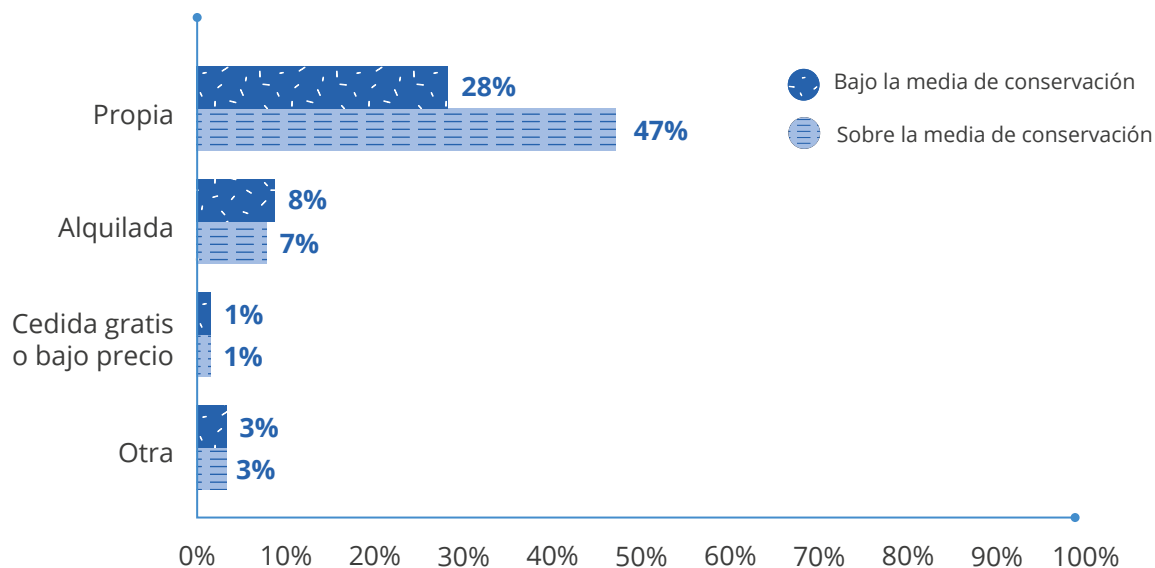
Fuente: Provienda (N=193).

No obstante, al observar las proporciones sobre el total del parque, por estar el régimen de propiedad tan extendido en España, la ECEPOV 2021 da cuenta que la cantidad de viviendas en este régimen bajo la media de conservación llega al 28% del total de las viviendas del país (que equivale a 5.290.289 viviendas) mientras que las que tienen problemas de

aislamiento representan el 13% del total del parque (2.415.788 viviendas). Por su parte, las viviendas en alquiler bajo la media de conservación representan un 8% del total del parque (1.593.440 viviendas), mientras que aquellas con problemas de aislamiento son un 4% del total (764.035 viviendas). El Gráfico 7 y el Gráfico 8 reseñan esta información.

**Gráfico 7**

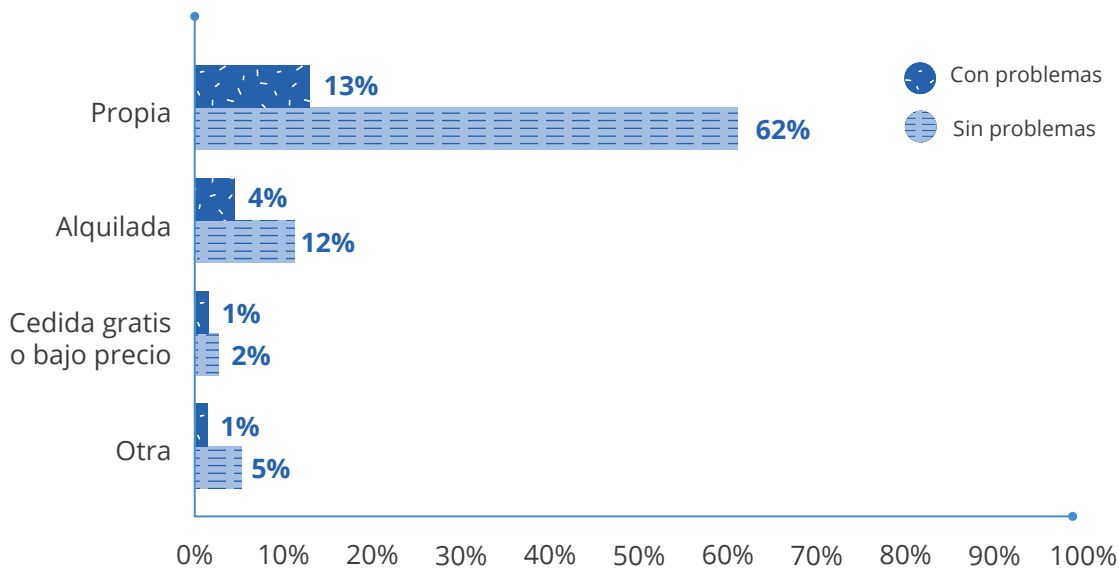
Proporción sobre el total de edificios según estado de conservación y régimen de tenencia



Fuente: ECEPOV 2021 (N=172.444).

Gráfico 8

Proporción sobre el total de edificios según presencia de problemas de aislamiento y régimen de tenencia



Fuente: ECEPOV 2021 (N=172.444).

## Pobreza energética

La **pobreza energética** hace referencia a cuando un hogar no puede satisfacer sus necesidades básicas de energía, sea por no poder pagar facturas o por tener que evitar el consumo de energía por no poder hacer frente a esos costos. Según la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) publicada en febrero de 2024, un 21% de las viviendas no pueden mantener una temperatura adecuada, lo que es superior al 17% registrado al año anterior y un 8% de los hogares han presentado retrasos en el pago de facturas (ECV 2023). Por otra parte, la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2019-2024 indica que un 16% de los hogares presenta un gasto energético excesivo para sus ingresos, y un 9% consumen menos energía de la que necesitarían por falta de dinero (Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2022).

Para cada uno de estos cuatro indicadores, las **unidades familiares que habitan viviendas en alquiler (sea a precio de mercado o**

**a precio reducido) presentan peores condiciones de pobreza energética que las de propiedad.** Por ejemplo, las viviendas en alquiler que no pueden mantener una temperatura adecuada durante los meses de invierno llegan al 32%, mientras que las que han presentado retrasos en el pago de facturas suben a un 17% (ECV 2023). En cuanto al gasto energético excesivo para sus ingresos, la cifra asciende a 21% y entre los que consumen menos energía de la que necesitarían por falta de dinero al 13% (Ministerio para la Transición Ecológica, 2019).

**Las diferencias por régimen de tenencia y propiedad se explican por un mayor poder adquisitivo y acceso a financiación de quienes viven en esos regímenes, o por ser quienes viven las mejoras que implican las inversiones que hacen en la propiedad.** En los datos de Provienda esto se refleja en que los hogares que viven en viviendas con problemas de goteras o humedades, las rentas tien-

den a ser más bajas que en los otros. De igual modo, **se van a presentar en mayor medida problemas vinculados a la pobreza energética tanto en los hogares de menores rentas como en los que se habitan en régimen diferentes al de propiedad**, tal como se mostrará en los siguientes párrafos.

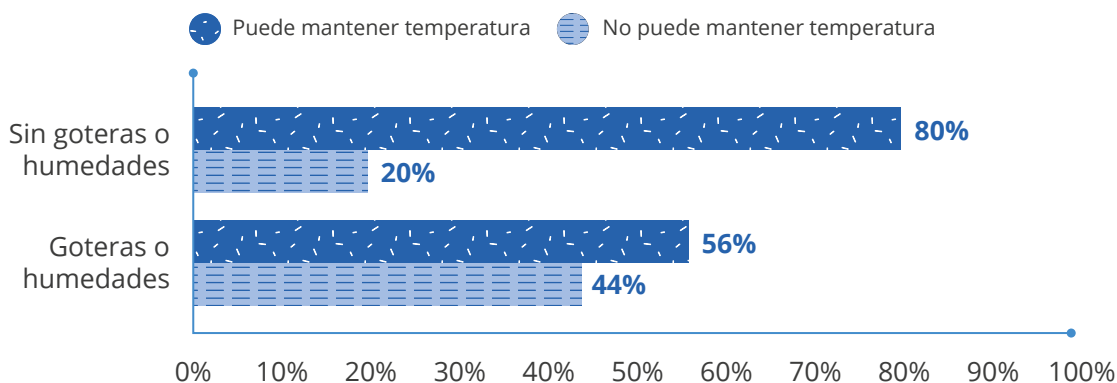
Esto representa un problema, dado que quienes viven en **régimen de alquiler no solo concentran a quienes tienen menores ingresos y otras categorías más propensas de la exclusión social, sino también enfrentan una serie de barreras de entrada a los procesos de rehabilitación tales como acceso a financiación, problemas derivados de la propiedad de la vivienda y los incentivos divididos que implica la rehabilitación para las per-**

**sonas propietarias e inquilinas. Y, muchas veces, por falta de información (por escasa o inadecuada), desconocimiento o incompatibilidad con otras ayudas, entre otras.**

**Los datos de Provivienda corroboran lo anterior y muestran que las viviendas con goteras o humedades tienden a presentar menor capacidad para mantener una temperatura adecuada, tanto en los meses de invierno como en verano.** Así, entre las viviendas con problemas de goteras o humedades, un 44% no pueden mantener una temperatura adecuada, sea invierno o verano; mientras que en las viviendas sin problemas de goteras o humedades esta proporción llega a la mitad, un 20% (Provivienda, 2023).

**Gráfico 9**

Proporción de viviendas según capacidad de mantener temperatura adecuada y problemas de goteras o humedades



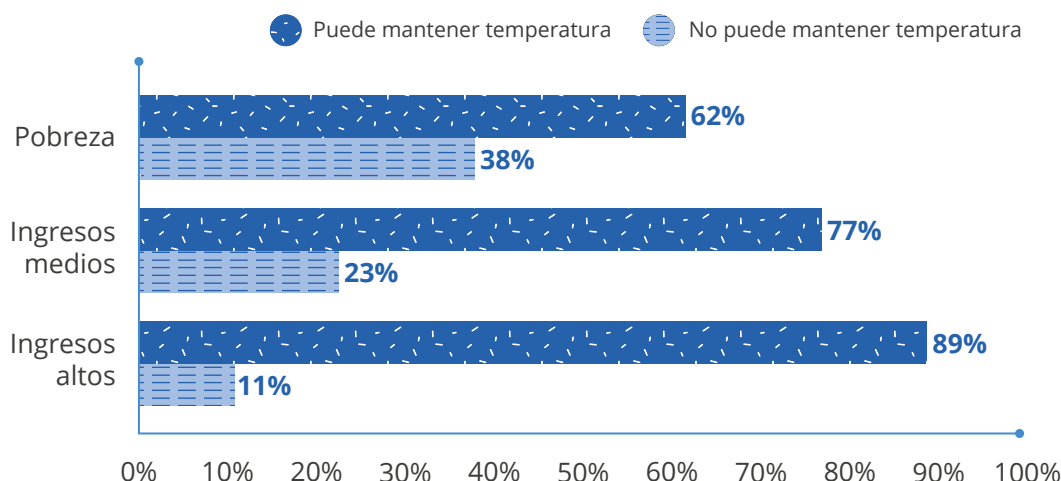
Fuente: Provivienda (N=1.004).

## Pobreza energética e ingresos

La imposibilidad de mantener una temperatura adecuada, sea en invierno o en verano, se acentúa a medida que disminuyen los ingresos, según datos de Provivienda. Así, **entre los hogares con ingresos bajo el umbral**

**de pobreza, cuatro de cada diez no pueden mantener una temperatura adecuada (38%), mientras que ese número entre los hogares de ingresos altos es de 11%, muy por debajo del promedio general de 23%.**

**Gráfico 10** Proporción de viviendas según capacidad de mantener temperatura adecuada y nivel de ingresos del hogar

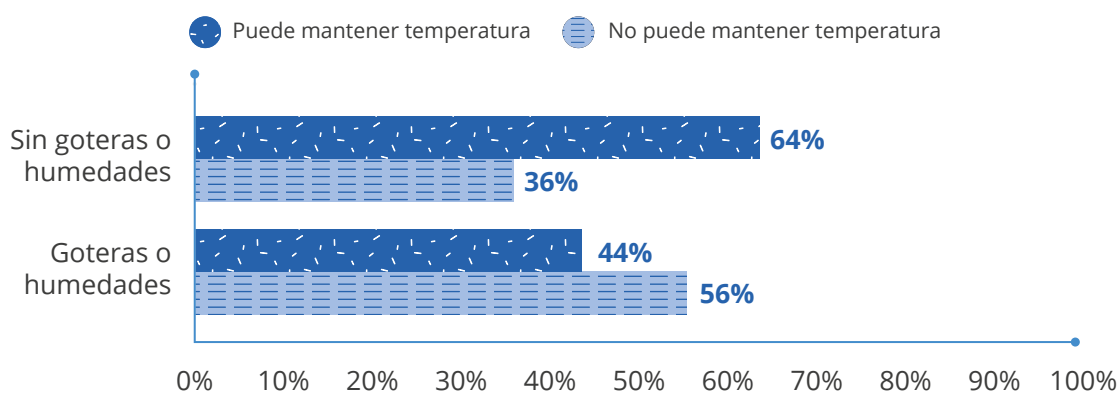


Fuente: Provienda (N=1.004).

**Por otra parte, al observar solo a los hogares bajo el umbral de pobreza, la relación entre problemas de goteras y humedades y pobreza energética se intensifica.** Como se observa en el Gráfico 11, entre los hogares bajo la pobreza la proporción de viviendas con problemas de goteras o humedades y que no pueden mantener una temperatura adecuada en alguna época del año pasan a ser un 56%, mientras que en aquellos que no

tienen problemas de goteras o humedades, el 36% tampoco puede mantener la temperatura. De ello se desprende que la **imposibilidad de mantener una temperatura adecuada en la vivienda se relaciona tanto a cuestiones de las propias viviendas que impedirían alcanzarla (presencia de goteras o humedades), como a cuestiones de ingresos de los hogares.**

**Gráfico 11** Proporción de viviendas bajo umbral de pobreza según capacidad de mantener temperatura adecuada y problemas de goteras o humedades



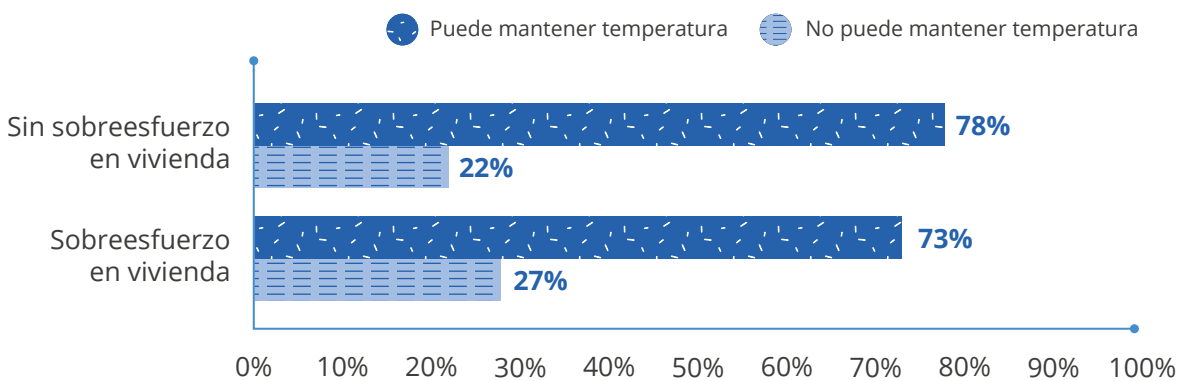
Fuente: Provienda (N=1.004).

**Pero la relación entre pobreza energética y nivel socioeconómico de los hogares va más allá de los ingresos y se observa en otras tensiones económicas que enfrentan los hogares.** Esto porque, como ya se ha mencionado, deben hacer frente a gastos de vivienda que ocupan una gran proporción de sus ingresos, **llegando incluso a imposibilitar el acceso a otros bienes, servicios o ejercicio de derechos. Entre estas situaciones se puede llegar a no poder mantener temperaturas adecuadas en el hogar.** Esto cobra relevancia en este trabajo puesto que representa una seria dificultad al momento de llevar la rehabilitación energética de la vivienda a estos hogares, dada su situación de ingresos y su relación con el confort en la vivienda.

Para analizar esto, observamos los hogares que presentan sobreesfuerzo en el pago de la vivienda y los que tienen atrasos en el pago de facturas. Los resultados de la encuesta de Provienda muestran que entre los hogares que presentan un sobreesfuerzo económico en vivienda, es decir, gastan más del 30% de sus ingresos en este concepto, un 27% no logra mantener una temperatura adecuada, frente al 22% de los que no hacen tal sobreesfuerzo (ver Gráfico 12). Por otra parte, entre los hogares que tiene algún retraso en el pago de gastos, el 42% no puede mantener una temperatura adecuada en la vivienda, mientras que esa proporción baja casi a la mitad entre los que no tienen retrasos en pagos, es decir, a un 22% (ver Gráfico 13).

**Gráfico 12**

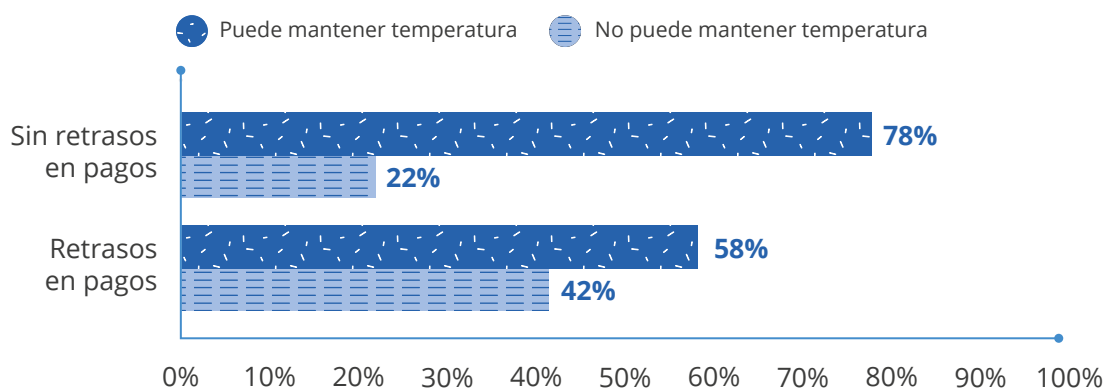
Proporción de viviendas según capacidad de mantener temperatura adecuada y sobreesfuerzo económico en vivienda



Fuente: Provienda (N=1.004).

**Gráfico 13**

Proporción de viviendas según capacidad de mantener temperatura adecuada y retrasos en pagos de facturas



Fuente: Provienda (N=998).



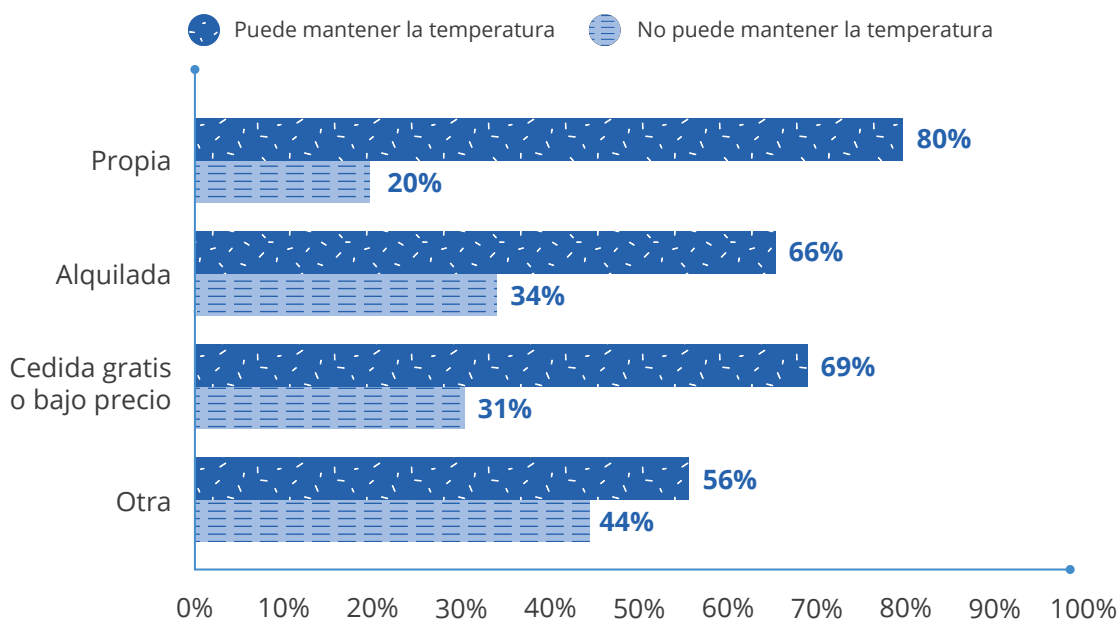
## Pobreza energética y régimen de tenencia

De igual modo, **la imposibilidad de mantener una temperatura adecuada en la vivienda se refuerza en regímenes diferentes al de propiedad. Esto, no solo porque en tal segmento se concentran los hogares de menores ingresos, sino también por las imposibilidad o dificultades de exigencias para que las personas arrendadoras hagan mejoras en las viviendas.** Así, entre quienes viven en regímenes de no propiedad, se tien-

den a concentrar las viviendas que no pueden mantener una temperatura adecuada, sea en invierno o verano. Un ejemplo de ello es que casi un tercio de quienes viven en alquiler o en cesión gratuita enfrentan estas dificultades (34% y 31% respectivamente), mientras que a las personas que están en propiedad les afecta a dos de cada diez (20%), como se observa en el Gráfico 14 (Provivienda 2023).

**Gráfico 14**

Proporción de viviendas según capacidad de mantener temperatura adecuada y régimen de tenencia



Fuente: Provivienda (N=1.003).

Tanto los problemas de las viviendas (goteiras o humedades), el régimen de tenencia y los problemas económicos de los hogares son relevantes para pensar una política de rehabilitación energética justa, por diferentes motivos: la primera porque los problemas de la vivienda dan cuenta de la necesidad de la rehabilitación y las barreras para acceder a ella, sean económicas o vinculadas al régimen de tenencia; mientras que lo segundo permite pensar las dificultades económicas que en-

frentan los hogares para hacer de su vivienda un espacio de confort térmico, incluso entre las personas que son propietarias de sus viviendas. **Dicho de otro modo, si un hogar con sus condiciones actuales no puede hacer frente a problemas relacionados con la temperatura adecuada, previsiblemente tampoco podrá hacer una rehabilitación energética de la vivienda, por los niveles de inversión requeridos.**

# Antigüedad del parque

Como se ha mencionado, el parque de viviendas español es antiguo, ineficiente en términos energéticos, altamente dependiente de combustibles fósiles y, por lo tanto, contaminante (Fundación Renovables, 2023). Cerca de un quinto del total de edificaciones fue construido hace más de 50 años, y más de la mitad se edificó antes de 1980. En números brutos, esta proporción supone casi diez millones de viviendas (INE, Censo Población y Vivienda). Esto es relevante porque en tales años no se exigían condiciones térmicas ni criterios de eficiencia energética a los edificios<sup>24</sup>, cuestión que se verá reflejado en que tales viviendas concentrarán problemas en mayor medida.

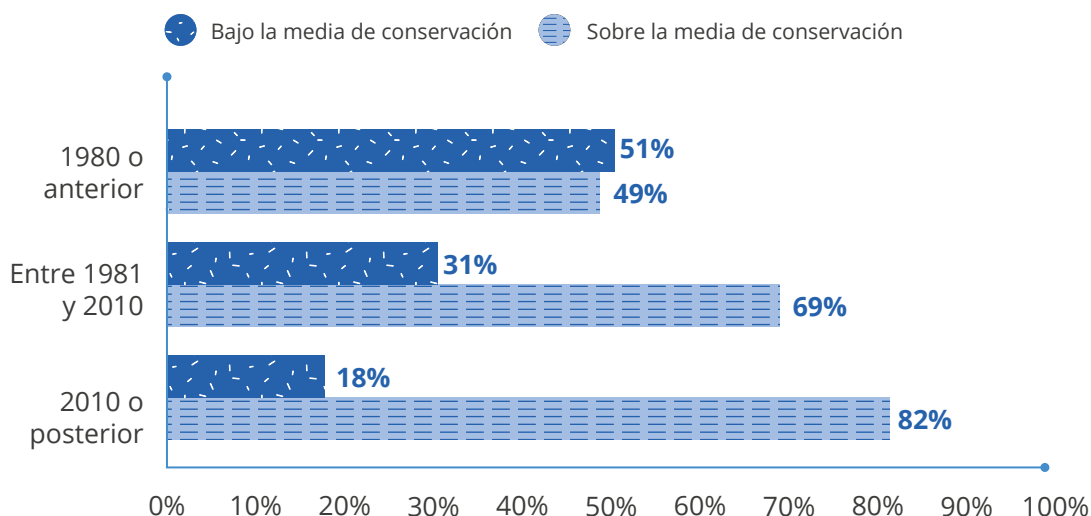
**De las edificaciones posteriores a 1980, la gran mayoría fueron construidas entre ese año y 2006, año en que entró en vigor el Código Técnico de la Edificación.** Como consecuencia, apenas un 4% del total del parque de vivienda contiene criterios de eficiencia energética en su construcción (INE, Censo de Población y Vivienda), cuestión clave para

dimensionar y comprender la necesidad de rehabilitación energética en el país.

Los datos muestran que **en España tenemos un parque de viviendas que pareciera no renovarse y cuya calidad es muy dependiente de las exigencias de la normativa**, ya que, por un lado, existe relación directa entre el año de construcción, estándares exigidos en ese periodo y estado de conservación de los edificios; y, por otra parte, debido a los problemas de aislamiento. **Hay una correspondencia entre antigüedad y la proporción de viviendas bajo la media en conservación (Gráfico 15) y con problemas de aislamiento (Gráfico 16).** Así, del total de viviendas construidas antes de 1980, la mitad (51%) está bajo la media de estado de conservación y un quinto (21%) tiene problemas de aislamiento, frente al 18% del total de viviendas construidas después de 2010 que están en la misma situación del estado de conservación y el 12% con problemas de aislamiento.

**Gráfico 15**

Proporción de edificios según calificación en escala de estado de conservación y año de construcción

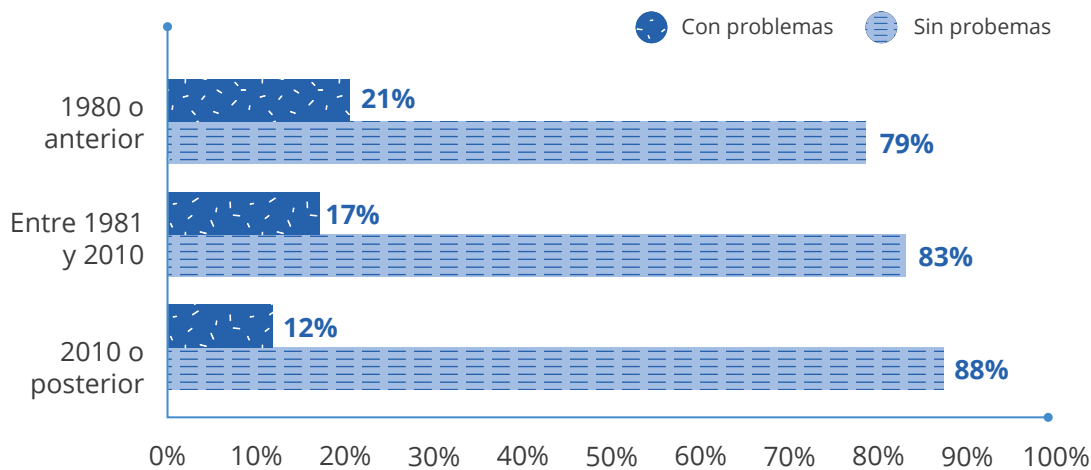


Fuente: ECEPOV 2021, N=172.444

<sup>24</sup> NBE-CT-79 aprobado el 22 de octubre de 1979 pero aplicado de forma progresiva.

**Gráfico 16**

Proporción de edificios presencia de problemas de aislamiento y año de construcción



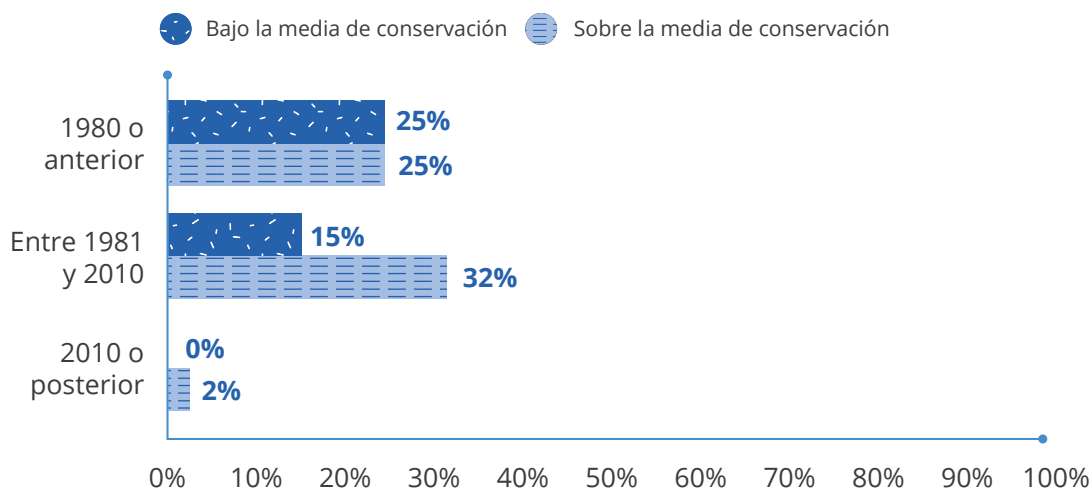
Fuente: ECEPOV 2021, N=172.444

Considerando que la mayoría de las edificaciones en España son antiguas, en términos brutos la proporción de viviendas antiguas y con alguno de estos problemas es mayor (ver Gráfico 17 y Gráfico 18). Así, un cuarto del total

de viviendas es antigua y está bajo la media de conservación, y un 11% de las viviendas de esa antigüedad presenta también problemas de aislamiento.

**Gráfico 17**

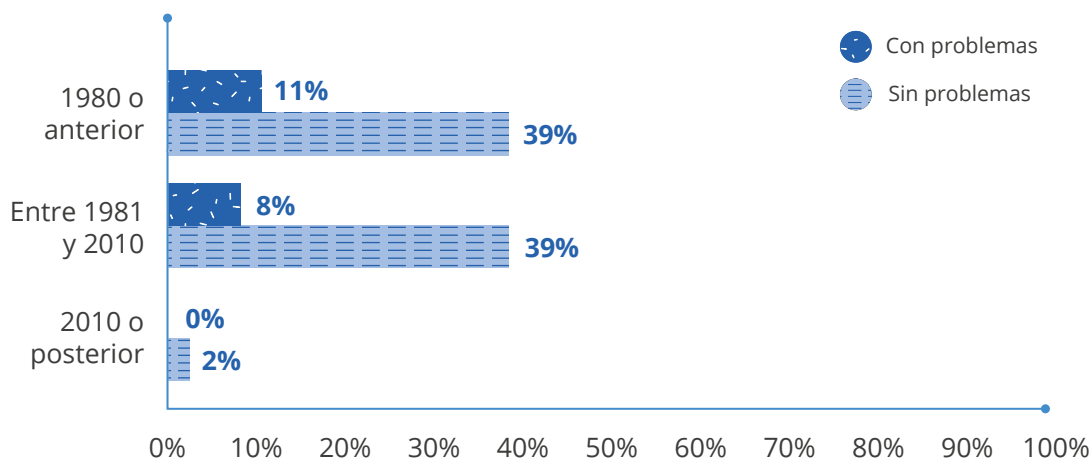
Proporción de edificios según estado de conservación y año de construcción sobre el total de edificios



Fuente: ECEPOV 2021, N=172.444

Gráfico 18

Proporción de edificios según presencia de problemas de aislamiento y año de construcción sobre el total de edificios



Fuente: ECEPOV 2021, N=172.444

En suma, existe un grupo consolidado de viviendas que, si bien no es mayoritario, presenta problemas y urgencias, y tiende a concentrarse en edificios antiguos y en regímenes distintos al de propiedad. Los datos de la ECEPOV 2021 permiten ejemplificar esta idea: **casi dos tercios de las viviendas anteriores a 1980 que además están en alquiler, tienen una calificación de su estado de conservación inferior a la media (63%); mientras que, entre las viviendas en propiedad construidas con posterioridad a 2010, solo un 14% presenta calificaciones del estado de conservación bajo la media. En cuanto a los problemas de aislamiento ocurre de manera similar: para el primer grupo este problema involucra a tres de cada diez viviendas (29%); mientras que para el segundo solo a una de cada diez (11%).**

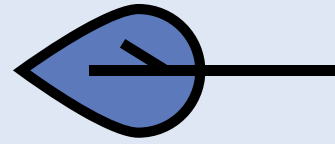
**El análisis muestra que quienes viven en regímenes diferentes al de propiedad, y especialmente las personas en alquiler, enfrentan en mayor proporción dificultades que impactan negativamente en la vivienda y la posibilidad de acceder a rehabilitación.** Consistentemente, quienes viven en alquiler concentran mayor cantidad de pro-

blemas o dificultades con la vivienda, mientras que quienes están en propiedad concentran las menos, y quienes viven en cesión gratuita muestran tendencias heterogéneas.

Como se ha señalado, los datos dan cuenta de cómo el régimen de tenencia y el tipo de propiedad de la vivienda operan como barreras de acceso a mejores viviendas de quienes viven en regímenes diferentes al de propiedad, sobre todo en relación con los hogares de menores ingresos y que presentan otras tensiones económicas, más allá de las rentas.

**Precisamente por ello, se propone que sean esos grupos los que atiendan las políticas de rehabilitación energética y sobre los que centrarse para asegurar su integración.** Debido a que, los problemas en la vivienda son complejos y no se pueden explicar por una sola cuestión, sino que obedecen a dinámicas en donde la antigüedad de los edificios y los regímenes de propiedad se relacionan, refuerzan e implican, y explican en conjunto, un escenario donde se concentran los principales problemas.

# Cuadro de datos resumen



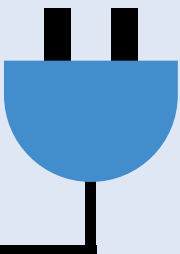
**Casi 9 millones de viviendas en España presentan algún tipo de problema en su estado de conservación o aislamiento, en las que viven más de 22 millones de personas (ECEPOV 2021):**

- El 12% del total del parque presenta problemas en ambos sentidos (ECEPOV 2021).
- 29% corresponde a viviendas en edificios en estados de conservación menores a la media a nivel estatal, pero que no tienen problemas de aislamiento (ECEPOV 2021).
- 7% presentan problemas de aislamiento, pero están sobre la media en conservación (ECEPOV 2021).

**Estos problemas de conservación y aislamiento se concentran en mayor medida en viviendas antiguas y en alquiler, pero tienden a implicarse mutuamente con otras cuestiones como el sobreesfuerzo económico y los retrasos en el pago de las facturas (ECEPOV 2021).**

**Si bien las viviendas con alguno de estos problemas se distribuyen de manera similar a las viviendas en general, en cuanto al régimen de tenencia, -70% en propiedad, 20% en alquiler y 10% entre cesión gratuita o a bajo precio y otras formas de tenencia-, quienes no viven en propiedad tienden a concentrarse en viviendas en peor estado de conservación y con más problemas de aislamiento (ECEPOV 2021):**

- La mitad de quienes viven en alquiler (53%) y en cesión gratuita o a bajo precio (49%), lo hacen en edificios bajo la media de estado de conservación, mientras que uno de cada cuatro tiene problemas de aislamiento (25% y 23%, respectivamente). Entre quienes viven en propiedad, dichas proporciones son de 37% y 17% (ECEPOV 2021).
- Del total del parque, las viviendas en alquiler en el país que están bajo la media de conservación representan un 8% (equivalente a 1.593.440 viviendas) y las que tienen problemas de aislamiento un 4% del total (764.035 viviendas) (ECEPOV 2021).
- Los datos de Provivienda dan cuenta de cómo el régimen de tenencia y el tipo de propiedad de la vivienda operan como barreras de acceso a mejoras, sobre todo en los hogares de menores ingresos y que presentan otras tensiones económicas más allá de las rentas:
  - La proporción de viviendas en alquiler que presentan problemas de goteras o humedades llega a ser de dos de cada diez (22%), mientras que entre las en propiedad la proporción es la mitad (11%). (Provivienda 2023).
  - Entre los hogares bajo el umbral de pobreza y que presentan problemas de goteras o humedades, la proporción de quienes no logran mantener su vivienda a una temperatura adecuada sube al 56% y entre quienes presentan retrasos en pagos y goteras o humedades, llega al 63% (Provivienda 2023).

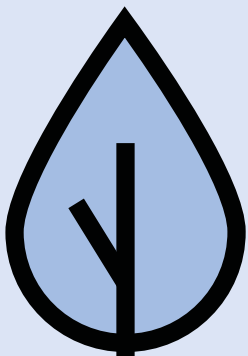


- Casi un tercio de quienes viven en alquiler o en cesión gratuita enfrentan problemas para mantener su vivienda a una temperatura adecuada (34% y 31% respectivamente), mientras que a las personas en propiedad les afecta a dos de cada diez (20%). (Provivienda 2023).

**Todos los indicadores de pobreza energética son peores para quienes no viven en propiedad (ECV 2023), mientras que los hogares de rentas más bajas son los más afectados por la pobreza energética (Provivienda 2023).**

**En suma, las dificultades para acceder a la rehabilitación son mayores para quienes no viven en propiedad porque enfrentan mayores problemas económicos y tienden más a vivir en alquiler, situación que les dificulta realizar estas actuaciones.**

OPORTUNIDADES  
Y PROPUESTAS:  
rehabilitación  
energética para una  
vivienda asequible



3

**La rehabilitación energética de la vivienda debería llegar a todas las personas para que pueda ser no solo herramienta de adaptación y mitigación del cambio climático, sino también un escenario posible para garantizar la igualdad.** Si bien esta política aún está lejos de cumplir esos objetivos, **actualmente existe un marco de oportunidad para que la implementación de medidas de transición ecológica en el ámbito de la vivienda pueda generar mayor equidad social y vivienda asequible, haciendo frente al cambio climático y a la pobreza energética, sin dejar a nadie atrás.**

Como se ha visto, **existe en el país un problema generalizado de vivienda, donde el gasto de los hogares en esta materia es alto en proporción a los ingresos, sobre todo en los de menores ingresos y cada vez más en los de ingresos medios.** Además, hay una **parte importante del parque de viviendas que presentan problemas y que requieren rehabilitación, lo que conlleva situaciones de pobreza energética y pérdida de confort de los hogares.** Esto no solo cobrará cada vez más relevancia por la crisis climática, sino que acrecentará la desigualdad ya existente debido a que las viviendas con estos problemas se concentran en hogares con menores ingresos y en régimen de alquiler, ambas cuestiones, barreras de acceso a la rehabilitación.

Si bien en España la rehabilitación energética de la vivienda se viene diagnosticando y diseñando desde hace más de una década -al menos con la primera Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España de 2014-, y los fondos europeos de los últimos años han representado una oportunidad para avanzar y contar con el mayor presupuesto en vivienda de los últimos 20 años, con casi un 80% destinado a la rehabilitación; **hasta hace poco, las políticas públicas no fomentaron una cultura integral de la rehabilitación para**

**todas las personas. Por ello, la mejora de la calidad de las viviendas se encuentra lejos de lo que se ha propuesto como meta y el ritmo deberá crecer exponencialmente.** Como se ha mencionado, la tasa de rehabilitación en 2023 fue de menos de 38.000 viviendas al año, a pesar de que en la ERESEE 2020 se señala llegar en 2030 a un ritmo de al menos 300.000 por año y a un total de 1,2 millones de viviendas para ese periodo.

**Esto da cuenta de que la rehabilitación energética de la vivienda -especialmente a través de los programas del Plan de Rehabilitación de vivienda y regeneración urbana del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia- no está teniendo el impacto esperado.** Esto podría explicar, en primer término, por problemas en el diseño de la política, que puede entrañar dificultades para que los hogares de bajos ingresos y quienes viven en alquiler accedan a las ayudas que finalmente mejoren la calidad de las viviendas.

Por su parte, **en la aplicación de los programas pueden llegar a existir brechas de información para la tramitación de las ayudas debido a las dificultades relativas a las barreras burocráticas y administrativas que suelen impactar en mayor medida a la población de menores ingresos y más afectadas por la crisis de asequibilidad de la vivienda,** por dificultades tanto en términos económicos como de capital cultural. **Sin embargo, el impulso normativo y de financiación que suponen el Real Decreto-ley 36/2020 que articula parte de los fondos Next Generation EU-, el Real Decreto 853/2021 que regula el Plan de Rehabilitación y Regeneración Urbana y la Ley 10/2022 de medidas urgentes para impulsar la actividad de rehabilitación edificatoria en el contexto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, debería entenderse como una oportunidad para promover mejoras que afecten positivamente, también, a la asequibilidad de las viviendas.**



En síntesis, hasta la fecha existen diagnósticos compartidos, la financiación más importante de las últimas dos décadas, y una política pública que, a través de diversas directivas, promueve la rehabilitación de la vivienda. **Es fundamental que éstas, en su transposición y aplicación tengan en cuenta a las personas en situación de vulnerabilidad y a quienes pueden tener dificultades para acceder, promuevan la asequibilidad en la vivienda y eviten que se generen desplazamientos y gentrificación. Buscando promover mejoras en las políticas públicas y hacer de la rehabilitación de vivienda una herramienta para hacer frente al cambio climático y a los problemas de la vivienda en España, identi-**

ficamos cuatro áreas de actuación que deben atender los siguientes puntos:

- **Priorizar a personas de bajos ingresos y con barreras de acceso.**
- **Evitar, minimizar y mitigar externalidades negativas.**
- **Intermediación del Tercer Sector sin ánimo de lucro para llegar a todas las personas.**
- **Perspectiva climática para permear en las políticas sociales y de vivienda, y dar sostenibilidad a la rehabilitación.**

## Priorizar a personas de bajos ingresos y con barreras de acceso

Para hacer de la rehabilitación energética una política capaz de llegar efectivamente a los hogares vulnerables, **urge considerar el factor de exclusión social y barreras de acceso a la rehabilitación en los procesos de lucha contra la pobreza energética**, ya que afecta de manera más significativa a quienes tienen menos ingresos y a quienes viven en régimen de alquiler.

Estas medidas buscan superar dichas barreras de acceso y sumar a los hogares de menos ingresos y los más afectados por la crisis de asequibilidad de la vivienda a los procesos de rehabilitación para que no queden excluidos. Las viviendas que peor están son aquellas habitadas por las personas con menos ingresos, por lo que asegurar que las políticas lleguen a esta población no es sólo una cuestión de equidad social; es también una cuestión de eficacia en el desarrollo de las políticas.

## Un sistema de financiación adecuado a hogares vulnerables.

**Es necesario que la cuantía de las ayudas les permita desarrollar efectivamente actuaciones de rehabilitación energética, consideren la inflación y que se haga cargo de la dificultad que tienen estas familias para acceder a ahorros o créditos.**

Se ha demostrado que los hogares de menores ingresos no solo enfrentan dificultades para acceder a la rehabilitación por contar con menos ingresos, sino que tienden a concentrarse en viviendas con más problemas y pobreza energética, y a vivir en regímenes como

el alquiler, que muchas veces suponen una barrera para acceder a estas actuaciones.

Por ello, es fundamental que las ayudas de los programas de rehabilitación de vivienda para población vulnerables consideren:

- **Ayudas del 100% para las familias con umbrales de renta bajos.** En un contexto donde el sobreesfuerzo económico por la vivienda de los hogares de menores ingresos llega hasta el 70% de estos, se necesita que las ayudas cubran la totalidad de las actuaciones para que se hagan parte de estos procesos. Es importante también, la agilización del proceso de declaración hogar vulnerable. Si la vivienda a rehabilitar se está alquilando, y tanto la persona arrendataria como la inquilina se encuentran en situación de vulnerabilidad, esta medida podría implementarse si la ayuda es condicional a alquilarla a un precio asequible (en el límite inferior del índice de

precios de alquiler del MIVAU) durante un periodo determinado.

- **Anticipos de las ayudas** para que lleguen con anterioridad a los pagos por las reformas. Solo así hogares con baja o nula capacidad de ahorrar y/o acceder a créditos no abusivos podrán hacerse parte de los procesos de rehabilitación.
- **Cuantías de las ayudas que permitan financiar rehabilitaciones** integrales de la vivienda y consideren inflación. Los costes de rehabilitación han aumentado drásticamente en los últimos años mientras que las cuantías permanecen intactas. Por ello, los montos máximos de las ayudas deben ajustarse a los costes reales de las actuaciones de rehabilitación y considerar la inflación para que los hogares de bajos ingresos puedan realizar actuaciones de rehabilitación integral de la vivienda.

## Replantear condiciones de acceso a programas y a ayudas adicionales.

La adjudicación de ayudas vinculadas a los programas de rehabilitación debe **considerar ayudas adicionales y flexibilidad de las condiciones de acceso para los hogares vulnerables, independiente del régimen de tenencia en todos los programas de rehabilitación a la vivienda.**

Por otra parte, **los programas que operan por orden de llegada sin que se prioricen las solicitudes de hogares vulnerables, implican una dificultad extra para éstos.** El tiempo que transcurre entre la aplicación y la respuesta a la misma, afecta más a los hogares que tienen menos posibilidades de ahorro y acceso al crédito, sobre todo en condiciones justas. Esto se hace crítico si se considera que actualmente los hogares deben adelantar gastos.

Además, una vez abiertas las convocatorias, **existe baja capacidad por parte de las diferentes administraciones de poder evaluar los proyectos técnicos de manera rápida, generando estancamiento y retrasos provocados por la burocracia de las entregas de subvenciones.** Esto cobra mayor relevancia si se considera que se evalúan proyectos que, aún con resolución positiva de la subvención, no se ejecutarán sea porque decidieron ocupar esos recursos en otro asunto porque la situación financiera de los hogares cambió entre que postularon y obtuvieron la resolución, o sea porque la ayuda no logra cubrir el 100% de los costes y no existe capacidad financiera para pagar esa diferencia.

**Se propone replantear tanto las condiciones de acceso como el proceso administrativo para que consideren la vulnerabilidad independientemente del régimen de tenencia, y prioricen las solicitudes a partir de ello.** De este modo se espera que se pue-

dan eliminar o reducir las barreras de acceso, lo que es fundamental para hacer que la rehabilitación energética llegue a todos los hogares, especialmente a los sectores vulnerables y a quienes viven en alquiler.

## Fiscalidad y compatibilidad con otras ayudas.

**Las ayudas de rehabilitación energética de vivienda deben ser prioritarias. Por ello no deben afectar negativamente la fiscalidad de las personas ni su acceso a otras ayudas o programas.**

Esto es especialmente importante en los hogares vulnerables y de menores rentas ya que son objeto de otras políticas sociales. El acceso a rehabilitación de sus viviendas no puede ser un impedimento para recibir otras ayudas que les permitan ejercer sus derechos, ya que esto

terminaría excluyendo a estos grupos de la rehabilitación energética de la vivienda.

Por tanto, **los programas que entreguen estas ayudas deben contener información explícita para no computar como ingresos en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), ni resultar incompatibles con otras ayudas sociales**, además de ser un elemento relevante en la comunicación y publicación de estos programas.

## Potenciar la rehabilitación a escala de barrios.

**La priorización de la rehabilitación a escala de barrios ofrece herramientas efectivas, no solo para aumentar el ritmo de la rehabilitación, sino para avanzar en la cobertura de la población vulnerable, además de suponer propuestas que promuevan la cohesión social y la dinamización de la economía de escala.**

Es primordial una **correcta identificación de los barrios que considere la antigüedad de los edificios, la presencia de vivienda degradada, la población vulnerable, la exclusión residencial, la falta de vivienda asequible y la presencia de problemas de pobreza energética.**

Es importante que la definición de vulnerabilidad de los barrios se realice correctamente y priorice la mejora de barrios que cumplen con los criterios previamente detallados. Se debe considerar el riesgo de criterios como el de mayor consumo energético bruto, puesto que puede implicar dejar fuera a las personas vulnerables.

Un elemento favorable en la rehabilitación en barrios es que estos procesos, con acompañamientos necesarios centrados en las personas y en la dinamización social del entorno micro, fomentan la cohesión, el desarrollo comunitario y la vida en comunidad.

# Evitar, minimizar y mitigar externalidades negativas

**Las experiencias de procesos de renovación urbana de décadas anteriores deberían alertar sobre posibles desplazamientos y gentrificación paralelos a la mejora de la calidad de las viviendas.** De ocurrir,

sería una externalidad negativa clave ya que excluiría de los beneficios de la rehabilitación a quienes se debería priorizar y afectaría a gran parte de la población, producto de alzas de costes de la vida y la vivienda.

## Vivienda social a través de la rehabilitación.

España debe avanzar en asegurar el derecho a la vivienda adecuada y asequible a través de políticas de rehabilitación energética. **Actualmente, existe un déficit de vivienda social, ya que solo un 2,5% del parque de vivienda en España corresponde a vivienda social, muy por debajo de la media europea que es de un 9,3%** (Observatorio de Vivienda Asequible - Provivienda, 2023). Los compromisos de la Agenda 2030 apuntan a aumentar el parque de vivienda social a la media europea y, de acuerdo con el mandato del Relator Especial sobre vivienda adecuada de Naciones Unidas, llegar al 15% en 2040.

**La política de rehabilitación energética de vivienda debe ser coherente con estos objetivos y promover la vivienda social. En este sentido, las CC. AA. y municipios deben apostar por la promoción y rehabilitación de vivienda sostenible y descarbonizada en alquiler social y asequible** aprovechando la financiación del Programa de ayuda a la construcción de viviendas en alquiler social en edificios energéticamente eficientes del Real

Decreto 853/2021 por el que se regulan los programas de ayuda en materia de rehabilitación residencial y vivienda social del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

El objeto del programa es fomentar e incrementar el parque público de viviendas energéticamente eficientes destinadas al alquiler social o a precio asequible, promoviendo viviendas de nueva construcción o rehabilitación de edificios no destinados a vivienda, para alquilar o ceder en uso durante un plazo mínimo, en ambos casos, de 50 años. Para poder obtener financiación con cargo a las ayudas de este programa, los edificios que se construyan o rehabiliten deberán tener un consumo de energía limitado por la propia normativa y seguir un protocolo detallado sobre el tratamiento de los residuos de la obra.

La financiación cubre hasta 50.000 euros por vivienda o un máximo de 700 euros el metro cuadrado, y protocoliza que el precio del alquiler asequible de las viviendas deberá figurar en la resolución de concesión de la ayuda.

## Alquiler asequible. Precios máximos en las rentas del alquiler para viviendas rehabilitadas con fondos públicos.

La financiación pública utilizada para la rehabilitación energética de la vivienda no puede acrecentar el problema, ya altamente extendido, de la asequibilidad de la vivienda en España. Por ello, las rehabilitaciones hechas con financiación pública deberían vincularse con el establecimiento de precios máximos que aseguren la asequibilidad de las viviendas rehabilitadas.

En este sentido, y de acuerdo por lo planteado por la Alianza por la Rehabilitación sin Dejar a Nadie Atrás, se propone que **al menos un 30% de las viviendas en edificios rehabilitados con fondos públicos y destinados al alquiler sean de alquiler asequible.**

Una fórmula para asegurar que se cumplen dichas propuestas es **vehicular las ayudas a la rehabilitación a través de Bolsas de Alquiler Asequible<sup>25</sup>, que permitan, a su vez, alquilar las viviendas con precios un 15 o 20% por debajo del mercado y que los hogares no gasten más del 30% de sus ingresos en vivienda.** Una forma de operativizar

esta propuesta es que la propiedad ceda el uso temporal de la vivienda a la entidad gestora de la Bolsa durante un periodo de tiempo no inferior al contrato de arrendamiento con sus prórrogas.

Provivienda cuenta desde hace más de tres décadas con programas de este tipo, y la evaluación de su impacto ha demostrado que es un modelo no solamente viable y que ayuda a reducir los costes públicos que supondría la no intervención, sino también que tiene efectos positivos tanto en las personas inquilinas como las propietarias (Provivienda, 2022).

El impulso y liderazgo local puede ser clave también en la implementación de esta propuesta. Por ejemplo, rescatamos el caso de Barcelona que en 2018 modificó su Plan General Metropolitano para asegurar que el 30% de las nuevas viviendas promovidas o rehabilitadas en la ciudad consolidada se destinaran al alquiler asequible mediante la figura de vivienda protegida<sup>26</sup>.

## Metas de rehabilitación para hogares en vulnerabilidad y alquiler.

Para asegurar que la política de rehabilitación energética de la vivienda llegue a hogares vulnerables y a viviendas en alquiler, y tal como ha propuesto la Alianza por la Rehabilitación sin Dejar a Nadie Atrás, **se propone fijar en al menos un 20% de las rehabilitaciones anuales respecto al volumen rehabilitado para viviendas de hogares en situación de**

**vulnerabilidad y otro para viviendas en régimen de alquiler con alquiler por debajo del mercado.**

Por otra parte, las medidas de rehabilitación que apunten a la reducción del consumo energético tendrán mayor impacto en hogares vulnerables, ya que son los que gastan más en

<sup>25</sup> Las Bolsas de Alquiler Asequible son "un servicio que facilita la integración residencial a las personas o familias que tienen dificultades para acceder a una vivienda en alquiler. Ofrece garantías adicionales a las personas propietarias que alquilan su vivienda en esta modalidad y múltiples ventajas en la gestión de la vivienda, previo compromiso social del propietario/a de reducir un porcentaje de la renta respecto al precio que marca el mercado libre, ofreciendo alternativas de vivienda asequible en el territorio" (Provivienda, 2022).

<sup>26</sup> <https://ajuntament.barcelona.cat/premsa/2018/12/14/en-vigor-la-mesura-que-obliga-a-destinar-el-30-de-pisos-nous-de-barcelona-a-habitatge-assequible/>

facturas de energía en proporción a sus ingresos. Además, la experiencia reciente muestra que la reducción de los costes de las facturas de energía son un catalizador de medidas de

rehabilitación energética, ya que es una puerta de entrada llamativa para una mayor proporción de la población, y ofrece retornos económicos inmediatos y menores costes.

## Intermediación del Tercer Sector sin ánimo de lucro para llegar a todas las personas

**Los fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia han tardado en llegar a la escala autonómica y local, y apenas se han visto alzas en las ratios de rehabilitación residencial a más de un año**

de entrada en vigor de las ayudas. Este hecho muestra **la dificultad que tienen las instituciones de llegar a distintos sectores de la sociedad, en particular a aquellos sectores vulnerables.**

### Impulsar e implementar la figura de “agente rehabilitador” y las oficinas de cercanía en el Tercer Sector especializado.

La figura del agente rehabilitador es clave para conseguir que la financiación llegue al público destinatario ya que simplifica la gestión del proyecto para las personas y comunidades beneficiarias, asegura la calidad de las obras y facilita el acceso a las ayudas. Si es una figura que facilita el acceso a la rehabilitación del público generalista, es aún más útil para las personas en situación de vulnerabilidad residencial. Esta figura está contemplada en el artículo 8 del Real Decreto 853/2021, como una persona física o jurídica, pública o privada, que asuma la responsabilidad de la gestión integral de un proyecto de rehabilitación, con el modelo “llave en mano”.

En cada Comunidad Autónoma, la figura del agente rehabilitador puede tener diferentes especificaciones y funciones, entre las que se cuentan las de gestión y asesoramiento. Tal como ha sido implementada esta figura por las CC. AA. -salvo excepciones- se aprecian **dificultades para que entidades del Tercer**

**Sector sin ánimo de lucro especializadas en vivienda y energía puedan asumir este rol por falta de desarrollo del marco normativo,** que asegure su responsabilidad en los ámbitos de gestión y asesoramiento, y las resguarde en casos de eventuales problemas con los demás, por ejemplo, las obras.

**Las organizaciones sin ánimo de lucro especializadas en vivienda del Tercer Sector cuentan con experiencia en mediar e implementar proyectos en contacto directo con población vulnerable. Esta fortaleza puede ser clave para llevar la rehabilitación de las viviendas a todas las personas, así como a los barrios con altos indicadores de vulnerabilidad.** Así, impulsar la figura del agente rehabilitador desde las CC. AA. para que entidades del Tercer Sector social y sin ánimo de lucro puedan desempeñar este papel, facilitará que los procesos de rehabilitación lleguen a toda la población, focalizará a las personas y comunidades vulnerables.

## Canalizar políticas a través de agentes sociales y dar prioridad al Tercer Sector sin ánimo de lucro en gestión de comunidad para la rehabilitación.

**Las entidades del Tercer Sector sin ánimo de lucro especializadas en vivienda y energía son idóneas para acompañar y atender a los grupos en situación de vulnerabilidad. Esto puede darse a través de proyectos de diagnóstico de comunidades previo a las actuaciones de rehabilitación a gran escala (por ejemplo, en diagnósticos de propiedad y régimen de tenencia de viviendas en barrio excluidos), así como mediante proyectos de Bolsas de Alquiler de Vivienda Asequible (donde las entidades hagan intermediación en alquiler).** El modelo de Bolsa de Vivienda de alquiler asequible permite vehicular ayudas de la rehabilitación en un contexto en el que se pueda prestar asesoramiento en la propia gestión, y que permita, a su vez, limitar el precio de las viviendas que se ofrezcan en alquiler a las personas solicitantes de la vivienda. **Canalizar las ayudas a la rehabilitación a través de estos programas cumpliría, de hecho, un triple objetivo: movilizar vivienda vacía y en malas condiciones, promover la capilaridad en el destino de las ayudas a la rehabilitación de viviendas y mejorar la asequibilidad de la vivienda** en torno a un 15-20% con precios por debajo del mercado.

Como se adelantaba previamente, esta rehabilitación de vivienda estaría vinculada al compromiso para que el alquiler sea a precios por debajo del mercado, dado que la vivienda entraría en el programa de la Bolsa de Alquiler de Vivienda Asequible. Una fórmula que evitaría que la propiedad retirara la vivienda de la Bolsa tras rehabilitarla, sería la firma de un compromiso explícito de permanencia de

la vivienda en el programa que dependa del tipo de rehabilitación a la que se ha accedido mediante financiación pública. Se podría plantear que, para pequeñas rehabilitaciones, como cambios de ventanas, se establecieran precios asequibles durante, al menos, el periodo máximo del contrato de arrendamiento, mientras que, para rehabilitaciones más profundas y costosas con una mayor participación de la administración, el periodo sea superior. Otra fórmula que podría complementarse sería la cesión temporal del uso de la vivienda a la organización que gestiona el programa de intermediación, de forma que la persona arrendataria alquilaría directamente con la organización gestora y no con la propiedad.

Asimismo, resulta interesante que el periodo durante el que la vivienda se alquila por un precio asequible dependa, también, de otros factores como el tipo de propietario de la vivienda. Si el inmueble es rehabilitado con financiación pública, pero es propiedad de grandes tenedores o de empresas con ánimo de lucro, el periodo por el que dichos alquileres estén fijados en el tramo inferior del índice de precios del alquiler de vivienda de MIVAU, debería ser mayor que el de otro tipo de propietarios (pequeños tenedores u organizaciones sin ánimo de lucro).

Por otra parte, **la experiencia y conocimiento de estas entidades puede ser útil en los desafíos y labores de gestión de las comunidades de las nuevas viviendas sociales y de alquiler asequible generadas a través de los programas de rehabilitación energética.**

## **Perspectiva climática** para permear en las políticas sociales y de vivienda, y dar sostenibilidad a la rehabilitación

**La política social y de vivienda debe incorporar una perspectiva climática y así compatibilizar la equidad social y la transición ecológica.** Esto requiere articular mecanis-

mos de coordinación entre organismos de la Administración que sean capaces de actuar en un marco donde lo social no sea una parte menor de lo ambiental, ni al revés.

### **Sostenibilidad a la rehabilitación energética, más allá de los fondos europeos.**

**Es fundamental que España continúe y refuerce la política de rehabilitación energética** que promueve el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en su Componente 2, Plan de Rehabilitación de vivienda y regeneración urbana, **más allá de la financiación existente de los fondos Next Generation EU, con fecha de caducidad en 2026**, no solo porque los compromisos climáticos que impactan en vivienda tienen de horizonte el año 2050, sino también porque esta financiación aún no ha llegado masivamente a la población, especialmente a la vulnerable. Es fundamental que el nuevo Plan Estatal de Acceso a la Vivienda 2026-2029 incorpore programas y financiación para la rehabilitación energética de barrios, edificios y vivienda que priorice a la vulnerabilidad y mitigue las externalidades negativas que la transición ecológica pueda significar.

**Solo incorporando la rehabilitación energética explícita y sostenidamente, y con una**

**financiación adecuada, se podrá llegar a las personas vulnerables** con la rehabilitación energética y hacer de esta una política que permita avanzar en términos climáticos y sociales.

**Otra forma de avanzar en reducir la pobreza energética es que se asegure el pago de suministros básicos de la vivienda que permite el actual Programa 3 del Plan Estatal de Acceso a la Vivienda** de ayuda a víctimas de violencia de género, personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, personas sin hogar y otras personas especialmente vulnerables. Actualmente, las CC. AA. encuentran problemas para implementarlo por tener dificultades en la justificación de las facturas de los hogares beneficiarios. Explorar fórmulas para flexibilizar dicho procedimiento, por ejemplo, con facturas pasadas, puede ser una forma de asegurar que este programa se implemente, cumpla sus objetivos y aporte en la reducción de la pobreza energética, especialmente en población vulnerable.

### **Coordinación en la Administración y participación del Tercer Sector social y sin ánimo de lucro especializado en vivienda y energía.**

**La vivienda suele quedar atrás en las políticas ambientales, así como lo ambiental en las políticas sociales o de vivienda.** Durante este y los próximos años se van a tomar una serie de definiciones clave para la elaboración

de planes nacionales que transpongan las directivas europeas -el Plan Nacional Social del Clima para el Fondo Social del Clima, y el Plan Nacional de Rehabilitación de Edificios de la actualización de la Directiva de Eficiencia Ener-



gética de Edificios- además de la actualización de otros instrumentos -como el Plan Estatal de Acceso a la Vivienda 2022-2025<sup>27</sup>.

Estos procesos van a demandar una **coordinación entre ministerios como los de Transición Ecológica y el Reto Demográfico; de Vivienda y Agenda Urbana; Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030; además de Hacienda**. Esto, sin duda, representa un desafío para la Administración, pero también una oportunidad para que las organizaciones del Tercer Sector social sin ánimo de lucro especializadas en vivienda y energía, que conocen de primera mano cómo afectan los problemas de calidad y asequibilidad de la vivienda a las

personas y a la configuración de nuestras ciudades, formen parte de los procesos.

De esta forma, **estos actores podrían movilizar planteamientos de la sociedad civil ante la Administración mediante procesos participados**, tanto del Plan Nacional Social del Clima, el Plan Nacional de Rehabilitación de Edificios, como de la actualización del nuevo Plan Estatal de Acceso a la Vivienda. Con esto, **se busca que estos procesos sean eficientes, resolutivos y ofrezcan oportunidad de intercambio para generar medidas innovadoras que recojan la experiencia del sector y que transformen posibles externalidades negativas en oportunidades**.

## Definiciones de vulnerabilidad que consideren ingresos, pobreza energética y régimen de tenencia.

El Fondo Social del Clima establece directrices generales sobre la vulnerabilidad para que los Estados miembros puedan adaptarlas en sus planes nacionales. **Es clave que España aborde la definición de la vulnerabilidad en la aplicación de las ayudas del Plan Nacional Social del Clima desde la colaboración con las organizaciones expertas en exclusión residencial**. Las organizaciones del Tercer Sector sin ánimo de lucro conocen los impactos del cambio climático en las situaciones de pobreza y exclusión social, por lo que será necesaria su participación en la definición de dichos conceptos.

Además, **se deben incorporar factores económicos, pero también sociales y cuestiones como el régimen de tenencia que, como se ha visto previamente, es un criterio que puede explicar la vulnerabilidad residencial vinculada con cuestiones ambientales**. Esta lógica buscaría, desde una política generalista, priorizar las situaciones de vulnerabilidad poniendo el foco en la idea de coste-oportunidad: las viviendas en peor estado son aquellas en las que residen personas en situación de vulnerabilidad y es en este segmento, donde el impacto de las rehabilitaciones será mayor.

## Hacer vivienda asequible en la ciudad consolidada

Introducir la dimensión ambiental en el diseño, planificación y ejecución de las políticas de vivienda tiene implicaciones más allá de la rehabilitación: supone hacer una reflexión general sobre cómo se puede generar vivienda asequible con los recursos disponibles. Esto ya que, más allá de la promoción de nueva

vivienda social y asequible con bajo impacto ambiental por parte de las administraciones públicas -como la que se destaca en puntos anteriores-, **existen estrategias de ampliación del parque de vivienda a precios inferiores al mercado que podrían centrarse en la ciudad existente**.

<sup>27</sup> El PEAV 2022-2025 fue promulgado mediante el Real Decreto 42/2022, de 18 de enero (Boletín Oficial del Estado, 2022).

Se ha destacado previamente las reservas de mercado en las rehabilitaciones integrales en la ciudad consolidada, así como las Bolsas de Vivienda en Alquiler Asequible, que podrían bajar de forma inmediata los precios de mercado entre un 15% y un 20%. Además, la compra directa de inmuebles del mercado -dispersos o en bloques- para destinarlos al alquiler social y asequible es una de las vías con mayor impacto a corto plazo para satisfacer las necesidades residenciales de población con vulnerabilidad residencial.

**Promover un equilibrio en los regímenes de tenencia, facilitando el acceso a la compra de vivienda por parte de administraciones públicas y entidades sin ánimo de lucro** sería una propuesta que, en lo inmediato, generaría vivienda asequible en la ciudad construida. Herramientas como la financiación, mediante el actual Programa 6 del Plan Estatal

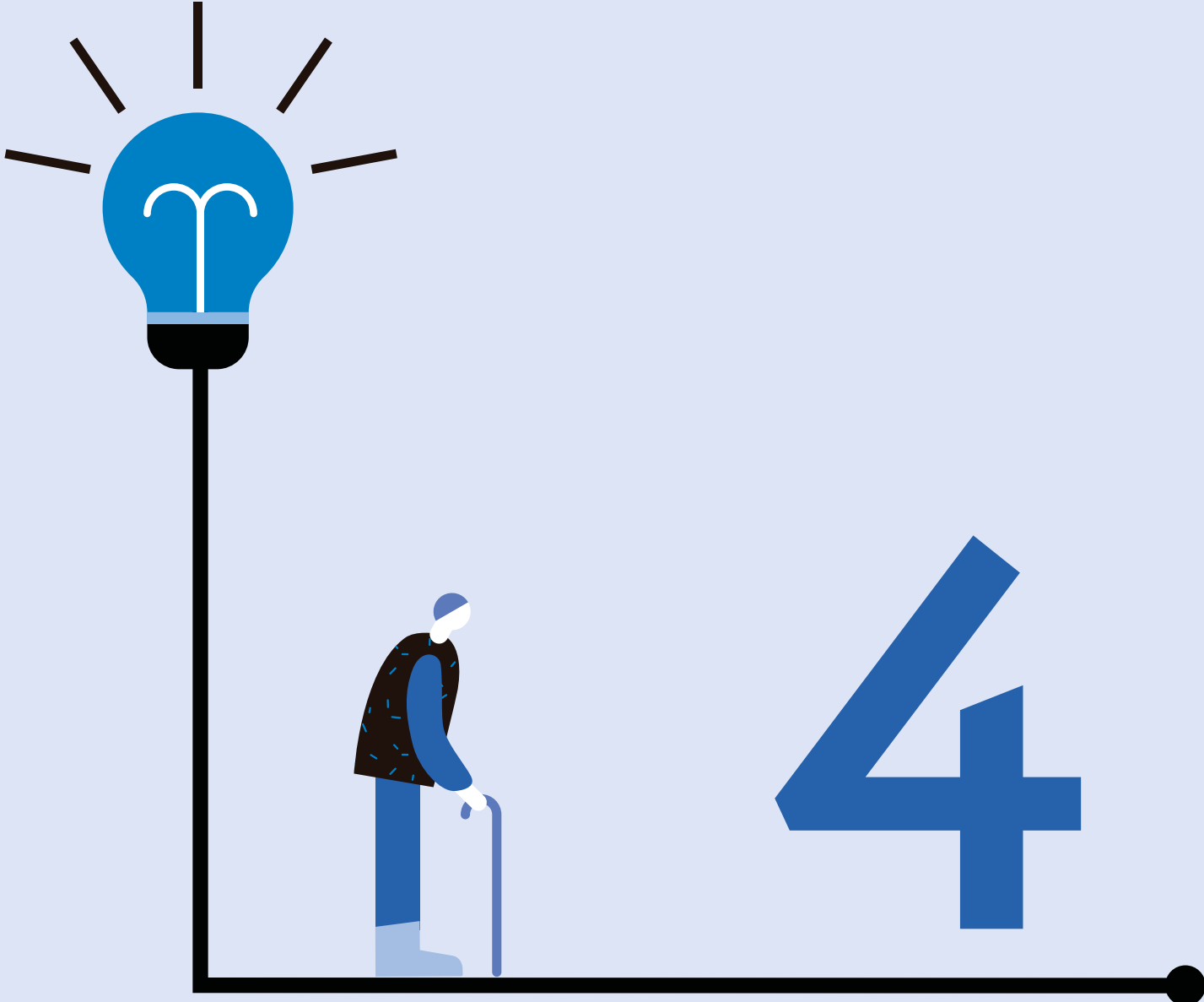
de Acceso a la Vivienda 2022-2025 o créditos ICO<sup>28</sup> ventajosos, facilitarían la capacidad de endeudamiento de dichos entes. Por su parte, desarrollar herramientas normativas como el derecho de adquisición preferente para el tanteo y retracto a favor de administraciones y entidades no lucrativas, sería una herramienta sin coste adicional para ampliar el parque de vivienda asequible.

**En la medida en que estas propuestas se repliquen en diferentes municipios, veremos que se promoverían estrategias que podrían dar respuesta a necesidades residenciales en la ciudad ya existente.** Las estrategias de la ciudad consolidada tendrían menor impacto ambiental, sobre todo el contexto urbano, al no depender de nuevos desarrollos, que podrían llevar un mayor impacto ambiental en cuanto a movilidad urbana y de creación de nuevas dotaciones y vías de comunicación.

---

<sup>28</sup> Créditos del Instituto de Crédito Oficial (ICO), entidad pública empresarial adscrita al Ministerio de Economía, Comercio y Empresa.

# CONCLUSIONES



**La emergencia climática y los nuevos escenarios que traerá nos lleva a la necesidad de transformar la vivienda.** No se trata solo de convertir el sector de la edificación para reducir la emisión de gases de efecto invernadero, sino que el desafío va, principalmente, de tener viviendas adecuadas, lo que implica ofrecer confort térmico y buenas condiciones a sus habitantes, al tiempo de que sean eficientes energéticamente y de bajas emisiones. **Se trata de proteger a la población con viviendas apropiadas sin que dejen de ser asequibles, para que el acceso a ellas no excluya ni afecte el ejercicio de otros derechos, ni el acceso a bienes o servicios requeridos para satisfacer otras necesidades.**

Sabemos que **en España esto implicará grandes retos.** Por una parte, porque **contamos con un amplio parque de viviendas antiguo, contaminante y poco eficiente que demandará grandes esfuerzos para lograr su transformación.** Por otro lado, porque **llevar a cabo estos procesos es imposible para gran parte de la población dado el contexto de crisis de asequibilidad de la vivienda y de inflación.** Esto se ilustra en que cada vez más hogares destinan proporciones más altas de sus ingresos a vivienda y suministros básicos sin posibilidad de hacer otros gastos relevantes como rehabilitar una vivienda, perdiendo total o parcialmente su capacidad de ahorro, o sin capacidad de pago ni acceso a créditos de manera transparente. Además, hasta hace pocos años, España no ha fomentado una cultura de la renovación y mantenimiento de la vivienda desde sus políticas públicas. Los gastos en rehabilitación suelen verse como algo inconveniente u ocasional, y no como una inversión necesaria.

A todo lo anterior, habría que añadirle también los riesgos que implican ciertos enfoques de políticas de renovación urbana. **Históricamente, en España han existido procesos de este tipo, los cuales han implicado**

**que sectores capitalicen privadamente la inversión pública, generando alzas en los costes de la vivienda y de la vida en general.** Además, dichas transformaciones pueden contribuir a generar cambios en el modelo de ciudad y sus usos, que pueden provocar una mayor exclusión urbana. Estos riesgos deben considerarse seriamente, ya que afectan a grandes sectores de la población, siendo el coste de la vivienda cada vez más crítico en los presupuestos de los hogares.

**Este trabajo ha identificado sectores y grupos de la población que, por diversas condiciones, están en riesgo de ser excluidos de los procesos de rehabilitación de vivienda que permita acercarlas a los nuevos estándares energéticos y climáticos de manera asequible.** Entre estos grupos, se encuentran los **hogares de bajos ingresos -que no solo no cuentan con dinero para hacer rehabilitaciones, sino que se ven más afectados por deudas y el sobreesfuerzo económico que implica el pago de la vivienda-;** quienes viven en **regímenes diferentes al de propiedad, sobre todo en alquiler -que tienden a vivir en viviendas de peor calidad y sufrir más pobreza energética** por estar desprotegidos ante los incentivos divididos de la rehabilitación-; y **quienes habitan viviendas antiguas y deterioradas -que suelen concentrarse en barrios no prioritarios** en muchas políticas urbanas, además de concentrar las viviendas en peor estado-.

Como hemos dicho, **una política pública que quiera hacer frente al cambio climático de manera eficaz requiere avanzar en justicia social y climática de manera paralela. Enfrentar las condiciones de exclusión y las barreras de acceso que atraviesan los hogares para hacer frente a la rehabilitación de la vivienda es crucial tanto en términos climáticos como sociales.** La sostenibilidad ambiental y equidad social se necesitan mutuamente para alcanzar sus objetivos.

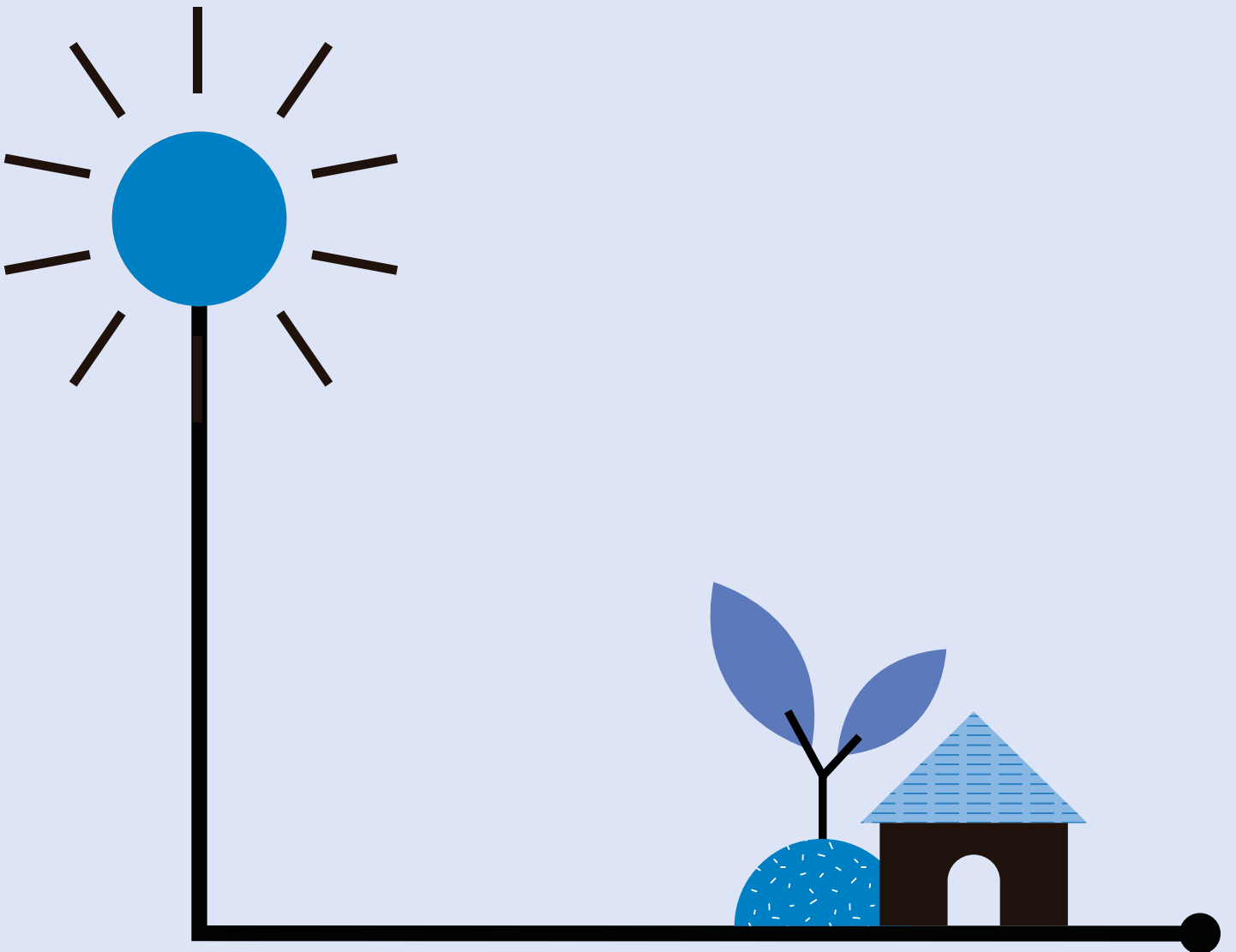
Tal como este trabajo ha descrito, Europa ha dispuesto de una serie de directivas, políticas y planes que buscan la recuperación económica post pandemia y una transición ecológica justa. Todas, ubican la rehabilitación de la vivienda en un lugar central, y orientan, dan financiación y ofrecen herramientas para enfrentar de manera efectiva al cambio climático, la pobreza energética, la crisis de asequibilidad y avanzar en mayor equidad social. Sin embargo, la implementación de estas políticas en España aún está lejos de cumplir esos objetivos y llegar a todas las personas.

Este y los próximos años son clave para las políticas, a nivel estatal, autonómico y municipal, para que la rehabilitación de la vivienda llegue tanto a las personas de menos ingresos y más afectadas por la crisis de asequibilidad de la vivienda como a quienes viven en regímenes diferentes al de propiedad. Desde Pro Vivienda sostenemos que este marco constituye una oportunidad para implementar una rehabilitación justa y sostenible para una vivienda asequible, capaz de integrar a todas las personas, generando mayor equidad social y haciendo frente al cambio climático y a la pobreza energética, sin dejar a nadie atrás.

Para ello, será importante priorizar a la población de menos ingresos y en alquiler, y buscar medidas que eviten, minimicen y mitiguen las externalidades negativas que estas políticas pudieran implicar. Además, **se deben generar sinergias entre actores interesados en lograr estos objetivos, donde el Tercer Sector sin ánimo de lucro puede llevar la rehabilitación a todas las personas vulnerables y a los barrios con altos indicadores de vulnerabilidad.**

En definitiva, es fundamental promover una política social y de vivienda que incorpore una perspectiva climática, pero también incorporar en las políticas ambientales la dimensión social, que evalúe y mitigue las externalidades negativas en términos de equidad y justicia. **La equidad social y la transición ecológica no solo son cuestiones compatibles, sino mutuamente necesarias.** Únicamente considerando ambas dimensiones se podrán conseguir los objetivos de lucha contra el cambio climático y de equidad en vivienda.

# REFERENCIAS

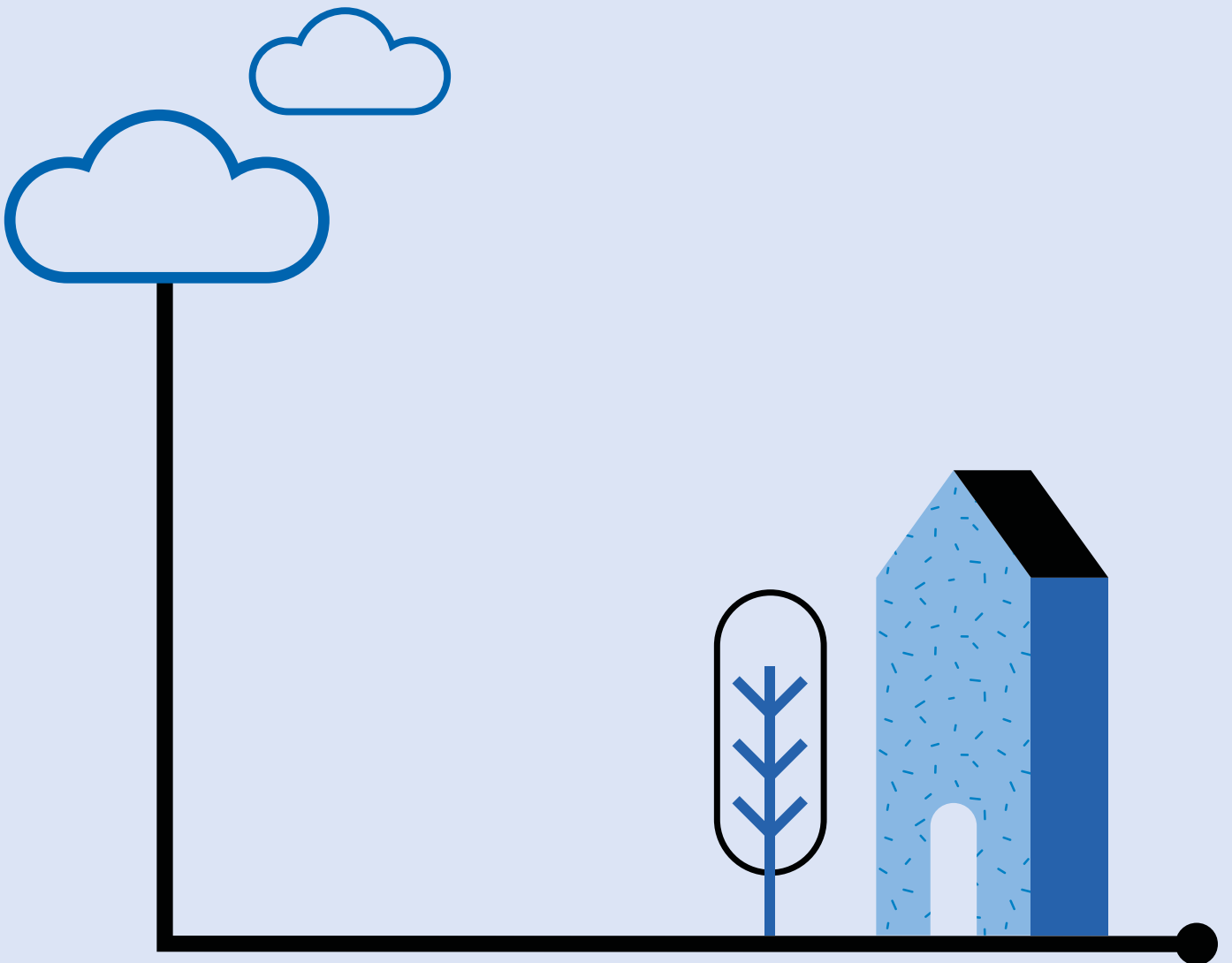


- Boletín Oficial del Estado. (2022). *Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, por el que se regula el Bono Alquiler Joven y el Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025.*
- Comisión Europea. (2019). *El Pacto Verde Europeo.*
- Comisión Europea. (2020). *NextGenerationEU: Plan de Recuperación para Europa.*
- Comisión Europea. (2020). *Oleada por la renovación.*
- Comisión Europea. (2021). *Objetivo 55.*
- Copernicus. (2022). *Informe sobre el Estado del Clima en Europa 2022.*
- CSCAE; ECODES. (2022). *Recomendaciones para la rehabilitación energética en hogares en situación de vulnerabilidad. Por un bienestar para todas las personas.* Madrid.
- Diario Oficial de la Unión Europea . (2023). *Reglamento (UE) 2023/955 del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de mayo de 2023 por el que se establece un Fondo Social para el Clima y se modifica el Reglamento (UE) 2021/1060.*
- Diario Oficial de la Unión Europea. (2023). *Directiva UE 2023/1791 del Parlamento Europeo y del Consejo del 13 de septiembre de 2023 relativa a la eficiencia energética y por la que se modifica el Reglamento (UE) 2023/955.*
- ECODES. (2023). *El confort térmico y la huella de carbono en nuestras viviendas: escenarios de aplicación de medidas de rehabilitación en edificios de vivienda y su impacto en la calificación energética.* Zaragoza.
- FOESSA. (2023). *Ingresos y gastos: una ecuación que condiciona nuestra calidad de vida.* Madrid.
- Fundación Renovables. (2023). *Hogares sostenibles, soluciones asequibles.* Madrid.
- Gobierno de España. (2021). *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.*
- Green Building Council España. (2022). *Hoja de ruta para la descarbonización de la edificación en todo su ciclo de vida.*
- INE. (2023). *Índice de Precios de Vivienda (IPV). Base 2015. Cuarto trimestre 2023.* Madrid.
- Instituto Nacional de Estadísticas. (2023). *Metodología. Encuesta de Características Esenciales de la Población y las Vivienda (ECEPOV-2021).*
- Ministerio para la Transición Ecológica. (2019). *Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2019-2024.*

- Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. (2020). *Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030*.
- Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. (2022). *Actualización de indicadores de la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética*.
- Naciones Unidas. (2015). *Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Naciones Unidas.
- Naciones Unidas. (2021). *El derecho a una vivienda adecuada. Relator Especial sobre el Derecho a una vivienda adecuada*.
- Naciones Unidas. (2023). *Hacia una transformación justa: la crisis climática y el derecho a la vivienda. Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*.
- Observatorio de Vivienda Asequible - Provivienda. (2023). *La casa a costas: la vivienda en datos en 2023*. Madrid.
- Parlamento Europeo. (2024). *Eficiencia energética de los edificios (versión refundida)*.
- Provivienda. (2022). *Programa de Bolsa de vivienda de alquiler asequible. Análisis del retorno de la inversión*. Madrid.
- Provivienda. (2023). *Prevención y atención de la exclusión residencial: Factores explicativos*. Madrid.



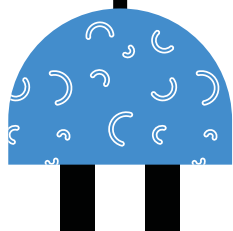
**ANEXO:**  
principales datos  
por Comunidades  
Autónomas



	Riesgo de pobreza*	No puede permitirse una temperatura adecuada*	Retrasos en el pago de las facturas*	Estado de conservación del edificio (escala 0-10)**	
				Media por territorio	Viviendas bajo la media
<b>Total Nacional</b>	20,1%	21,0%	8,1%	7,6	40,8%
<b>Madrid</b>	12,4%	19,4%	7,7%	7,6	42,3%
<b>Andalucía</b>	28,8%	24,0%	10,0%	7,7	38,6%
<b>Aragón</b>	14,4%	13,7%	6,5%	7,8	36,9%
<b>Asturias</b>	19,2%	17,8%	5,3%	7,6	41,2%
<b>Balears, Illes</b>	16,3%	20,2%	9,4%	7,7	39,9%
<b>Canarias</b>	26,4%	24,0%	13,0%	7,5	43,6%
<b>Cantabria</b>	16,1%	20,4%	4,3%	7,7	40,8%
<b>Castilla - La Mancha</b>	25,5%	23,1%	7,0%	7,8	36,8%
<b>Castilla y León</b>	19,2%	15,3%	5,3%	7,7	39,7%
<b>Cataluña</b>	13,8%	20,7%	8,3%	7,6	43,2%
<b>C. Valenciana</b>	24,3%	22,9%	8,0%	7,6	41,4%
<b>Extremadura</b>	29,3%	26,9%	8,5%	7,9	34,9%
<b>Galicia</b>	22,5%	22,7%	5,7%	7,5	43,8%
<b>Región de Murcia</b>	23,8%	28,5%	10,5%	7,6	39,7%
<b>Navarra</b>	13,8%	12,9%	6,7%	7,9	34,3%
<b>País Vasco</b>	10,9%	12,6%	6,2%	7,7	40,2%
<b>La Rioja</b>	18,3%	16,4%	6,7%	7,8	35,4%
<b>Ceuta</b>	29,4%	30,6%	21,5%	7,0	53,7%
<b>Melilla</b>	24,8%	15,1%	12,8%	7,0	53,9%

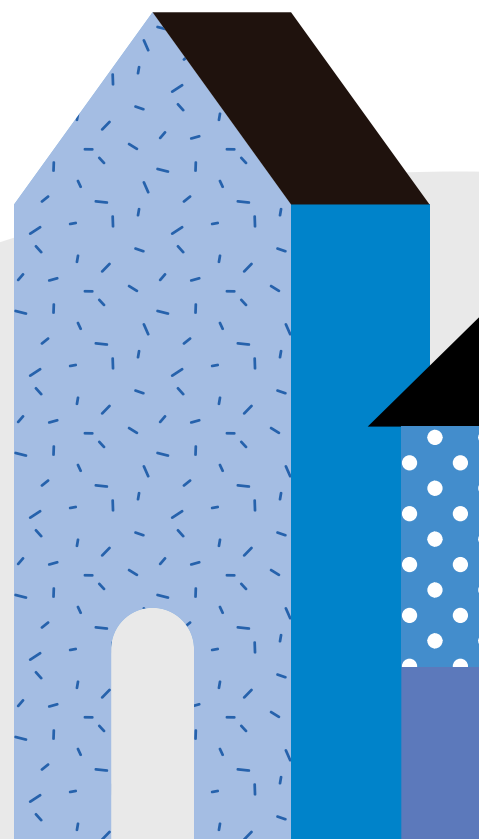
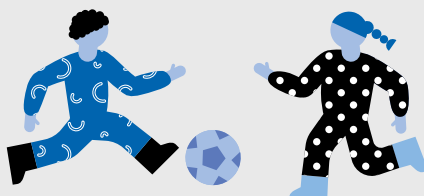
	Viviendas declaran algún problema de aislamiento**	Año de construcción del edificio en intervalos**		
		1980 o anterior	Entre 1981 y 2010	Posterior a 2010
<b>Total Nacional</b>	18,8%	50,1%	47,2%	2,8%
<b>Madrid</b>	19,9%	49,0%	46,5%	4,6%
<b>Andalucía</b>	18,5%	44,7%	52,8%	2,5%
<b>Aragón</b>	16,6%	52,2%	43,8%	4,0%
<b>Asturias</b>	17,8%	51,9%	45,7%	2,5%
<b>Balears, Illes</b>	20,4%	51,1%	46,9%	2,0%
<b>Canarias</b>	16,1%	43,7%	54,5%	1,8%
<b>Cantabria</b>	18,9%	52,4%	45,2%	2,4%
<b>Castilla - La Mancha</b>	19,8%	41,6%	55,1%	3,3%
<b>Castilla y León</b>	17,9%	51,3%	46,3%	2,4%
<b>Cataluña</b>	17,4%	57,2%	40,5%	2,2%
<b>C. Valenciana</b>	19,3%	50,1%	48,4%	1,5%
<b>Extremadura</b>	20,5%	43,6%	53,3%	3,1%
<b>Galicia</b>	25,3%	53,9%	43,8%	2,3%
<b>Región de Murcia</b>	18,8%	39,1%	58,2%	2,7%
<b>Navarra</b>	18,0%	50,9%	44,5%	4,5%
<b>País Vasco</b>	15,2%	64,8%	30,9%	4,3%
<b>La Rioja</b>	16,2%	44,2%	52,8%	3,1%
<b>Ceuta</b>	15,6%	49,8%	46,1%	4,0%
<b>Melilla</b>	18,1%	37,1%	56,6%	6,4%

\* Fuente: ECV 2023. \*\* Fuente: ECEPOV 2021



# REHABILITACIÓN

justa y sostenible para  
una vivienda asequible



[www.provivienda.org](http://www.provivienda.org)

