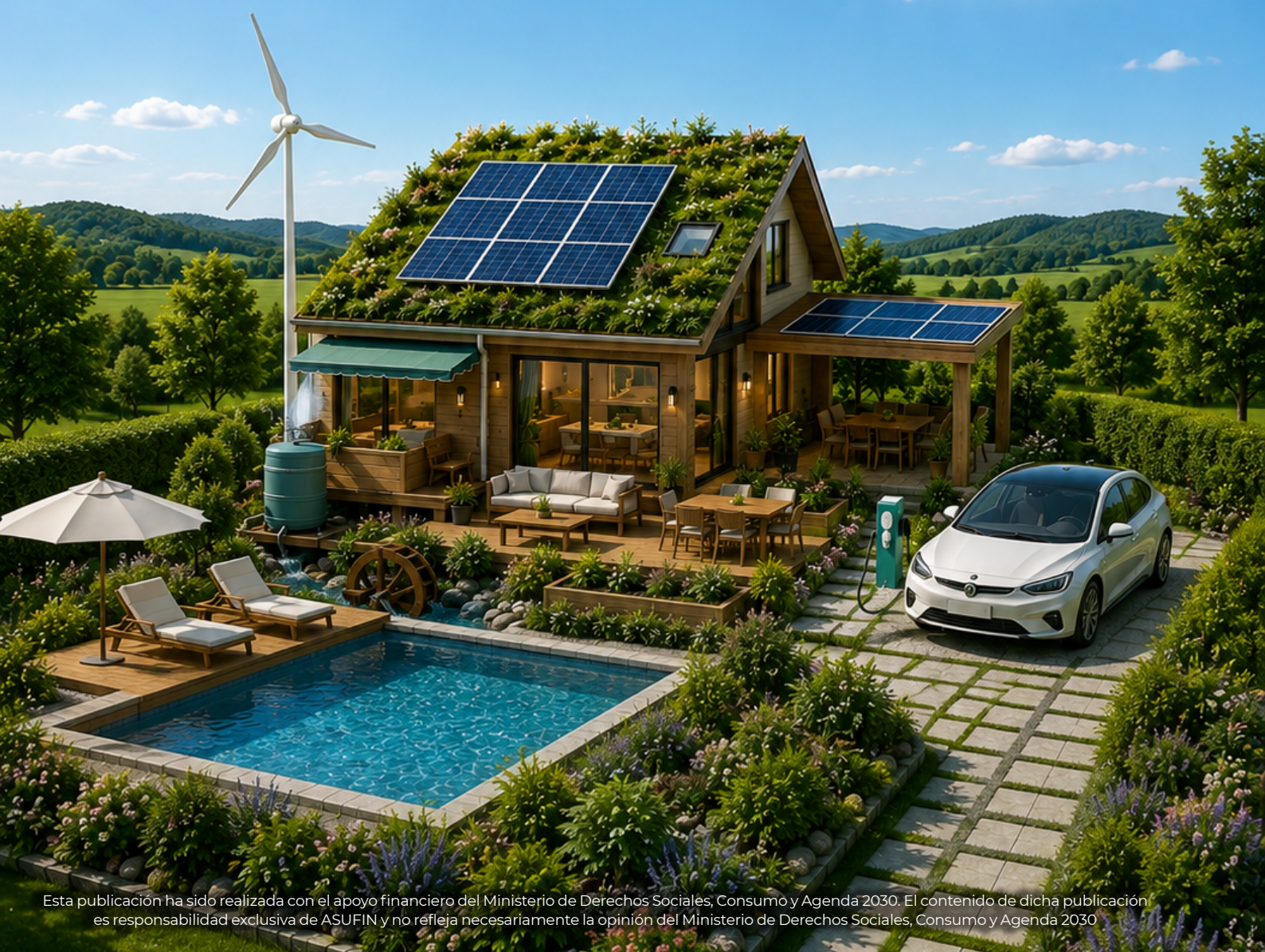


Financia en verde

Herramientas y palancas para facilitar el acceso de la ciudadanía a la vivienda sostenible



Esta publicación ha sido realizada con el apoyo financiero del Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030. El contenido de dicha publicación es responsabilidad exclusiva de ASUFIN y no refleja necesariamente la opinión del Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030

Sobre **ASUFIN**

ASUFIN, la Asociación de Usuarios Financieros, fundada en 2009 para la defensa y protección del consumidor financiero. Inscrita en el **REACU**, es miembro del **CCU** (Consejo de Consumidores y Usuarios), del **BEUC** (*Bureau Européen des Unions de Consommateurs*), la mayor organización europea de asociaciones de consumo y de **Finance Watch**.

ASUFIN tiene presencia, a través de su presidenta Patricia Suárez, en el Consejo Consultivo (**BSG**) de la **EBA** (Autoridad Bancaria Europea) y el Grupo de usuarios de servicios financieros (**FSUG**) de la **DG FISMA** de la Comisión Europea donde ostenta la vicepresidencia.

A nivel nacional, **ASUFIN** participa activamente en el impulso a las finanzas verdes, a través de **Spainsif**.

Forma parte del programa **Finanzas para todos** que coordinan el **Banco de España** y la **CNMV**. En este marco, la asociación desarrolla, entre otros, programas de educación financiera y digital, sobreendeudamiento y préstamo responsable, vivienda, seguros, inversión y finanzas sostenibles en el marco de la Agenda 2030. Por todo ello, recibió el **Premio a la trayectoria en Educación Financiera 2021** del programa Finanzas para todos.

Sobre **este proyecto**

El proyecto Financia en Verde, de ASUFIN, nace de la clara necesidad de **mejorar el acceso a la vivienda verde para la ciudadanía, que a menudo se enfrenta a obstáculos críticos como la falta de ahorro inicial y la dificultad de acceso a financiación**. Estos inconvenientes afectan directamente a los beneficiarios más desprotegidos, como los hogares y las comunidades de propietarios. Para mitigar estas barreras, se vuelve indispensable el diseño y la aplicación de propuestas específicas orientadas a resultados que incidan, especialmente, en la rehabilitación del parque de vivienda ya habilitado. Por ello, desde ASUFIN, presentamos este trabajo que desarrolla las **herramientas y la activación de palancas específicas** para facilitar el acceso a vivienda sostenible.

Sobre **los autores**

Este informe ha sido elaborado por un grupo de expertos seleccionados por **ASUFIN**:

Coordinadora:

Jeannette Bain. Responsable de incidencia política en **Ecodes**.

Eduardo Brunet. Director en España de **Green Finance Institute**.

Pablo Esteban. Subdirector de **Spainsif**.

Miguel Gómez. Coordinador de proyectos europeos en **CIRCE**.

Susana Martín. Presidenta de **REVO-Prosperidad**.

Alejandra Mora. Socia y consejera de **ALAS SBIC**.

Jimena Muzio. Socia senior de **Green Finance Institute**.

Índice

00	Resumen ejecutivo	4
01	Introducción	6
02	Dimensionando el reto: las cifras y la diversidad del parque residencial	9
03	Marco regulatorio y ventana de oportunidad	10
04	Barreras estructurales a la financiación	12
05	La multiplicidad de actores: un ecosistema, no una cadena lineal	15
06	Mecanismos financieros	18
07	Accesibilidad y progresividad: quién usa qué	62
08	Hoja de ruta de implementación	66
09	Recomendaciones priorizadas	69
10	Conclusiones	71



Resumen ejecutivo

La Memoria Económica¹ de la Plataforma por la Descarbonización del Calor y el Frío, publicada en marzo de 2026, ha cuantificado por primera vez de forma integral el coste de la transformación del parque residencial español con el propósito de proporcionar una base técnica sólida que permita orientar la planificación pública y las decisiones de inversión del sector de aquí a 2050: unos 20.000 millones de euros anuales hasta 2050, repartidos a partes iguales entre rehabilitación de envolvente y cambio de equipos, con un reparto propuesto del 61 % de inversión privada y el 39 % de inversión pública. Este informe busca responder a una pregunta posterior: **con qué instrumentos y palancas concretas se moviliza esa inversión, y cómo se garantiza que llegue a toda la población española, en particular a los hogares que hoy no pueden acceder al mercado financiero convencional.**

La ventana de oportunidad tiene fecha límite. Los fondos Next Generation EU, que han financiado la mayor parte de la rehabilitación residencial española desde 2021, finalizan. En paralelo, España está elaborando su primer Plan Nacional de Renovación de Edificios, y en 2028 se prevé que entre en vigor el EU ETS II, que recaerá en el uso de combustibles fósiles en calefacción. Diseñar las políticas e instrumentos que permitan la transformación del parque residencial español y continúen con lo iniciado por los fondos europeos extraordinarios es una tarea de corto plazo, enfocada en el largo plazo.

El modelo español ha dependido históricamente de subvenciones directas y préstamos cualificados que se agotan rápidamente según el ciclo político. Pero **la financiación de la transición involucra a un ecosistema de actores**—bancos, aseguradoras, empresas de servicios energéticos, administradores de fincas, comunidades de propietarios, administraciones en sus distintos niveles— que deben coordinarse en la secuencia correcta para que cualquier mecanismo funcione a escala. Porque ese es uno de los objetivos primordiales, que se puedan escalar las soluciones para poder transformar las viviendas en las que vivimos en viviendas descarbonizadas y con un mayor confort térmico para quienes las habitan.

Este informe propone un catálogo de siete mecanismos concretos, organizados en tres bloques: instrumentos de financiación directa a hogares y comunidades de propietarios—entre ellos un sistema de financiación vinculada al inmueble basado en el censo consignativo, hipoteca verde con novación condicionada, un esquema de pago en factura para sustitución de equipos, y un préstamo público que desbloquea la rehabilitación en comunidades de propietarios heterogéneas (PRENBADEM)—; infraestructura de mercado y palancas macrofinancieras—una reforma del sistema de Certificados de Ahorro Energético hacia un activo titulizable, y una propuesta de tipo de interés preferente del BCE para crédito verde—; y una condición habilitante de partida: el cumplimiento efectivo de la obligación de publicitar la certificación energética de la vivienda.

¹<https://www.plataformacaloryfrio.es/analisis-economico/>

No todos los mecanismos sirven igual a todos los hogares. El informe cruza el catálogo con los cinco perfiles de hogar —consumo alto, medio y bajo, pobreza energética, y viviendas sin calefacción— para mostrar qué instrumento podría corresponder a cada capacidad de pago y cada tipo de intervención, con especial atención a las comunidades de propietarios donde conviven vecinos con diferentes capacidades de pago.

Tampoco todos están igual de maduros. El informe ordena los siete mecanismos según su urgencia y su dificultad de implementación: desde el cumplimiento normativo del CEE y la generalización del PRENBADEM —activables ya, con decisión administrativa— hasta una reforma del sistema de CAE o un eventual instrumento de liquidez del BCE, que requieren más tiempo de maduración institucional o dependen de decisiones fuera del control español.

El informe cierra con seis recomendaciones dirigidas conjuntamente a administraciones públicas y sector financiero: diseñar el nuevo Plan Nacional de Renovación de Edificios como una arquitectura estable; resolver primero las condiciones de información antes de escalar productos financieros; proteger explícitamente a hogares vulnerables y comunidades heterogéneas; aprovechar figuras jurídicas ya existentes antes de legislar desde cero; crear una instancia de coordinación interinstitucional; y elevar a escala europea las barreras que no pueden resolverse sólo en España.

01

Introducción

1.1. Por qué este informe, y por qué ahora

En marzo de 2026, la Plataforma por la Descarbonización del Calor y el Frío publicó su Memoria Económica, un análisis que por primera vez pone cifra al coste de transformar el parque residencial español, incluyendo tanto la envolvente como los sistemas de calefacción, refrigeración y agua caliente sanitaria (ACS). Sus conclusiones son claras: alcanzar el Escenario Cero Emisiones—coherente con no superar los 1,5 °C de calentamiento global— no solo es posible, sino que resulta unos 60.000 millones de euros más barato hasta 2050 que continuar por la senda tendencial actual. La inversión necesaria, sin embargo, no es menor: unos 20.000 millones de euros anuales durante los próximos 25 años, repartidos a partes iguales entre la renovación de envolvente y la sustitución de equipos de climatización y ACS.

Muchos informes han analizado *qué* habría que hacer para transformar el parque residencial español y cuando, la Memoria Económica ha buscado cuantificar el *cuánto cuesta*. Muchos otros han analizado las *barreras existentes* - de mercado, financieras, regulatorias, sociales y han propuesto alternativas para superarlas. Una vez definido este horizonte, queda pendiente una pregunta esencial, no menos determinante para que la transición ocurra a la velocidad y con la equidad necesarias: *¿qué instrumentos y palancas se necesitan?*

Este informe se propone responder a esa pregunta. Su objetivo es identificar, analizar y proponer mecanismos financieros concretos que puedan movilizar la inversión requerida, reducir las barreras económicas que hoy enfrentan los hogares —especialmente los más vulnerables— y ofrecer a las administraciones públicas y al sector financiero un catálogo de instrumentos operativos, no solo de principios generales.

La urgencia de este ejercicio está además marcada por un calendario concreto. En 2026 confluyen varios plazos que convierten este año en una bisagra regulatoria y financiera. En otras palabras: el principal mecanismo de financiación pública que ha sostenido la rehabilitación en España está a punto de finalizar, justo cuando la regulación empieza a exigir más y el coste de no actuar empieza a subir. Diseñar ahora los mecanismos que deben ocupar ese espacio no es una tarea de largo plazo: es una tarea de este año.

1.2. Qué aporta este informe

Este trabajo no parte de cero. Se apoya explícitamente en diversas referencias:

La Hoja de Ruta de la *Calefacción Renovable*² (Plataforma por la Descarbonización del Calor y el Frío, junio de 2024), que propone un plan de transformación del sector de calefacción y ACS residenciales en España hasta 2050.

El informe *Invertir en la transformación energética integral del parque residencial: una oportunidad estratégica para el país. Análisis económico de la rehabilitación y la descarbonización de la calefacción, la refrigeración y el ACS en España*³ (Plataforma por la Descarbonización del Calor y el Frío, marzo de 2026), de la que toma el diagnóstico cuantitativo: cuánto cuesta la transición - teniendo en consideración soluciones térmicas renovables y las necesidades de refrigeración-, cómo se reparte entre CAPEX (incluyendo tanto los cambios de equipos de climatización y ACS, como las actuaciones asociadas a la mejora de la envolvente de viviendas) y OPEX, y qué reparto agregado entre inversión pública y privada resulta viable.

El informe *Análisis de los vehículos financieros disponibles para la rehabilitación de edificios: estado actual, nudos y propuestas para acelerar su implantación*⁴ (alinnea, junio de 2025), que identifica los principales nudos que ralentizan la financiación de la rehabilitación en España.

El informe *Fomentando la financiación para la rehabilitación de viviendas y su descarbonización*⁵ (alinnea y Spainsif, noviembre de 2025), que ofrece un mapa completo de instrumentos financieros existentes en España y sus principales barreras regulatorias, de datos y de mercado.

El informe *Desbloqueando los billones: innovación público-privada para alcanzar el objetivo de la ola de renovación en la UE*⁶ (Green Finance Institute España, 2024), centrado en mecanismos de colaboración público-privada para escalar la financiación de la rehabilitación.

El informe *Perfiles sociales y financiación de la renovación energética de viviendas*⁷ (Susana Martín Belmonte, REVO Prosperidad Sostenible, 2024), que estudia los perfiles sociales del parque residencial español y su capacidad de afrontar la inversión en renovación, para identificar el tipo de financiación más adecuado a cada perfil.

La contribución específica de este informe es doble. En primer lugar, concretar un posible catálogo de mecanismos concretos —algunos ya existentes y en fase de mejora, otros genuinamente nuevos para el mercado español— evaluados con el mismo nivel de detalle: objetivo, ámbito de aplicación, barrera que resuelven, condiciones de diseño, palancas regulatorias necesarias, beneficiarios, impacto potencial y dificultad de implementación. En segundo lugar, conecta explícitamente cada mecanismo con los diferentes perfiles a los que se pueden dirigir, y realiza una posible hoja de ruta sobre cómo podrían implementarse, focalizando en conexiones y condicionantes que tiene cada una de las propuestas.

² <https://www.plataformacaloryfrio.es/hoja-de-ruta-calefaccion-renovable/>

³ <https://www.plataformacaloryfrio.es/analisis-economico/>

⁴ <https://www.alinnea.org/es/publicacion/identificacion-de-vehiculos-de-financiacion-para-la-rehabilitacion-de-edificios-resultado-del-grupo-de-trabajo-de-alinnea/>

⁵ <https://www.alinnea.org/es/publicacion/fomentando-la-financiacion-para-la-rehabilitacion-de-viviendas-y-su-descarbonizacion/>

⁶ <https://www.greenfinanceinstitute.com/wp-content/uploads/2024/10/Desbloqueando-los-billones-Innovacion-publico-privada-para-alcanzar-el-objetivo-de-la-ola-de-renovacion-en-la-UE.pdf>

⁷ <https://www.revoprosper.org/perfiles-sociales-y-financiacion-de-la-renovacion-energetica-de-las-viviendas/>

1.3. A quién se dirige

Este informe está pensado para dos públicos que, en la práctica, deben actuar de forma coordinada para que cualquiera de estos mecanismos funcione: las **administraciones públicas**, responsables del marco regulatorio, fiscal y de garantías que hace viables estos instrumentos, y el **sector financiero**, responsable de diseñarlos, ofrecerlos y escalarlos. Por eso cada mecanismo se presenta con sus dos caras inseparables: la palanca pública que lo habilita y el producto financiero que lo materializa.

1.4. Estructura del informe

Tras este capítulo introductorio, el informe se organiza en:

- **Capítulo 2.**

Resume la magnitud del reto en cifras y presenta la diversidad del parque residencial como eje transversal del análisis.

- **Capítulo 3.**

Describe el marco regulatorio europeo y español, y explica por qué 2026 y los siguientes años constituyen una ventana de oportunidad.

- **Capítulo 4.**

Sistematiza las barreras estructurales que hoy dificultan la financiación de la transición, y que sirven de justificación a los mecanismos propuestos.

- **Capítulo 5.**

Presenta la multiplicidad de actores implicados en el proceso y explica por qué esta complejidad condiciona el diseño de cualquier mecanismo financiero.

- **Capítulo 6.**

El núcleo del informe, que presenta el catálogo de mecanismos financieros organizados en tres bloques—instrumentos de financiación directa a hogares y comunidades, infraestructura de mercado y palancas macrofinancieras, y condiciones habilitantes de información y cumplimiento normativo—.

- **Capítulo 7.**

Cruza los perfiles de hogar del capítulo 2 con los mecanismos del capítulo 6, para orientar su aplicación práctica.

- **Capítulo 8.**

Ordena los mecanismos en el tiempo según su urgencia y su dificultad de implementación.

- **Capítulos 9 y 10.**

Recomendaciones y conclusiones.

02

Dimensionando el reto: las cifras y la diversidad del parque residencial

Conviene dimensionar el punto de partida. Según estimaciones del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC)⁸ España debe rehabilitar 1,38 millones de viviendas antes de 2030 para contribuir a los objetivos de reducción de demanda energética del sector residencial; la previsión indicativa anual pasaba de poco más de 50.000 viviendas en 2021 a 300.000 en 2030, un ritmo muy superior al alcanzado hasta ahora. En paralelo, España cuenta con más de 4,2 millones de inmuebles residenciales con certificado de eficiencia energética (CEE), de los cuales más del 86 % tiene una calificación E o inferior —una fotografía que confirma la magnitud del parque pendiente de intervención.

Del lado de la inversión movilizable, las cifras disponibles sugieren que el capital privado interesado en este tipo de activos no es, en principio, el problema: el mercado total direccionable en España se estima en 9,4 millones de viviendas con calificación E, F o G; solo en 2023, la actividad de rehabilitación residencial alcanzó un récord histórico de 33.000 millones de euros; y a escala europea, la inversión necesaria en renovación energética entre 2020 y 2050 se estima en 3,5 billones de euros. El problema, por tanto, no es tanto la escasez de capital como la ausencia de canales que conecten ese capital con el parque residencial en condiciones que hogares y comunidades puedan asumir. A diagnosticar esos canales, y sus barreras, se dedica el capítulo 4.

Otro punto importante radica en dimensionar correctamente el parque residencial y no considerarlo un bloque homogéneo; es decir realizar segmentaciones de las viviendas principales que permitan promover mecanismos y alternativas según las diferentes capacidades de pago, los perfiles de riesgo crediticio, y las distintas necesidades de intervención por ejemplo, según los distintos consumos energéticos. No todas las viviendas tienen las mismas características y necesidades, y diseñar políticas y mecanismos teniendo esto en consideración es esencial para que se puedan abordar las diversas problemáticas. El capítulo 7 de este informe retoma una posible segmentación para cruzarla con el catálogo de mecanismos del capítulo 6.

⁸ Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO) (2024). *Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2023-2030*. Madrid: MITECO. Disponible en: https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/energia/files-1/pniec-2023-2030/PNIEC_2024_240924.pdf

03

Marco regulatorio y ventana de oportunidad

3.1. El marco europeo

La pieza regulatoria central es la Directiva (UE) 2024/1275⁹, versión refundida de la Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios (EPBD), aprobada en mayo de 2024. Refuerza el principio de "eficiencia energética primero" e incorpora, por primera vez con este nivel de detalle, el objetivo de descarbonización del conjunto del parque edificado, tanto existente como de nueva construcción.

Sus disposiciones más relevantes para este informe son:

- Cada Estado miembro debe adoptar en 2026 su propia **trayectoria nacional** (Plan Nacional de Renovación de Edificios, PNRE), que sustituye a las Estrategias a Largo Plazo (ERESEE), con objetivos intermedios de reducción del consumo medio de energía primaria residencial del 16 % para 2030 y de entre el 20 % y el 22 % para 2035. Además establece que los Estados miembros velarán por que como mínimo el 55 % de la disminución en el uso medio de energía primaria a que se refiere el párrafo tercero se logre mediante la renovación del 43 % de los edificios residenciales menos eficientes.
- El **artículo 17** exige a los Estados miembros establecer los incentivos financieros y las medidas necesarias para movilizar financiación privada, y el **artículo 18** obliga a crear ventanillas únicas de asesoramiento y apoyo técnico para la renovación.

A esto se suma la Recomendación de la Comisión Europea C/2023/1553¹⁰, relativa a la transposición del artículo 30 de la Directiva de Eficiencia Energética, que orienta específicamente el desarrollo de marcos que garanticen la no discriminación de los préstamos para eficiencia energética, la creación de regímenes de reducción de riesgo para productos financieros verdes, y la integración de sistemas de financiación vinculados a impuestos o a la facturación energética —una orientación que encuentra eco directo en varios de los mecanismos analizados en el capítulo 6 de este informe, en particular los vinculados al pago en factura y a la financiación ligada al inmueble¹¹.

El marco financiero europeo se mueve en paralelo. El Reglamento de Taxonomía (UE 2020/852)¹², el Reglamento sobre la divulgación de información relativa a la sostenibilidad en el sector de los servicios financieros (UE 2019/2088)¹³ y, más recientemente, el Reglamento de Requisitos de Capital 3 (CRR3)

⁹ Directiva (UE) 2024/1275 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril de 2024, relativa a la eficiencia energética de los edificios (refundición). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:32024L1275>

¹⁰ Recomendación de la Comisión Europea C/2023/1553, 2023 del 12 de diciembre de 2023 relativa a la transposición del artículo 30, sobre los Fondos Nacionales de Eficiencia Energética y el apoyo económico y técnico, de la Directiva (UE) 2023/1791, relativa a la eficiencia energética («versión refundida de la DEE» https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202301553

¹¹ Fundación Instituto de Empresa, "Fomentando la financiación para la rehabilitación de viviendas y su descarbonización", Ideas para la acción, Madrid, alinnea, 2025. https://www.spainsif.es/wp-content/uploads/2025/11/alinnea_IdeasParaLaAccion_RehabilitacionViviendas_fin.pdf

¹² Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de junio de 2020 relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/2088. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:32020R0852>

¹³ Reglamento (UE) 2019/2088 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de noviembre de 2019 sobre la divulgación de información relativa a la sostenibilidad en el sector de los servicios financieros. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/ALL/?uri=CELEX:32019R2088>

¹⁴ y la Directiva de Requisitos de Capital 4 (CRR3/CRD VI), aplicables desde enero de 2025 y enero de 2026 respectivamente) obligan a las entidades financieras a divulgar de forma creciente su exposición a riesgos climáticos y su alineamiento con la taxonomía verde. Esto tiene una consecuencia práctica importante para este informe: **la disponibilidad de datos de eficiencia energética por vivienda condiciona directamente la capacidad de las entidades financieras de ofrecer productos verdes en condiciones ventajosas**, porque sin CEE no pueden demostrar el alineamiento del activo con la

3.2. El marco español y el vacío que se abre en 2026

En España, la rehabilitación energética se ha financiado desde 2021 fundamentalmente a través de fondos Next Generation EU canalizados por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR): el Componente 2 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) —Plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana— movilizó una inversión total estimada de 15.367 millones de euros, de los cuales 9.520 millones fueron gestionados por el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana. A ello se han sumado los programas PREE y PREE 5000 del IDAE, líneas del Instituto de Crédito Oficial (ICO) como la Línea Mediación ICO Verde MRR o la Línea ICO MIVAU de avales para rehabilitación residencial, y ayudas específicas para vivienda social.

Todo este entramado de financiación pública vinculada a fondos europeos se cierra en 2026.

Este es uno de los hechos regulatorios más determinantes para el diseño de este informe: se trata de definir con qué se sustituye y mejora un sistema de financiación pública que hasta ahora ha sido, en gran medida, el único disponible para buena parte de los hogares.

En este contexto, el nuevo PNRE que España debe presentar a la Comisión Europea en 2026 no es solo un ejercicio de planificación técnica: es la oportunidad de diseñar, desde el principio, una arquitectura de financiación estable —combinando subvención, préstamo público, garantía y palancas regulatorias— que no dependa de la disponibilidad puntual de fondos europeos extraordinarios. A esa arquitectura pretende contribuir el catálogo de mecanismos del capítulo 6.

3.3. El precio del carbono como nuevo factor

Un elemento adicional, y relativamente nuevo en el debate público, es la entrada en vigor del sistema de comercio de derechos de emisión ampliado a edificios y transporte por carretera (EU ETS II). Su efecto directo será un encarecimiento del precio de los combustibles fósiles utilizados en calefacción y ACS. Este factor cambia el cálculo de rentabilidad de la inversión en descarbonización: los hogares que hoy calculan el retorno de sustituir una caldera de gas por una bomba de calor sobre la base de los precios actuales de la energía subestiman sistemáticamente el ahorro futuro. Es un argumento adicional —y urgente— a favor de que los mecanismos financieros que se diseñen ahora integren, desde el origen, esta trayectoria de precios en sus modelos de viabilidad, en lugar de descubrirla como una sorpresa dentro de unos años.

¹⁴ Reglamento (UE) 2024/1623 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de mayo de 2024, por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 575/2013 en lo que respecta a los requisitos para el riesgo de crédito, el riesgo de ajuste de valoración del crédito, el riesgo operativo, el riesgo de mercado y el suelo al importe total de la exposición en riesgo. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:32024R1623>

04

Barreras estructurales a la financiación

Antes de presentar el catálogo de mecanismos, conviene sistematizar algunas de las barreras que, hoy, impiden que la financiación de la transición fluya al ritmo y con la equidad que exige el reto descrito en el capítulo 2. Esta sistematización no es un ejercicio académico: cada mecanismo del capítulo 6 se presenta explícitamente como respuesta a una o varias de estas barreras, y se puede usar este capítulo como mapa de lectura del siguiente.

4.1. Barrera del desembolso inicial

La inversión en rehabilitación profunda o incluso en la simple sustitución de un equipo de climatización o ACS excede la capacidad de ahorro disponible de una parte muy significativa de los hogares españoles, incluso cuando el período de retorno es razonablemente corto. Los esquemas tradicionales de subvención agravan este problema en lugar de resolverlo: exigen a menudo un desembolso previo por parte del hogar, con reembolso posterior en plazos inciertos, lo que traslada precisamente el problema de liquidez que se pretende resolver.

4.2. Barrera de la deuda personal y del riesgo asociado a la venta

Buena parte de los hogares con capacidad de pago suficiente para afrontar la inversión son, aun así, reacios a endeudarse personalmente para renovar una vivienda que podrían vender antes de amortizar el préstamo. Los instrumentos de crédito convencional no resuelven esta incertidumbre: la deuda sigue asociada al titular, no al inmueble, lo que desincentiva la inversión en un mercado con alta rotación de vivienda.

4.3. Barrera de la decisión colectiva en comunidad de propietarios

En torno al 64 % del parque residencial español se organiza en edificios plurifamiliares, donde cualquier actuación sobre elementos comunes requiere el acuerdo de la comunidad de propietarios. Pese a las modificaciones realizadas en la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal vinculadas a la realización de obras o actuaciones que contribuyan a la mejora de la eficiencia energética, la heterogeneidad económica dentro de un mismo edificio —donde pueden convivir propietarios con capacidad de pago sobrada y propietarios vulnerables o con dificultades sobrevenidas— y la falta de mecanismos para abordar esta situación actúa muchas veces en la práctica como un veto.

4.4. Barrera de solvencia y liquidez de los colectivos vulnerables

Los hogares en situación de pobreza energética —y que requieren los mayores esfuerzos de inversión pública directa— presentan, por definición, problemas de solvencia, de liquidez, o de ambas. Los productos de crédito convencional, diseñados para operar sobre la base de scoring bancario estándar, excluyen sistemáticamente a este colectivo, precisamente el que más necesita intervenir por motivos de salud, confort y coste energético relativo sobre su renta.

4.5. Barrera de información y datos energéticos

El sistema financiero necesita datos fiables de consumo, eficiencia y ahorro energético para diseñar, tasar y supervisar productos financieros verdes. Hoy esa información es, en el mejor de los casos, incompleta. Según un estudio de Miguel Ángel Barra Quesada (Trabajo Fin de Máster, UNED, 2025) basado en los datos de divulgación prudencial (Pilar 3) publicados en 2025 por una muestra de entidades bancarias españolas, y recogido en el informe de alinnea y Spainsif (2025), el 53,0 % de la cartera de colaterales residenciales de estas entidades carece de certificado de eficiencia energética (CEE) —con una dispersión muy amplia entre bancos—, y la cartera de préstamos concedidos específicamente para rehabilitación de edificios representa, en promedio ponderado, apenas un 0,42 % de sus activos totales. Esta carencia de datos energéticos impide a las entidades declarar un mayor porcentaje de sus operaciones como alineadas con los criterios del Reglamento de Taxonomía de la UE ¹⁵. A esto se añade un problema de origen: el incumplimiento generalizado de la obligación legal de publicitar la etiqueta energética en la oferta de compraventa y alquiler, lo que priva al mercado —comprador, vendedor y financiador— de la información que en teoría debería estar disponible desde el primer momento.

4.6. Barrera de tamaño, precio y seguridad jurídica de los activos vinculados al ahorro energético

Instrumentos como los Certificados de Ahorro Energético (CAE) tienen, en su diseño actual, un tamaño económico insuficiente para actuar como palanca de financiación real: al certificarse únicamente el ahorro del primer año de una medida, su valor no altera de forma significativa la ecuación financiera de un proyecto de rehabilitación profunda. A esto se suma la ausencia de un precio público de referencia, de una contraparte solvente para su contratación a plazo, y de un marco jurídico, fiscal y contable que permita su pignoración o su uso como colateral. El resultado es que un activo pensado para abaratar la financiación de la eficiencia energética termina, hoy, sin apenas capacidad de movilizar capital privado adicional.

4.7. Barrera regulatoria y prudencial

El marco de requisitos de capital europeo (Pilar 1 de Basilea, Reglamento de Requisitos de Capital) no reconoce todavía, de forma explícita, un menor requerimiento de capital para los préstamos verdes o para las hipotecas vinculadas a la eficiencia energética, pese a que estos activos presentan, en principio, un menor riesgo de transición climática ¹⁶. Sin este reconocimiento, las entidades financieras carecen de un incentivo prudencial —más allá del reputacional o comercial— para priorizar este tipo de operaciones frente a otras alternativas de colocación de capital.

¹⁵ Barra Quesada, M. Á. (2025). *Requerimientos prudenciales de transparencia relativos a riesgos ESG para las entidades de crédito. Análisis de la información con relevancia prudencial relativa a riesgos ESG divulgada por las entidades de crédito españolas cotizadas* [Trabajo Fin de Máster, tutor: Pablo Esteban Sánchez]. UNED. Citado en: alinnea y Spainsif (2025). *Fomentando la financiación para la rehabilitación de viviendas y su descarbonización. Ideas para la acción*. Madrid: alinnea. Disponible en: https://www.alinnea.org/wp-content/uploads/2025/11/alinea_IdeasParaLaAccion_RehabilitacionViviendas_fin.pdf

¹⁶ Fundación Instituto de Empresa, “Fomentando la financiación para la rehabilitación de viviendas y su descarbonización”, Ideas para la acción, Madrid, alinnea, 2025. https://www.spainsif.es/wp-content/uploads/2025/11/alinea_IdeasParaLaAccion_RehabilitacionViviendas_fin.pdf

4.8. Barrera de complejidad y fragmentación administrativa

Los procesos de solicitud, aprobación y desembolso de ayudas públicas están hoy fragmentados entre administración estatal, autonómica y local, con criterios de elegibilidad heterogéneos y plazos de tramitación que en ocasiones superan la duración de la propia obra. Esta complejidad afecta de forma desproporcionada a los colectivos con menos recursos para transitarla —precisamente los que más necesitan la ayuda— y desincentiva la participación de intermediarios privados (bancos, ESEs, administradores de fincas) que podrían actuar como canal de acceso a esa financiación pública.

¹⁶ Fundación Instituto de Empresa, "Fomentando la financiación para la rehabilitación de viviendas y su descarbonización", Ideas para la acción, Madrid, alinnea, 2025. https://www.spainsif.es/wp-content/uploads/2025/11/alinnea_IdeasParaLaAccion_RehabilitacionViviendas_fin.pdf

05

La multiplicidad de actores: un ecosistema, no una cadena lineal

5.1. Por qué este informe necesita un mapa de actores

Es previsible pensar en la financiación de la transición energética del parque residencial como una relación de dos partes: un hogar que necesita invertir y una entidad que le presta el dinero o le otorga una subvención. Sin embargo, ninguno de los mecanismos analizados en el capítulo 6 depende de un único actor: cada uno requiere la intervención coordinada de varios agentes, públicos y privados, que operan con lógicas, incentivos y horizontes temporales distintos. Un PLF/NEW-PACE (H01) necesita, además del propietario y el inversor institucional, la conformidad de la entidad hipotecaria de primer rango, un notario que eleve a público el censo, un registrador que lo inscriba, y un criterio claro del área competente en tributos sobre su tratamiento fiscal. Un esquema on-bill de sustitución de equipos (H03) necesita, además del hogar, a una empresa de energía o una ESE acreditada, un verificador de CAEs, y que reconozca el ahorro certificado. El PRENBADEM (H04) necesita al propietario, a la comunidad de propietarios, al banco que financia el préstamo comunitario, y a la Administración que otorga y garantiza registralmente el préstamo público complementario.

Esta multiplicidad no es un defecto de diseño de los instrumentos: es una característica estructural del propio objeto que se financia. A diferencia de otros activos financiados —un coche, un equipo industrial—, una vivienda combina un régimen de propiedad a menudo colectivo (comunidades de propietarios), un mercado de intermediación fragmentado (agencias, administradores de fincas, tasadores), un sistema regulatorio multinivel (estatal, autonómico, local) y un sector de ejecución material atomizado (instaladores, constructoras, certificadores). Cualquier mecanismo financiero que ignore esta complejidad —que asuma, por ejemplo, que basta con diseñar un buen producto bancario para que la inversión fluya— está destinado a quedarse corto frente al reto descrito en el capítulo 2.

5.2. El mapa de actores

Sobre la base del trabajo del proyecto Financia en Verde (ASUFIN), este informe busca identificar a algunos de los principales actores del ecosistema de financiación de la transición energética residencial, agrupados en tres esferas. Si bien se ha buscado que este mapeo sea lo más exhaustivo posible, es probable que queden actores fuera de esta clasificación general, por lo que resulta necesario analizar, para cada mecanismo concreto, quiénes son los actores que efectivamente intervienen.

Esfera privada financiera y de mercado

- Aseguradoras
- Bancos y financieras
- Fondos especializados
- Banca minorista o sector financiero minorista

Esfera de ejecución técnica y energética

- Constructoras
- Empresas rehabilitadoras
- Empresas de servicios energéticos (ESE)
- Empresas de energía
- Administradores de fincas

Esfera pública y social

- Administraciones Públicas (local, autonómica y estatal)
- Empresas públicas de vivienda y suelo
- Entidades sociales

A estos se suma el propio hogar o comunidad de propietarios, que no es un actor pasivo receptor de financiación, sino quien en último término debe entender, decidir y, en el caso de las comunidades, aprobar colectivamente cada operación.

5.3. Tres razones por las que esta multiplicidad importa

1

Ningún actor, por sí solo, puede desbloquear la transición.

El diagnóstico del capítulo 4 lo confirma mecanismo a mecanismo: la barrera de la decisión colectiva (4.3) no se resuelve solo con un mejor producto bancario, sino con un instrumento —como el PRENBADEM (H04)— que además necesita la conformidad de la Administración, del banco y de la comunidad al mismo tiempo. La barrera de información (4.5) no se resuelve solo con voluntad de las entidades financieras de usar datos de CEE, sino con la actuación del Ministerio de Consumo, las Comunidades Autónomas y los portales inmobiliarios (H07). Diseñar política pública o producto financiero pensando en un solo actor a la vez es, sistemáticamente, diseñar una solución incompleta.

2

La secuencia y la coordinación entre actores determina la velocidad de la transición, no solo su volumen.

El capítulo 3 ha mostrado que 2026 es una ventana de oportunidad. Un mecanismo bien diseñado pero mal secuenciado —por ejemplo, una reforma del sistema de CAE (H06) que llegue antes de que exista el registro de pignoración, o viceversa— pierde meses críticos de implementación, no por defecto de diseño, sino por falta de coordinación entre los actores que deben moverse en el orden correcto. Es la razón por la que la recomendación 9.5 de este informe propone una instancia de coordinación interinstitucional específica.

3

Cada actor responde a incentivos distintos, y el diseño de los mecanismos debe reconocerlo explícitamente en lugar de darlo por hecho.

Una entidad bancaria necesita un tratamiento prudencial favorable para priorizar el crédito verde frente a otras alternativas de colocación de capital (barrera 4.7); una ESE necesita poder anticipar el valor de un CAE antes de que se verifique el ahorro real para no asumir un riesgo de liquidez que no le corresponde (véase H03); un inversor institucional necesita un activo con precio observable y contraparte solvente para poder incorporarlo a su cartera (véase H06); una comunidad de propietarios necesita que el riesgo del vecino con menor capacidad de pago no recaiga sobre el resto (véase H04). Ninguno de estos incentivos es ilegítimo ni debe presuponerse resuelto: cada ficha del capítulo 6 dedica, de hecho, un apartado específico de "palancas necesarias" precisamente para hacer explícito qué necesita cada actor para participar.

06

Mecanismos financieros

6.0. Cómo leer este capítulo

Cada uno de los mecanismos que siguen responde a una o varias de las barreras descritas en el capítulo 4, y moviliza a varios de los actores presentados en el capítulo 5. No son alternativas entre sí, sino piezas complementarias de una misma arquitectura: algunos actúan directamente sobre el hogar o la comunidad de propietarios (6.1), otros sobre la infraestructura de mercado y las condiciones macrofinancieras que abaratan y escalan esos productos (6.2), y otros sobre las condiciones de información y cumplimiento normativo sin las cuales ninguno de los anteriores puede funcionar a escala (6.3).

Cada ficha se presenta con el mismo formato: objetivo, ámbito de aplicación, descripción, barrera que resuelve, medidas y condiciones de diseño, palancas necesarias, beneficiarios, impacto potencial, dificultad de implementación y comentarios adicionales.

6.1. Instrumentos de financiación directa a hogares y comunidades

Este bloque reúne los mecanismos que un hogar, una comunidad de propietarios o un propietario individual utilizarían directamente para financiar una intervención, ya sea una rehabilitación profunda o la sustitución de un equipo de climatización.

Se presentan ordenados de mayor a menor alcance de la intervención financiada: de la rehabilitación integral (H01) a la sustitución puntual de equipos (H03), pasando por el punto intermedio de la novación hipotecaria (H02) y por el instrumento específico que resuelve el bloqueo en comunidades heterogéneas (H04).

H 01.

Property linked finance
(PLF/NEW PACE).

H 02. Hipoteca verde.

Cláusulas de novación condicionada.

H 03. Esquemas de pago en facturas para sustitución de equipos.

On Bill Financing con CAEs.

H 04. PREBADEM.

Financiación Público-Privada para Rehabilitación de Edificios multivivienda.

H 01.

Property Linked Finance (PLF/ NEW PACE)*Desarrollado por Pablo Esteban y Jimena Muzio***Objetivo**

Desbloquear la financiación de la rehabilitación energética profunda del parque inmobiliario a través del censo consignativo, un derecho real ya recogido en los arts. 1.604–1.664 del Código Civil, reactivado como instrumento de Financiación Vinculada al Inmueble (PLF, por sus siglas en inglés).

La obligación de pago se vincula al inmueble y no al propietario. Esto elimina la barrera del pago inicial, evita generar deuda personal y permite agregar carteras de cánones para su titulación o colocación entre inversores institucionales que demandan renta real indexada a largo plazo.

Ámbito de aplicación

Instrumento de **oferta de financiación** con carácter de **palanca transversal de rehabilitación**. Aplicable a:

**Vivienda unifamiliar y plurifamiliar.**

En propiedad o en alquiler, incluida vivienda social y asequible.

**Edificios comerciales, terciarios e industriales.**

(Especialmente relevantes por mayor ticket y la posibilidad de caracterizar el canon como opex).

**Patrimonio público y vivienda social.**

(Mandatos ESG institucionales, baja morosidad esperada).

**Comunidades de propietarios.**

Donde cada propietario asume su cuota de forma individual y transferible.

Compatible con hipotecas ya existentes sobre el inmueble (sin prioridad preferente sobre acreedores hipotecarios de primer rango ya inscritos), con contratos de alquiler, y con estructuras de coinversión pública-privada.

Descripción

La Financiación Vinculada a la Propiedad (PLF) es un mecanismo en el que las obligaciones de pago están ligadas al inmueble, no al propietario, de modo que se transfieren automáticamente al comprador cuando el bien se vende, sin necesidad de renegociación. La variante española propuesta, NEW-PACE, se articula jurídicamente sobre el censo consignativo del Código Civil, adaptado como “Canon PACE”, lo que permite su implantación sin reforma legislativa alguna.

El censo consignativo es un derecho real de renta en virtud del cual el propietario del inmueble (censatario) recibe de un inversor (censualista) un capital en dinero a cambio de gravar la finca con el pago de un canon periódico. La entrega del capital es definitiva: el censatario no está obligado a devolverlo y el censualista no puede exigir su reembolso anticipado ni acelerar la deuda; su único derecho es reclamar los cánones devengados e impagados.

Características estructurales clave:

- **Sin desembolso inicial:**

Financia el 100 % de los costes directos de rehabilitación y costes asociados, incluida la prefinanciación de posibles subvenciones.

- **Obligación vinculada al inmueble:**

Se transfiere automáticamente al comprador en caso de venta, sin necesidad de renegociación (el adquirente responde de cánones impagados de los dos últimos años, ampliable hasta 5 años por pacto, régimen similar al IBI).

- **Capital no amortizante:**

Sin aceleración en caso de impago ni amortización del principal. La rentabilidad del inversor proviene únicamente del flujo de cánones y, en su caso, del rescate voluntario.

- **Canon flexible fijo, variable o mixto:**

Por ejemplo, fijo los primeros 5 años; a partir del año 6, indexado al IPC nacional (INE) con techo del 4 %. Pago mensual, trimestral, semestral o anual según lo pactado.

- **Lock-up y opción de rescate:**

Período de permanencia o irrescatabilidad hasta 20 años. Transcurrido el período pactado, el propietario puede rescatar el censo al menor importe entre el capital inicial o el VAN de los cánones pendientes hasta el término pactado, solo a opción del censatario, nunca forzado por el inversor. Alternativamente, los cánones continúan hasta el término pactado (hasta 70 años o con carácter perpetuo).

- **Compatible con:**

Hipotecas existentes, contratos de alquiler y gestión de edificios con múltiples propietarios (comunidades de vecinos).

Barrera que resuelve

El instrumento aborda simultáneamente las tres barreras principales que frenan la rehabilitación energética profunda y a escala:

**Falta de capital inicial:**

Cubre el 100 % de los costes sin desembolso previo, eliminando la razón más frecuente por la que los propietarios no acometen obras de envergadura.

**Riesgo de deuda personal:**

Al estar vinculado al inmueble y no al propietario, el censo no computa en principio como deuda personal del propietario a efectos de scoring bancario, ni comporta riesgo de ejecución hipotecaria sobre el capital. Amplia el universo de beneficiarios a propietarios con perfil de crédito bajo, dado que la garantía es el propio inmueble.

**Desfase entre cuota y ahorro:**

Al poder ir a plazos muy largos y acordes a la vida útil de la rehabilitación financiada, el cánon es inferior a cualquier cuota bajo otro producto de financiación y los ahorros pueden ser netamente superiores a los cánones, generando renta neta positiva desde el año uno.

**Incertidumbre ante la venta:**

La transferibilidad automática al nuevo propietario elimina el problema del propietario que no quiere invertir porque “igual vende en dos años”. El censo se traspasa con el inmueble de forma transparente, potenciando la liquidez del mercado inmobiliario.

**Incentivo dividido (*split incentive*):**

En edificios en alquiler, el propietario puede repercutir el canon periódico a los inquilinos como gasto común proporcional, resolviendo la desalineación entre quién paga la mejora y quién se beneficia del ahorro.

Medidas

Condiciones de diseño recomendadas para la adaptación del censo consignativo a la rehabilitación energética:

- 1 Cobertura financiera:**
Capital orientado a cubrir el coste total de la rehabilitación energética profunda (envolvente, instalaciones, renovables), incluyendo honorarios técnicos y certificación energética.
- 2 Elegibilidad energética:**
Salto mínimo en la calificación energética (CEE) y estimación verificable del ahorro en kWh/m²/año antes y después de la obra.
- 3 Flexibilidad del canon:**
Estructura del canon flexible para adaptarse a cualesquiera de los segmentos, con posibilidad de integrar subvenciones públicas (PRTR, Plan de Recuperación) y Certificados de Ahorro Energético (CAEs) para reducir el coste efectivo neto.
- 4 Plazo y cancelación:**
Período de irrevocabilidad (lock-up) hasta 20 años, tras el cual el propietario puede rescatar voluntariamente el censo al menor importe entre el capital o el VAN de cánones pendientes. Plazo máximo del censo: hasta 70 años o con carácter perpetuo. Permite rescates parciales para en su caso aplicar la subvención recibida tras la rehabilitación.
- 5 Inscripción registral:**
El gravamen se inscribe en el Registro de la Propiedad, garantizando su oponibilidad frente a terceros y su transmisión automática. Constitución mediante escritura pública notarial.
- 6 Ejecución en caso de impago:**
Ante cánones impagados, se ejercen (i) acción real contra la finca gravada y/o (ii) acción personal contra el patrimonio del censatario. No existe procedimiento especial equivalente a la ejecución hipotecaria; aplica la ejecución dineraria ordinaria. No cabe vencimiento anticipado de cánones futuros ni ejecución del capital (salvo rescate forzoso por art. 1660 CC).

Beneficiarios

Condiciones de diseño recomendadas para la adaptación del censo consignativo a la rehabilitación energética:



Propietarios de vivienda.

Acceso a financiación sin deuda personal, sin riesgo de ejecución del capital y con una cuota diseñada para no superar el ahorro energético generado.



Hogares vulnerables y de renta baja.

El carácter indefinido y de muy largo plazo del censo y la posibilidad de integrar subvenciones hacen accesible la rehabilitación profunda a perfiles sin acceso al crédito convencional.



Comunidades de propietarios:

Cada propietario asume su cuota de forma individual y transferible; posibilidad de repercutir el canon a inquilinos como gasto común.



Inversores institucionales:

Acceso a flujos de caja previsibles a largo plazo, indexados al IPC (protección estructural frente a inflación superior a la renta fija nominal), respaldados por derecho real sobre el inmueble. Forma individual y transferible.



Administración pública:

Herramienta para escalar la rehabilitación apoyándose en capital privado, reservando la subvención directa para los colectivos más vulnerables.



Sector terciario y pymes:

Mayor ticket medio por operación y posibilidad de tratar el canon como gasto operativo (opex) en lugar de deuda.

Impacto potencial

○ Mercado total direccionable (España).

9,4 M de viviendas con calificación E, F o G; inversión estimada necesaria de ~€300.000 M (FMI); actividad de rehabilitación residencial en 2023: récord histórico de €33.000 M. En Europa, la inversión necesaria en renovación energética 2020–2050 se estima en €3,5 billones.

○ Precedente internacional.

El mercado C-PACE en EE.UU. pasó de prácticamente cero en 2009 a más de \$35.000 M acumulados en 2025, con proyección de \$50.000 M para 2030 y ya con inversores institucionales de referencia como Nuveen Green Capital. El censo consignativo posiciona a España para una trayectoria equivalente sin necesidad de nueva legislación.

- **Desbloquear la rehabilitación energética profunda a gran escala.**

Al eliminar simultáneamente la barrera del pago inicial, el riesgo de deuda personal, adaptarse a los plazos de la vida útil, y la incertidumbre ante la venta, este instrumento alcanza segmentos de propietarios que ningún otro instrumento financiero llega

- **Movilización de capital privado a largo plazo.**

La agregación y titulización de carteras permite atraer más de €4 billones de AUM de pensiones europeas con mandato de renta real hacia la rehabilitación residencial, multiplicando el impacto de cada euro público invertido.

- **Impacto medioambiental y social.**

Reducción significativa de emisiones de CO2 y consumo energético del parque residencial, con impacto directo en la factura energética de los hogares, especialmente los más vulnerables.

Palancas necesarias



Viabilidad jurídica confirmada:

Uría Menéndez ha analizado el censo consignativo como instrumento PLF. Conclusión: figura jurídicamente viable; su despliegue requiere superar retos fiscales y operativos mediante consultas vinculantes a la DGT (IVA, ITPAJD, IRPF, pendientes de resolución) y criterio registral claro. Marco de transparencia reforzado y protección al consumidor imprescindibles, especialmente en operaciones con consumidores y comunidades de propietarios.



Entidades financieras:

Protocolo estándar de consentimiento de los acreedores hipotecarios de primer rango, dado que el censo no otorga preferencia sobre hipotecas ya inscritas. Estandarización de documentación notarial y registral para reducir el coste de originación.



Cofinanciación pública:

Integración con subvenciones (PRTR, PNIEC, futuro Fondo Social para el Clima de la UE 2026–2032) y CAEs para reducir el coste neto en los tramos más vulnerables.



Mercado de capitales:

Vehículo de agregación y, en su caso, titulización de carteras de censos para dar liquidez a los inversores originadores. Registro centralizado de censos (estilo Iberclear), plataforma OTC de transmisión secundaria y calificación crediticia independiente como pasos clave para convertir el instrumento en una clase de activo institucional.



Masa crítica piloto:

Alcanzar un número suficiente de operaciones piloto antes de plantear la agregación de carteras a escala.

Dificultad de implementación

● ● ● ● ● Media-alta

Aunque significativamente menor que la de crear una figura jurídica nueva, precisamente porque el censo consignativo ya existe en nuestro ordenamiento.

Los principales retos son de coordinación, fiscalidad, estandarización operativa y generación de confianza, no de creación normativa desde cero.

FORTALEZAS DEL INSTRUMENTO:**Garantía real reforzada:**

Naturaleza in rem.

El gravamen persigue al inmueble y no al titular, reduciendo el riesgo de impago estructural.

Facilita la transmisión:

El adquirente asume el canon, lo que permite la rotación del activo sin extinguir la garantía y potencia la liquidez del mercado inmobiliario.

Accesibilidad e inclusión:

Accesible para propietarios con perfil de crédito bajo; amplía el universo de beneficiarios.

DESAFÍOS Y RIESGOS OPERATIVOS:**Escasa práctica jurídica:**

Figura de uso infrecuente, con limitada experiencia administrativa y jurisprudencial.

La incertidumbre interpretativa requiere consultas vinculantes a la DGT y criterio registral claro.

Ejecución limitada:

El procedimiento de ejecución hipotecaria no es directamente aplicable; debe acudir a la ejecución dineraria ordinaria (salvo en algún territorio foral y Cataluña), lo que alarga los plazos de recuperación de cánones impagados.

Complejidad con consumidores y comunidades de propietarios:

La aplicación en estos segmentos presenta retos jurídicos relevantes que requieren un marco de protección al consumidor específico y reforzado.

Tratamiento fiscal y contable:

Fiscalidad y tratamiento contable en proceso de confirmación inicialmente más beneficioso que la financiación vía préstamo o hipoteca.

Otros comentarios

Esta ficha adapta la propuesta original de financiación vinculada a la propiedad para centrarse específicamente en el censo consignativo como vehículo jurídico disponible en el ordenamiento español, en el marco del proyecto **NEW-PACE** (*New European Way for Property-Linked Finance Solutions*), financiado por el programa LIFE de la Unión Europea. El análisis jurídico ha sido encargado a Uría Menéndez.

Hoja de ruta:

Septiembre 2026:

Testeo del instrumento con Registradores y notarios.

Noviembre 2026:

Reunión con la DGT sobre las consultas tributarias pendientes de resolución.

Q1 2027:

Lanzamiento de prueba piloto (primeras operaciones reales de financiación de rehabilitación mediante censo consignativo).

Q3 2027:

Potencial estudio de derecho comparado en otras jurisdicciones europeas.

H 02.

Hipoteca verde. Cláusulas de novación condicionada*Desarrollado por Pablo Esteban***Objetivo**

Desbloquear la financiación hipotecaria para la rehabilitación energética y/o renovación profunda de vivienda existente, mediante cláusulas verdes de novación condicionada que vinculen la mejora del coste financiero al cumplimiento de criterios de eficiencia energética verificables.

Superar las dificultades que existen para aprobar la ampliación y novación de la hipoteca existente sobre una vivienda para financiar a largo plazo las inversiones en medidas para la rehabilitación energética y renovación profunda de edificios y viviendas. Las ampliaciones de hipoteca raramente se conceden para este tipo de inversiones o no son viables por las comisiones y gastos que conllevan.

Ámbito de aplicación

Instrumento de **oferta de financiación** con carácter de **palanca transversal de rehabilitación**.

Aplicable a:



La compra de vivienda o en la vivienda existente (principalmente obra anterior a 2000).

En propiedad con **hipoteca activa, unifamiliar** o en **edificios de propiedad horizontal**. Con el fin de financiar las inversiones en rehabilitación y/o renovación profunda que dicha vivienda afronte en el futuro.



Prioritariamente **orientado al segmento medio de ingresos con viviendas de baja calificación energética** (E, F, G).

Compatible con mercado libre y vivienda asequible.

Descripción

El instrumento consiste en incorporar en el clausulado estándar de las hipotecas una cláusula de novación verde condicionada. Esta cláusula permite modificar las condiciones del préstamo (tipo de interés, plazo o importe) cuando el propietario acometa una renovación profunda o rehabilitación energética integral del inmueble que conlleve una mejora y salto en la calificación energética y previa presentación del proyecto con una estimación del ahorro energético verificable.

- **La novación** puede combinarse con subvenciones PERTE o similares, fondos o ayudas nacionales o europeas como Next Generation, programas públicos de garantías o futuros Certificados de Ahorro Energético (CAEs) para reducir el capital pendiente o los costes financieros.
- **La activación de la cláusula verde** de novación estaría condicionada a la existencia de dichas inversiones siempre y cuando se mantenga el Loan-to-Value (LTV) que mide la relación entre el importe del préstamo hipotecario y el valor de la tasación de la vivienda por debajo del 80% y la cuota a pagar dentro del límite del 35% sobre ingresos netos.

Barrera que resuelve

El principal obstáculo que aborda esta ficha es la falta de un producto financiero específico que vincule la rehabilitación energética integral o renovación profunda a una mejora automática de las condiciones hipotecarias. Actualmente, los propietarios con hipotecas activas no tienen incentivo financiero directo para acometer obras de rehabilitación profunda, y la obtención de financiación adicional requiere un proceso de renegociación complejo y costoso (tasación, AJD, notaría) que tampoco supone ningún incentivo para su aprobación por la entidad financiera.

Esta medida pretende resolver:



La falta de ahorro inicial de los propietarios de viviendas para acometer la inversión necesaria para la rehabilitación energética integral o renovación profunda de la vivienda.



El acceso a financiación a largo plazo con garantía real sobre la vivienda para proyectos de rehabilitación energética integral o renovación profunda de la vivienda y/o edificio.



La baja integración entre ayudas públicas (subvenciones, CAEs) **y financiación bancaria**, que dificulta que los hogares de renta media puedan costear inversiones de 15.000–40.000 € propias de una rehabilitación integral.



La baja rentabilidad de la novación hipotecaria para la entidad financiera, lo que dificulta su comercialización y aprobación bancaria.

Medidas

Requisitos de elegibilidad para activar la novación:

- 1 **Umbral de mejora:**
Salto mínimo de dos escalones en la calificación energética del certificado CEE (pre y post obra).
- 2 **Validación profesional:**
Presentación de certificado de técnico competente con estimación de ahorro energético anual esperado (kWh/m²).
- 3 **Apoyo externo:**
Integración obligatoria con subvenciones y futuros CAEs para amortización parcial del principal o reducción de tipo.
- 4 **Margen de garantía:**
LTV post-novación no superior al 80% del valor de tasación actualizado.
- 5 **Control de endeudamiento:**
Posibilidad de ampliar el plazo residual para que la cuota resultante no supere el 35% de los ingresos netos disponibles del titular.
- 6 **Obras elegibles:**
Envolvente térmica (fachada, cubierta, ventanas), instalaciones de climatización (HVAC) y sistemas de energía renovable integrados.

Beneficiarios



Propietarios de vivienda habitual.

Con hipoteca activa, especialmente:



Hogares de renta media.

(Entre 30.000 y 60.000 € brutos/año) con capacidad de ahorro limitada para acometer obras sin financiación.



Propietarios de viviendas de más de 25 años:

Con certificación energética E, F o G.



Entidades financieras:

Mejora de la calidad de la cartera hipotecaria al reducir el riesgo de transición climática asociado a inmuebles de baja eficiencia.

Palancas necesarias



Fiscal:

Exención del Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados (AJD) en novaciones hipotecarias vinculadas a rehabilitación energética certificada.



Contractual:

Facilitar clausulados y procesos de tramitación estándar para abaratar los gastos de gestoría, notaría y registro que las novaciones puedan conllevar.



Regulatoria (financiera):

Permitir a las entidades no exigir nueva tasación cuando no existan indicios objetivos de que el LTV superará el 80%, simplificando el proceso y reduciendo costes para el cliente.

Conceder un tratamiento prudencial especial coherente con la mejora de la calidad de la cartera hipotecaria al reducir el riesgo de transición climática asociado a inmuebles de baja eficiencia y que conlleve menores requerimientos prudenciales de consumo de capital para este tipo de financiaciones hipotecarias.



Normativa:

Habilitar la pignoración de los derechos de cobro derivados de CAEs de vivienda a favor de la entidad financiera, como garantía o mecanismo de amortización.



Institucional:

Protocolo de comunicación entre registros de CAEs, gestores de subvenciones y entidades bancarias para verificar la compatibilidad y acumulación de ayudas.

Impacto potencial

Si se implementa a escala:

○ Activación de capital.

Movilización de inversión privada en rehabilitación profunda en el segmento de vivienda existente de mayor potencial (baja eficiencia energética + propietarios con hipoteca activa).

○ Plazos coherentes.

Movilización de financiación hipotecaria a largo plazo coherente con la vida útil de largo plazo de las medidas de rehabilitación integral y renovación profunda de los edificios y viviendas.

○ Descarbonización.

Reducción significativa de emisiones de CO₂ y consumo energético en el parque residencial.

- **Alivio energético.**

Mejora de la asequibilidad energética a largo plazo al reducir la factura energética de los hogares.

- **Estímulo sectorial.**

Efecto tractor sobre la industria de rehabilitación (instaladores, constructores, certificadores).

- **Sintonía normativa.**

Alineación con los objetivos del Plan Nacional de Renovación de Edificios (PNRE) y la Directiva europea de Eficiencia Energética de Edificios (EPBD 2024).

Dificultad de implementación

● ● ● ● ● Media

Los elementos principales son:

Cambio legal acotado:

Requiere modificación normativa de alcance limitado (AJD, Ley Hipotecaria, regulación CAEs).

Sinergia institucional:

No precisa creación de nuevos organismos, sino coordinación entre actores ya existentes (Banco de España, Ministerio de Hacienda, MITECO, entidades financieras).

Pacto sectorial:

El desarrollo del clausulado estándar puede realizarse vía acuerdo sectorial en el marco de la AEB/CECA.

Adopción bancaria:

El mayor riesgo de implementación es la baja adopción inicial por parte de las entidades financieras si no existe incentivo claro o mandato regulatorio.

● ● ● ● ● Alta

En lo que respecta a la regulación prudencial financiera al ser en gran medida competencia de los supervisores europeos.

Otros comentarios

Esta medida es complementaria a otras fichas de financiación verde (fondos de garantía, bonos verdes, líneas ICO rehabilitación) y gana eficacia si se despliega conjuntamente. La integración con CAEs es especialmente relevante a medida que avance su desarrollo reglamentario en España.

H 03.

Esquemas de pago en factura para sustitución de equipos. On Bill Financing con CAEs

Desarrollado por Pablo Esteban



Objetivo

Desbloquear la sustitución de equipos de climatización (frío-calor) y producción de agua caliente sanitaria (ACS / bomba de calor) en el parque residencial español mediante un esquema de **financiación on-bill** (pago en factura de energía) que:

- Elimina la barrera del desembolso inicial.
- Integra el reembolso con el ahorro energético generado.
- Aprovecha los Certificados de Ahorro Energético (CAEs) como mecanismo de reducción del coste neto para el consumidor
- Presta especial atención a hogares vulnerables a través del CAE Social.

Ámbito de aplicación

Instrumento de **oferta de financiación** con carácter de **palanca transversal de rehabilitación** en demanda residencial.

Aplicable a:



Vivienda general unifamiliar y multifamiliar.

En propiedad o en alquiler.

Especialmente **relevante para el segmento de sustitución de equipos** individuales o colectivos de climatización y ACS con alta obsolescencia y bajo rendimiento.

No es el instrumento adecuado para financiar renovaciones profundas de envolvente o actuaciones integrales de rehabilitación.

H3. Esquema de pago en facturas para sustitución de equipos. On-Bill Financing con**Descripción**

El **esquema on-bill** para sustitución de equipos es un modelo de financiación en el que el proveedor o distribuidor de energía —o una ESE (Empresa de Servicios Energéticos) en su nombre— financia la adquisición e instalación del equipo eficiente y recupera la inversión mediante una cuota periódica integrada en la factura de consumo energético del cliente. El ahorro en la factura generado por el nuevo equipo compensa parcial o totalmente dicha cuota, pudiendo alcanzar la neutralidad de factura desde el primer mes.

El modelo presenta **ventajas estructurales** respecto a los esquemas de subvención o préstamo bancario convencional:

- **Neutralidad de factura:**

Si el ahorro energético iguala o supera la cuota de financiación, el consumidor accede a un equipo nuevo sin coste neto adicional, eliminando la percepción de sacrificio financiero.

- **Simplicidad operativa:**

El pago se integra en la factura existente, sin necesidad de gestionar un préstamo bancario, abrir una cuenta específica o esperar el pago de una subvención post-inversión.

- **Canal de confianza:**

Para muchos consumidores, financiar la mejora a través de su proveedor habitual de energía genera menos fricción psicológica que endeudarse con una entidad financiera.

- **Condiciones financieras ventajosas:**

La negociación a escala corporativa por parte del proveedor de energía o la ESE permite obtener tipos de interés y condiciones mejores que las disponibles para un consumidor individual.

- **Incentivo al ahorro conductual:**

El consumidor que ve reducida su factura total tiene incentivo para mantener y optimizar el uso del equipo, mejorando el desempeño real de la inversión.

- **Acceso a datos de consumo:**

Los proveedores de energía disponen de información histórica sobre el consumo de cada cliente, lo que permite segmentar el mercado, estimar el ahorro potencial y diseñar ofertas personalizadas a escala.

Integración con CAEs: los Certificados de Ahorro Energético generados por la sustitución de equipos pueden monetizarse para reducir el coste de la inversión o la cuota mensual, mejorando la viabilidad económica del esquema. El CAE Social permite aplicar multiplicadores adicionales para hogares vulnerables, mejorando la asequibilidad en ese segmento.

Limitación reconocida del modelo: el on-bill es eficaz para medidas de sustitución de equipos con períodos de retorno cortos (3-10 años) y buenas tasas de rendimiento. No es el vehículo adecuado para financiar renovaciones profundas integrales (envolvente, instalaciones, renovables combinadas), donde la complejidad técnica y el volumen de inversión superan las capacidades actuales de los proveedores de energía como originadores de financiación.

H3. Esquema de pago en facturas para sustitución de equipos. *On-Bill Financing* con**Barrera que resuelve**

El esquema ***on-bill*** aborda tres barreras simultáneas que frenan la sustitución de equipos obsoletos en el parque residencial:

**Barrera del desembolso inicial.**

La sustitución de una caldera, un equipo de climatización o una bomba de calor ACS representa una inversión de 3.000–15.000 € que muchos hogares no pueden afrontar con ahorro propio, incluso cuando el período de retorno es corto y el ahorro energético es significativo.

**Barrera de la complejidad financiera.**

Los préstamos bancarios para importes pequeños tienen condiciones desfavorables (tipos altos, comisiones elevadas) y procesos complejos que desincentivan al consumidor. Las subvenciones públicas requieren desembolso previo y reembolso posterior con plazos inciertos. El *on-bill* elimina ambos problemas al integrar el pago en la factura existente con una sola gestión.

**Barrera de la información.**

Los consumidores desconocen el coste real de sus equipos obsoletos, el ahorro que generaría la sustitución y las opciones de financiación disponibles. Los proveedores de energía, al disponer de datos de consumo histórico de cada cliente, pueden modelizar el ahorro esperado y presentar la oferta de forma personalizada, transparente y comprensible.

Medidas

Condiciones de diseño recomendadas para el esquema *on-bill*:

- 1 **Estimación de ahorro integrada en el presupuesto:**
Todo presupuesto de sustitución de equipo debe incluir obligatoriamente una estimación del ahorro energético anual esperado (en kWh y en €), del CAE generado y del período de retorno, presentada de forma comprensible para el consumidor.
- 2 **Cuota mensual alineada con el ahorro:**
El esquema de repago debe diseñarse para que la cuota mensual se vea compensada por el ahorro en factura generado por el nuevo equipo, tratando en la medida de lo posible que sea igual o inferior al ahorro en factura generado por el nuevo equipo, garantizando de esta forma la neutralidad o mejora de factura desde el primer mes.
- 3 **Plazo alineado con la vida útil del equipo:**
El período de financiación no debe superar la vida útil técnica del equipo (típicamente 10-15 años para calderas y equipos de climatización, 15-20 años para bomba de calor ACS).

H3. Esquema de pago en facturas para sustitución de equipos. On-Bill Financing con

- 4 Integración de CAEs:**
 Los CAEs generados por la sustitución se monetizan y aplican como reducción del principal financiado o de la cuota mensual, mejorando la viabilidad económica del esquema. El CAE Social se aplica con multiplicadores adicionales para hogares vulnerables.
- 5 Equipos de medición y control:**
 Instalación obligatoria de dispositivos de telemedida que permitan al cliente monitorizar su consumo en tiempo real y verificar el ahorro generado, y que faciliten la auditoría y la acreditación de los CAEs.
- 6 Acreditación de ESEs:**
 Solo pueden operar bajo este esquema ESEs con acreditación técnica demostrada, con capacidad de asumir el riesgo de desempeño del equipo instalado y que dispongan de un seguro de caución de ahorros o de esquema de que garantice el desempeño y ahorro energético de los equipos instalados.
- 7 Integración con subvenciones y ayudas:**
 El esquema debe ser compatible con las ayudas públicas existentes (PERTE, Next Generation EU, programas autonómicos), que pueden aplicarse como reducción del capital financiado o como anticipo de CAEs.

Beneficiarios**Propietarios e inquilinos de vivienda.**

Acceso a equipos de climatización y ACS eficientes sin desembolso inicial, con cuota mensual compensada o neutralizada por el ahorro en factura.

**Hogares vulnerables.**

Acceso al esquema con condiciones mejoradas mediante CAE Social con multiplicadores, subsidios y exenciones fiscales específicas.

**Empresas de Servicios Energéticos (ESEs):**

Apertura de un mercado masivo en el segmento residencial con financiación estructurada, acceso a CAEs y respaldo de garantías públicas.

**Proveedores y distribuidores de energía:**

Canal de fidelización y diferenciación competitiva en el mercado residencial, con acceso a datos de consumo que mejoran la segmentación y el marketing.

**Administración pública:**

Herramienta de política energética que moviliza inversión privada en eficiencia residencial sin coste directo de subvención masiva, alineada con los objetivos del PNIEC y la Directiva EED.

H3. Esquema de pago en facturas para sustitución de equipos. On-Bill Financing con**Palancas necesarias****Datos de consumo por vivienda:**

Obligación regulatoria para las empresas de energía de compartir con la administración y con las ESEs acreditadas los datos de consumo y eficiencia energética del equipamiento actual de cada vivienda, como base para la segmentación del mercado y el diseño de ofertas personalizadas.

**Transparencia de márgenes y costes financieros:**

Regulación de la transparencia y control de los costes financieros y márgenes aplicados por los proveedores cuando se integra un CAE Social o una subvención pública, evitando que los beneficios públicos sean capturados por el proveedor en lugar del consumidor.

**Viabilidad económica modelizada:**

Obligación de presentar al propietario un modelo de viabilidad económica de la inversión que integre el ahorro energético esperado, la cuota mensual, el CAE generado y las ayudas aplicables, en formato comprensible y verificable.

**Seguros de caución de ahorros:**

Desarrollo de un producto asegurador específico que garantice al consumidor y al financiador el ahorro energético prometido en caso de que el equipo no alcance el rendimiento esperado.

**CAE de sustitución de equipos:**

Ampliación del Catálogo de Medidas Estandarizadas del sistema español de CAEs para incluir fichas específicas de sustitución de equipos de climatización y ACS, recogiendo en el valor del CAE todo el ahorro energético esperado a lo largo de la vida útil del equipo.

**CAE Social con multiplicadores:**

Impulso del CAE Social para hogares vulnerables, con multiplicadores que mejoren la rentabilidad del esquema para las ESEs en el segmento de menor renta y permitan ofrecer condiciones más favorables al consumidor.

**Pignoración de CAEs:**

Habilitación legal expresa de la pignoración de los derechos de cobro de CAEs a favor de entidades financieras, ESEs o vehículos financieros, como garantía o mecanismo de amortización en estructuras de financiación de proyectos en comunidades de propietarios o grandes urbanizaciones residenciales.

**Anticipos de CAEs:**

Desarrollo de un mecanismo de anticipo del valor del CAE antes de la verificación del ahorro real, reduciendo el riesgo de liquidez para las ESEs durante la fase de ejecución de las obras.

H3. Esquema de pago en facturas para sustitución de equipos. *On-Bill Financing* con**Acreditación de ESEs:**

Sistema de acreditación técnica y financiera de las ESEs que operen bajo el esquema on-bill, con requisitos de experiencia demostrada, solvencia y cobertura de seguros.

**Acceso de ESEs a financiación pública:**

Habilitación de las ESEs acreditadas para acceder a líneas de financiación y garantías públicas (ICO, CDTI, fondos autonómicos) destinadas a proyectos de rehabilitación y eficiencia energética.

**Fiscalidad favorable:**

Combinación del esquema con exenciones o reducciones fiscales (IVA reducido en equipos eficientes, deducción en IRPF por inversión en eficiencia energética) y subsidios directos para colectivos vulnerables.

Impacto potencial

- **Impulso tecnológico doméstico.**

Sustitución acelerada del parque de equipos de climatización y ACS obsoletos en el sector residencial español, que representa una de las mayores palancas de reducción del consumo energético doméstico a corto plazo y con buenas tasas de retorno.

- **Alivio económico.**

Reducción de la factura energética de los hogares mediante la combinación de mayor eficiencia del equipo y neutralidad de la cuota de financiación, con impacto especialmente relevante para hogares vulnerables en situación de pobreza energética.

- **Inversión privada en viviendas.**

Movilización de inversión privada (ESEs, proveedores de energía) hacia el segmento residencial, históricamente infraservido por la financiación de eficiencia energética por su fragmentación y pequeño tamaño de proyecto.

- **Cumplimiento normativo.**

Generación de volumen de CAEs residenciales que alimenta el sistema nacional de obligaciones de ahorro energético, contribuyendo a los objetivos del PNIEC 2023-2030.

- **Complementariedad con las fichas de renovación profunda (H01, PLF, WHEEL):**

el *on-bill* de sustitución de equipos actúa como puerta de entrada y primera intervención de bajo coste, que puede escalar hacia actuaciones más integrales en una segunda fase.

Dificultad de implementación

Media
A FAVOR:**Facilidad de ejecución.**

El modelo *on-bill* para sustitución de equipos es técnicamente más sencillo que los esquemas de renovación profunda, al tratarse de inversiones de menor importe, períodos de retorno más cortos y medición del ahorro más directa.

Precedentes internacionales:

El modelo tiene referentes operativos en otros países europeos (Francia con el esquema MPR/CEE, Italia con el Conto Termico) y en algunos programas piloto de utilities españolas, lo que reduce el riesgo de concepto.

BARRERAS / RIESGOS:**Barrera regulatoria (principal):**

El marco actual de CAEs en España no incluye fichas suficientes para sustitución de equipos residenciales, y la pignoración de CAEs no está habilitada legalmente de forma expresa.

Barrera financiera:

La acreditación de ESEs y el desarrollo de seguros de caución de ahorros requieren tiempo de maduración del mercado, pero son condiciones necesarias para la bancabilidad del esquema.

Retos de confidencialidad:

La obligación de compartir datos de consumo por vivienda con las ESEs acreditadas puede generar resistencias de privacidad y competencia que requieren un marco regulatorio cuidadoso.

Otros comentarios

Esta ficha es complementaria y de alcance más limitado que las fichas de renovación profunda (H01 PLF/PACE-CANON, H03 WHEEL).

Mientras estas apuntan a rehabilitaciones integrales de 15.000–80.000 €, el *on-bill* de sustitución de equipos es adecuado para inversiones de 3.000–15.000 €, con retornos más rápidos y menor complejidad técnica.

La secuencia lógica sería:

On-bill de equipos como primera intervención → renovación profunda con PLF o WHEEL como segunda fase.

El impulso del CAE Social como multiplicador para hogares vulnerables es especialmente relevante en el contexto del Fondo Social para el Clima de la UE (2026-2032).

Financiará medidas de eficiencia energética para hogares en situación de pobreza energética.

Referencias:

Esquema MPR/CEE (Francia), Conto Termico (Italia), programas de *on-bill financing de utilities* en EE. UU. (estados de California, Nueva York y Vermont).

H 04.

PREBADEM.

Financiación Público-Privada para Rehabilitación de Edificios Multivivienda

Desarrollado por Susana Martín**Objetivo**

Desbloquear la rehabilitación energética de edificios multivivienda con comunidades de propietarios heterogéneas —especialmente aquellas con presencia de propietarios vulnerables o con dificultades económicas— mediante un mecanismo de financiación público-privada de doble vía que complementa el préstamo bancario a la comunidad con un préstamo público de devolución modulable (PRENBADEM), eliminando el riesgo individual que frena la aprobación de los proyectos en junta y reduciendo el riesgo de impago para la entidad bancaria.

Ámbito de aplicación

Instrumento de **oferta de financiación pública** con carácter de **palanca de rehabilitación**.
Aplicable principalmente a:

**Edificios multivivienda en régimen de comunidad de propietarios.**

Con necesidades de rehabilitación energética y presencia de propietarios con distinta capacidad de pago.

Extensible a:

**Vivienda unifamiliar.**

Cuando el hogar cumple los criterios de elegibilidad.

Especialmente **relevante en barrios con parques residenciales mixtos** (propietarios de renta media y baja en el mismo edificio), donde la heterogeneidad económica bloquea la toma de decisiones colectiva.

Descripción

El **PREBADEM** (PRéstamo No BAncario de DEvolución Modulable) es un instrumento de financiación pública de doble vía diseñado para resolver el principal cuello de botella de la rehabilitación energética en edificios multivivienda: la dificultad de lograr la mayoría necesaria en junta de propietarios cuando alguno de ellos no puede asumir su cuota del préstamo bancario comunitario.

El modelo opera sobre la premisa de que el préstamo bancario a comunidades de propietarios tiene una tasa de impago históricamente baja y es uno de los vehículos de financiación privada más eficaz para la rehabilitación de edificios. El problema no es el préstamo en sí, sino la gestión del riesgo individual de los propietarios con menor capacidad de pago, que en ausencia de un mecanismo específico bloquean el proyecto para todos.

El **PREBADEM** actúa como colchón público que cubre ese riesgo individual, permitiendo que el préstamo bancario a la comunidad se apruebe con condiciones normales y que el proyecto de rehabilitación avance.

Opera en dos modalidades complementarias:

- **PREBADEM vulnerables:**

Préstamo público de hasta el 100% del coste no subvencionado de la rehabilitación de la vivienda del propietario vulnerable o con dificultades económicas. El plazo de devolución es modulable según la situación del propietario: puede devolverse en el momento de la transmisión de la propiedad (venta o herencia) o, como máximo, a los 90 años desde la concesión. La deuda se actualiza anualmente con el IPC. El coste de la diferencia entre el IPC y el coste de las Obligaciones del Estado a 10 años (coste de financiación habilitante) corre a cargo del Estado, así como el riesgo de iliquidez.

- **PREBADEM EMERGENCIA:**

Variante dirigida a propietarios no inicialmente vulnerables que, una vez iniciado el préstamo bancario comunitario, atraviesan una situación sobrevenida objetiva (pérdida de empleo, enfermedad grave, separación) que les impide seguir pagando su cuota. Cubre 2 años de cuota (parte del principal), equivalente a aproximadamente el 13,43% del capital financiado en un préstamo a 15 años, actuando como alivio temporal hasta que el propietario recupera su capacidad de pago.

El instrumento ya tiene antecedentes operativos en Cataluña:

El proyecto de la AMB Apropar-se en donde se implementó por primera vez en un modelo de gestión pública y el Pla de Barris, que ha sido implementación de los fondos Next Generation. En ambos casos opera como ayuda retornable a la transmisión de la propiedad. El reto actual es su adaptación y generalización a proyectos privados con financiación bancaria, proceso que ya ha comenzado en el programa Pla de Barris, y su expansión a otros territorios.

Barrera que resuelve

El PREBADEM aborda **tres barreras encadenadas** que explican la baja tasa de aprobación de proyectos de rehabilitación en comunidades de propietarios:



Bloqueo en junta por propietarios sin capacidad de pago.

En edificios con propietarios de distinta capacidad económica, la presencia de uno o varios propietarios que no pueden asumir su cuota del préstamo bancario bloquea la aprobación del proyecto para toda la comunidad. El **PREBADEM vulnerables** desbloquea esta situación al cubrir la cuota del propietario vulnerable con financiación pública, permitiendo que la mayoría apruebe el proyecto sin que la minoría vulnerable lo impida.



Riesgo de emergencia sobrevenida.

Incluso propietarios que en el momento de aprobación del proyecto tienen capacidad de pago pueden verse incapacitados por eventos vitales imprevistos (desempleo, enfermedad) durante los 10-15 años de duración típica del préstamo. La ausencia de un mecanismo de seguro ante esta eventualidad genera reticencia a comprometerse con el préstamo comunitario. El **PREBADEM emergencia** actúa como seguro temporal, cubriendo 2 años de cuota mientras el propietario recupera su capacidad de pago.



Riesgo para el banco.

Aunque la tasa de impago histórica de los préstamos a comunidades es no significativa, la presencia de propietarios sin capacidad de pago introduce un riesgo residual que impide su aprobación. La cobertura pública del riesgo individual mejora el perfil de riesgo de la comunidad y **facilita la aprobación** y condiciones ligeramente más favorables para la comunidad.

Medidas

1

Habilitar la garantía de devolución:

La ley general de subvenciones (art. 31) prevé la inscripción en el registro de la propiedad de las subvenciones para la vivienda y la afección de la vivienda al uso para el que fue concedida la ayuda o subvención y el tiempo que durará esa afección. La ley hipotecaria (art. 3) prevé que el asentamiento en el registro pueda ser una certificación administrativa.

- ▀ **Articulación en el ejemplo de uso actual:** En Cataluña se ha establecido el procedimiento de anotación de la afección mediante una certificación administrativa de la autoridad que concede la ayuda en nota marginal y la obligación de reintegrar la ayuda recibida a la transmisión de la propiedad durante los siguientes 90 años, gracias a un convenio de la autoridad pública patrocinadora y el decanato del Colegio de registradores de Cataluña y también gracias al artículo 136 Ley 18/2007 del derecho de la vivienda (catalana).

- **Expansión al resto de España:** Es necesario dar entrada en el Registro de la propiedad al acto de la entrega de la subvención, definiendo los contornos del instrumento de asiento en el registro que se utilice, tal como se ha hecho en Cataluña o de manera equivalente, para un territorio autonómico o para toda España. Un desarrollo de instrucciones específicas de la Dirección General de Fe Pública para la inscripción de la anotación registral del PRENBADEM, podría ser suficiente garantizando su oponibilidad a terceros y su compatibilidad con hipotecas y cargas existentes.

2

Criterios de elegibilidad:

A definir por la entidad otorgante (CCAA, ICO, etc.), con referencia a umbrales de renta, patrimonio y/o situación laboral del propietario. La modalidad EMERGENCIA puede requerir la acreditación de la causa sobrevenida.

3

Coordinación con el préstamo bancario:

El PRENBADEM no sustituye al préstamo bancario a la comunidad, sino que lo complementa. La comunidad sigue siendo prestataria del banco por la parte no cubierta por subvenciones; el PRENBADEM cubre la cuota individual del propietario con dificultades económicas o en emergencia. Hay que acordar con el banco que el banco no tendrá en cuenta el riesgo derivado de los hogares individuales que reciben el PRENBADEM en el total del riesgo de la comunidad de propietarios.

3

Presupuesto público:

Dotación presupuestaria para otorgar el PRENBADEM y asumir la iliquidez potencial de dichos fondos públicos, así como cubrir el coste de financiación habilitante (diferencial IPC vs. Obligaciones del Estado a 10 años), que es el único coste neto para el Estado en condiciones normales.

Beneficiarios**Propietarios vulnerables y con dificultades económicas en edificios multivivienda:**

Acceso a financiación que cubre su cuota de rehabilitación sin desembolso inmediato ni endeudamiento bancario personal, con devolución diferida a la transmisión de la propiedad.

**Propietarios en situación de emergencia sobrevenida:**

Seguro temporal de 2 años de cuota que evita el impago y la ruptura del contrato bancario comunitario ante eventos vitales imprevistos.

**Comunidades de propietarios:**

Desbloqueo de la aprobación de proyectos de rehabilitación al eliminar el veto efectivo de los propietarios con menor capacidad de pago, con mejor perfil de riesgo para el banco.

H4. PREBADEM. Financiación Público-Privada para Rehabilitación de Edificios Multivivienda**Entidades bancarias:**

Reducción del riesgo residual del préstamo a la comunidad al quedar cubierta públicamente la cuota de los propietarios con más dificultades de pago, facilitando la aprobación y alcanzando mayor concesión de préstamos en condiciones asumibles de riesgo.

**Propietarios no vulnerables:**

Pueden llevar a cabo la rehabilitación del edificio sin que la situación económica de vecinos vulnerables lo bloquee indefinidamente.

**Administración pública:**

Herramienta de coste fiscal limitado (el diferencial IPC vs. bono soberano) que actúa como catalizador del capital privado bancario, con efecto multiplicador elevado sobre la inversión total movilizada. Aunque hay que prever la iliquidez de los fondos asignados, su incidencia en los presupuestos públicos es baja por otro motivo: actúa como mecanismo desbloqueante porque elimina temores de los propietarios y riesgos bancarios, pero la experiencia indica que al final muchos solicitantes desisten (solo un 1,6% de los hogares lo ha formalizado) y pagan con el préstamo bancario para quitarse la deuda, o lo amortizan a la primera oportunidad.

Palancas necesarias

**Integración con programas de ayudas:**

Alinear los flujos del PRENBADEM con los programas de subvención vigentes (autonómicos y estatales) para actuar con precisión sobre el tramo de coste no cubierto y los hogares con dificultades económicas.

**Vías de difusión:**

El instrumento tiene efectos desbloqueantes de la aprobación de la comunidad de propietarios simplemente por estar disponible, por lo que para aprovechar estos efectos, tiene que estar en el conocimiento de los agentes implicados y que toman decisiones de rehabilitación: las comunidades de propietarios, los administradores de fincas, los agentes mediadores y rehabilitadores, las constructoras, etc.

**Habilitar un fondo rotatorio:**

Para la reinversión de préstamos PRENBADEM recobrados.

Impacto potencial

- **Aumento significativo de la tasa de aprobación de proyectos de rehabilitación energética en comunidades de propietarios heterogéneas.**

Que es el principal cuello de botella del mercado de rehabilitación en edificios multivivienda.

- **Movilización de capital privado bancario hacia la rehabilitación residencial con efecto multiplicador elevado.**

El coste público (diferencial de tipo de interés) es pequeño en relación con el volumen de inversión privada desbloqueada.

- **Reducción del riesgo de exclusión de propietarios vulnerables de los procesos de rehabilitación.**

El PRENBADEM permite que los hogares con menor capacidad económica participen en la rehabilitación de su edificio sin asumir deuda bancaria y cuotas de repago.

- **Ampliación territorial.**

Extensión del instrumento a nivel nacional a partir de los precedentes catalanes, generando un mercado de rehabilitación más fluido y con menor fricción financiera para las comunidades de propietarios.

- **Complementariedad con otros instrumentos.**

El PRENBADEM actúa como facilitador que permite al préstamo bancario convencional y a las subvenciones existentes desplegar su potencial en edificios donde la heterogeneidad económica los bloqueaba.

Dificultad de implementación

 Media

A FAVOR:

Antecedentes operativos probados en Cataluña:

Lo que reduce significativamente el riesgo de concepto y aporta evidencia empírica sobre su viabilidad y buenos resultados.

BARRERAS / RIESGOS:

Adaptación del modelo:

La anotación registral como garantía requiere instrucciones específicas de la DGRN para asegurar su oponibilidad y compatibilidad con hipotecas existentes, lo que implica un proceso regulatorio de alcance limitado pero necesario.

Gasto controlado:

El coste fiscal para el Estado es reducido y predecible.

Otros comentarios

El **PRENBADEM** es uno de los instrumentos más originales del conjunto de fichas por su enfoque en el riesgo individual dentro de la estructura colectiva del préstamo a la comunidad, que es la causa de bloqueo más frecuente y menos abordada en la política de rehabilitación.

No compite con los demás instrumentos sino que los habilita: sin PRENBADEM, muchos edificios no pueden aprovechar el préstamo bancario, las subvenciones ni el PLF/WHEEL.

El **PRENBADEM** emergencia es especialmente innovador: no existe ningún instrumento equivalente en el mercado español que actúe como seguro temporal de cuota ante causas sobrevenidas en préstamos a comunidades, lo que lo convierte en una propuesta de política pública genuinamente nueva. Si bien es cierto que en Cataluña ofrecen esta financiación blanda a posteriori (una vez aparece una dificultad), también es cierto que esto solo es posible mientras está la convocatoria abierta, por lo que seguiría siendo necesario establecer un mecanismo para que siga disponible durante toda la vida del préstamo bancario.

Descripción completa del instrumento, [aquí](#).

Antecedentes operativos: Proyecto Apropar-se del AMB. Pla de Barris de Cataluña, Barcelona y AMB (cada una con su consorcio de vivienda correspondiente).

6.2. Infraestructura de mercado y palancas macrofinancieras

Los dos instrumentos de este bloque no son productos que un hogar contrate directamente: son condiciones que, si se dan, abaratan y permiten escalar todos los mecanismos del bloque anterior. Uno actúa sobre el coste de la liquidez que la banca destina al crédito verde (**H05**); el otro, sobre la capacidad de un activo hoy marginal —el CAE— de convertirse en una pieza real de la ecuación financiera de cualquier rehabilitación (**H06**).

H 05.

Interés verde

Desarrollado por Susana Martín



Objetivo

Incentivar y abaratar la financiación crediticia destinada a la rehabilitación energética y la transición ecológica en la Eurozona, mediante un tipo de interés preferente por debajo del mercado establecido por el Banco Central Europeo (BCE).

Ámbito de aplicación

 Europeo (Eurozona).

Con impacto directo:



En las **entidades de crédito**

Y, de forma indirecta:



En los **prestatarios finales**

(particulares, empresas y sectores de la rehabilitación energética).

En todos los Estados miembros.

Descripción

Creación de un instrumento de liquidez del BCE —denominado Interés Verde— inspirado en las operaciones TLTRO (*Targeted Longer-Term Refinancing Operations*).

Consiste en **inyectar liquidez al sistema bancario a tipos de interés preferentes** (a tipo cero o claramente por debajo de los tipos oficiales) condicionado de forma estricta a que las entidades de crédito aumenten la concesión de préstamos para ahorros energéticos, energías limpias y rehabilitación de edificios.

Barrera que resuelve



Costes de financiación elevados.

Los tipos de interés convencionales del mercado encarecen y desincentivan la inversión en rehabilitación y proyectos de transición.



Falta de incentivos al crédito verde.

Ausencia de ventajas competitivas para que la banca comercial redirija masivamente la liquidez privada hacia la eficiencia energética.



Vulnerabilidad inflacionaria.

La dependencia continuada de los combustibles fósiles, que genera volatilidad y tensiones de precios en la economía europea.

Medidas

1

Expresión de respaldo político por parte del gobierno.

Aquellos países que han puesto en marcha este instrumento, como China, tenían un respaldo político del gobierno.

En el caso de la Eurozona, debería haber un número de gobiernos suficiente apoyando la medida para que el BCE lo considerase parte de su mandato secundario.

2

Rediseño de instrumentos de liquidez del BCE.

Adaptar un esquema tipo TLTRO enfocado específicamente a operaciones de crédito para rehabilitación y energías limpias.

3

Monitoreo y condicionalidad.

Supervisar rigurosamente que los objetivos de crecimiento del crédito verde realmente se materialicen y se trasladen al cliente final.

Beneficiarios



Ciudadanos y prestatarios finales:

Acceso a crédito barato para rehabilitar viviendas y reducir su factura energética.



Entidades de crédito:

Obtención de liquidez en condiciones preferentes por parte del BCE para dinamizar su cartera de crédito verde.



Sector de la edificación y rehabilitación:

Reducción de costes de financiación e incremento sustancial en la demanda de obras de eficiencia energética.



Economía europea:

Reducción del consumo de combustibles fósiles y menor volatilidad inflacionaria.

Palancas necesarias



Alineación con el mandato de estabilidad de precios:

El BCE tiene garantizado el cumplimiento de su mandato primario con este instrumento dado que la rehabilitación reduce la dependencia de combustibles fósiles y, por tanto, las presiones inflacionarias a largo plazo.



Integración en la estrategia del BCE:

La sostenibilidad ambiental y la Taxonomía UE ya están integradas dentro de la estrategia de política monetaria del BCE de diversas maneras. Pero hacer política climática es atribución del gobierno, no del BCE, por lo que una política monetaria activamente climática debe resultar de la conjunción de gobiernos y bancos centrales y está alineada con el impulso a una política industrial europea.



Impulso de la sociedad civil:

Apoyo continuado de campañas europeas (como la Campaña *Unlock* impulsada por *Positive Money EU*, REVO Prosperidad Sostenible, ASUFIN, GBCe, etc.).

Impacto potencial

- **Aceleración masiva de la rehabilitación energética de edificios y otras inversiones necesarias para la transición:**

Dinamización a gran escala de la rehabilitación de edificios para cumplir con los objetivos climáticos europeos.

- **Reducción de barreras financieras:**

Disminución drástica del coste de capital para la transición energética de hogares y PMEs.

- **Estabilidad macroeconómica y de precios.**

Mitigación estructural del riesgo de inflación derivado de las crisis de precios energéticos.

Dificultad de implementación

● ● ● ● ● Alta

A FAVOR:**Capacidad de arrastre:**

Iniciar señales políticas a su favor puede provocar la emulación y facilitar su apoyo en cascada.

BARRERAS / RIESGOS:**Alineamiento institucional:**

Se requiere un alto grado de consenso político e interinstitucional.

Otros comentarios

Esta medida es complementaria a otras medidas de financiación verde y gana eficacia si se despliega conjuntamente.

H 06.

Titulación/ pignoración de CAEs*Desarrollado por Jimena Muzio y Eduardo Brunet***Objetivo**

El objetivo es facilitar el acceso a financiación para actuaciones de eficiencia energética mediante la transformación de los Certificados de Ahorro Energético (CAEs) en activos financieros susceptibles de ser pignorados, agregados y, potencialmente, titulizados, con el fin de movilizar capital privado hacia proyectos de rehabilitación energética, especialmente en el sector residencial.

Para ello, resulta necesario dotar a los CAEs de un tamaño económico suficiente mediante el reconocimiento del ahorro generado a lo largo de la vida útil de la actuación; proporcionarles un precio observable y una contraparte solvente a través de mecanismos de subastas de contratos a plazo; y garantizar la seguridad jurídica, fiscal y contable necesaria para que puedan utilizarse como garantía y como activo subyacente en operaciones de financiación y de mercado de capitales.

Ámbito de aplicación

Sistema de Certificados de Ahorro Energético regulado por el Real Decreto 36/2023, con aplicación prioritaria con aplicación prioritaria a actuaciones de eficiencia energética en:



Edificios residenciales y comunidades de propietarios.



Pymes y proyectos promovidos por empresas de servicios energéticos.

El ámbito también se extiende, al catálogo de medidas estandarizadas y a la definición de la obligación anual de ahorro de los sujetos obligados, al Fondo Nacional de Eficiencia Energética, al Registro Nacional de CAE y a la figura del agregador.

Descripción

La iniciativa propone desarrollar un marco regulatorio y financiero que permita utilizar los CAE como activos con capacidad de generar financiación, en una secuencia de **tres fases**.

■ **Fase 1:**

Modificar el criterio de cómputo para que el CAE refleje el ahorro energético acumulado y actualizado durante toda la vida útil de la medida, y no únicamente el ahorro del primer año. Esta modificación obliga a reescribir el catálogo de medidas estandarizadas que hoy incorpora la estimación de CAE por actuación, y a reexpresar simultáneamente la obligación de los sujetos obligados en las mismas unidades.

■ **Fase 2:**

Desarrollar las subastas que plantea el MITECO, configuradas preferentemente como subastas de contratos de compraventa a plazo y no sólo de entrega inmediata. La subasta a plazo genera un precio público de referencia y transforma el certificado, activo incierto y negociado bilateralmente, en un derecho de crédito frente a contraparte solvente, que es la figura efectivamente pignorable y titulizable con la normativa vigente.

■ **Fase 3:**

Habilitar la pignoración con eficacia registral, regular la figura del agregador, articular vehículos de acumulación y desarrollar estructuras de titulización respaldadas por préstamos de rehabilitación con ingresos CAE contratados, con una capa de garantía pública de primeras pérdidas.

Se propone asimismo incorporar factores de priorización social. La opción recomendada no es un multiplicador sobre el certificado ordinario, sino una obligación específica y separada de ahorro en hogares vulnerables, con cupo, mercado y precio propios, en línea con el esquema francés de CEE *précarité énergétique*.

Barrera que resuelve

La iniciativa busca superar las limitaciones que impiden que los CAE actúen como catalizadores de financiación privada:



Tamaño económico insuficiente del certificado.

Al certificarse únicamente el ahorro del primer año, el ingreso por CAE representa una fracción marginal del coste de una intervención sobre envolvente y no altera la ecuación financiera del proyecto.



Ausencia de precio observable.

No existe un índice público y las entidades financieras carecen de base para valorar la garantía y calibrar recortes.



Ausencia de contraparte solvente y de contratación a plazo.

Lo que impide la prefinanciación de la obra, que es donde se concentra el problema real de caja del promotor y de la comunidad de propietarios.



Inseguridad jurídica.

Sobre la naturaleza del CAE como bien susceptible de derecho real de garantía, sobre la oponibilidad de la prenda frente a terceros, sobre la cesión de certificados futuros y sobre la posición del adquirente de buena fe ante una eventual anulación administrativa.



Indefinición fiscal y contable.

Que bloquea la contratación con comunidades de propietarios y priva de base al reconocimiento del activo en balance.



Sesgo del catálogo hacia medidas de vida corta.

Al valorar sólo el primer año, el sistema favorece las actuaciones baratas de rápido retorno frente a la rehabilitación profunda de envolvente, que es el objetivo declarado de la política pública.



Escala insuficiente y costes de transacción elevados.

En tickets de 3.000 a 8.000 euros por vivienda, que impiden alcanzar tamaño de emisión sin una figura de agregación regulada.

Medidas

1

Rediseño del sistema CAE:

- **Reconocer el ahorro acumulado y actualizado** sobre la vida útil de la medida, con tasa de actualización única fijada en la norma —la referencia francesa es el 4 %—.
- **Reescribir el catálogo de medidas estandarizadas**, incorporando a cada ficha la vida útil convencional, el coeficiente de actualización, el factor de persistencia y degradación del ahorro y los coeficientes de zona climática y tipología edificatoria.
- Crear fichas de **actuación integral** de edificio, con bonificación asociada al salto de letra en el certificado de eficiencia energética, en lugar de la mera suma aritmética de medidas aisladas.
- **Recalibrar simultáneamente la obligación anual de ahorro** en las mismas unidades plurianuales. Sin esta recalibración, el aumento de la oferta de certificados hundiría el precio y el efecto neto sería contrario al buscado.
- Resolver la **transición del stock existente** mediante cierre y apertura de sistema en fecha cierta, con periodo transitorio de veinticuatro meses, o mediante vintages diferenciados en el registro.

- Publicar una **trayectoria plurianual de obligación hasta 2035**, coherente con el artículo 8 de la Directiva (UE) 2023/1791, y regular el banking entre periodos con plazo de caducidad explícito.
- Establecer un **cupo separado de obligación en hogares vulnerables**, con su propia demanda y su propio precio.

2 Subastas y formación de precio:

- Articular **subastas de contratos a plazo** con entrega a 12, 24 y 36 meses, calendario plurianual publicado y lotes segmentados con cupos reservados por envolvente residencial, vulnerabilidad, industria y terciario.
- Adoptar **precio marginal uniforme** en lugar de pago según oferta, de modo que la subasta genere un precio único de referencia publicable.
- Fijar un **precio de reserva público** que opere como suelo plurianual, equivalente funcional del contrato por diferencias. El techo ya existe de facto por la equivalencia económica del pago al FNEE.
- Habilitar el **seguro de caución** además de aval bancario como garantía de ejecución, y resolver el incumplimiento por liquidación por diferencias en lugar de por penalización punitiva.
- Publicar un **índice de referencia en euros por kWh certificado**, construido sobre resultados de subasta y operaciones bilaterales declaradas.

3 Régimen jurídico, fiscal y contable:

- Calificar expresamente el CAE como **bien mueble** incorporal transmisible y susceptible de derecho real de garantía, con el precedente del artículo 21 de la Ley 1/2005 para derechos de emisión.
- Habilitar la **anotación de prenda en el Registro Nacional de CAE con eficacia constitutiva y oponibilidad frente a terceros**, con ejecución extrajudicial ágil y resistencia concursal.
- Validar la **cesión de CAE futuros** aún no emitidos, con determinabilidad suficiente, para permitir la prefinanciación de la obra.
- Proteger al **adquirente y acreedor pignoraticio de buena fe**, canalizando la responsabilidad por defectos hacia el ejecutor y el verificador con seguro obligatorio.
- Extender la **inversión del sujeto pasivo en IVA** y aclarar por consulta vinculante el tratamiento en IRPF e Impuesto sobre Sociedades y el régimen de las comunidades de propietarios.
- Aprobar una **resolución del ICAC** análoga a la de 8 de febrero de 2006 sobre derechos de emisión.

4 Infraestructura financiera:

- Regular el **estatuto del agregador**: registro, solvencia proporcionada, segregación de activos de clientes y normas de conducta.
- Constituir un **vehículo de acumulación** financiado con línea revolving bancaria o de ICO y BEI, que permita alcanzar masa crítica de emisión.
- Estructurar la titulación sobre el **préstamo de rehabilitación con ingresos CAE contratados** o sobre el **contrato de compraventa a plazo**, con homogeneidad desde la originación y plantillas conformes a ESMA para optar a la etiqueta STS.
- Articular un **fondo de garantía con tramo de primeras pérdidas**, público-privado o con cobertura del FEI bajo InvestEU, en la línea del modelo francés FGRE.
- Asegurar la **interoperabilidad registral** entre registro de CAE, registro de certificados de eficiencia energética, libro del edificio y pasaporte de renovación, para generar automáticamente la información exigida en las operaciones de titulación.

Beneficiarios



Hogares y comunidades de propietarios:

Que accederían a mejores condiciones de financiación y a la prefinanciación de la obra contra cesión de CAE futuros.



Hogares en situación de vulnerabilidad energética:

Si se establece el cupo específico de obligación.



Empresas de servicios energéticos:

Instaladores y promotores de proyectos.



Entidades financieras:

Que dispondrían de una fuente de repago adicional identificable y de un activo titulizable con etiqueta STS.



Agregadores e inversores institucionales:

Interesados en activos vinculados a la transición energética y alineados con la taxonomía europea.



Sujetos obligados:

Que ganarían visibilidad de precio y de suministro a plazo para el cumplimiento de su obligación.

Palancas necesarias



Modificación del Real Decreto 36/2023, con doble contenido:

Criterio plurianual y recalibración de la obligación, por un lado; régimen de prenda, cesión de futuros y custodia registral, por otro.



Orden ministerial de aprobación del catálogo revisado:

De medidas estandarizadas, con vidas útiles convencionales, tasa de actualización y factores de corrección, previa consulta técnica pública.



Desarrollo normativo del mecanismo de subastas:

Por MITECO e IDAE, con reglamento de subasta, régimen de precalificación de agregadores y calendario plurianual.



Resolución del ICAC:

Sobre reconocimiento, valoración y baja en cuentas de los CAE.



Estándares de valoración, registro y trazabilidad:

Consensuados con el sector financiero, incluyendo metodología de recortes por riesgo de verificación, entrega, vintage y regulación.



Contrato marco tipo de compraventa al contado y a plazo:

Sobre modelo EFET adaptado, acordado con AEB, CECA, UNACC y sujetos obligados.



Participación activa de entidades financieras, agregadores y gestores de activos:

Con al menos una entidad dispuesta a descontar contratos adjudicados en la primera subasta piloto por riesgo de verificación, entrega, vintage y regulación.



Coordinación institucional:

Entre MITECO, IDAE, CNMC, Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, Ministerio de Hacienda, Banco de España, ICO y sector financiero.

Impacto potencial

○ **Mejora de la financiabilidad.**

El efecto combinado del reconocimiento plurianual y de las subastas a plazo modificaría de forma sustancial la ecuación financiera de la rehabilitación energética. El ingreso por CAE pasaría de ser un incentivo marginal a constituir una fuente de repago relevante, con efecto directo sobre la cobertura del servicio de la deuda, sobre el plazo de amortización financiable y sobre la elegibilidad crediticia del deudor.

○ **Impulso a la rehabilitación profunda.**

En paralelo, la reordenación de incentivos del catálogo ayudaría a corregir el sesgo actual hacia medidas de vida corta y alineando el sistema CAE con los objetivos de rehabilitación profunda.

○ **Mayor inversión movilizada.**

A mediano plazo, la consolidación de un mercado con precio de referencia público, agregadores regulados y estructuras de titulación con garantía pública de primeras pérdidas permitiría escalar el volumen de inversión movilizada y reducir la dependencia de la subvención directa.

Dificultad de implementación

● ● ● ● ● Alta

Requiere **modificaciones regulatorias de calado**, definición del tratamiento jurídico, fiscal y contable de los CAE, desarrollo de **metodologías de valoración aceptadas por el mercado** y creación de una **infraestructura financiera que permita la agregación y la eventual titulación**. Además, será necesario **generar confianza entre entidades financieras e inversores** respecto a la calidad y estabilidad de los flujos asociados.

Se identifican **cuatro riesgos específicos** de implementación:

De desplome del precio:

Si el paso a criterio plurianual no va acompañado de la recalibración simultánea de la obligación.

Es el principal riesgo técnico de la reforma.

De sesgo de la subasta.

Una subasta única adjudicada por coste-eficiencia seleccionará sistemáticamente las medidas de menor coste por kWh y excluirá la rehabilitación profunda.

Los lotes segmentados con cupos reservados son la mitigación necesaria.

De reputación por fraude:

Los precedentes de los CEE franceses y del Superbonus italiano serán invocados como objeción. La transmisibilidad ampliada debe compensarse con verificación acreditada e independiente previa a la inscripción, trazabilidad registral completa, límite al número de transmisiones antes del canje, responsabilidad solidaria del ejecutor y del verificador con seguro obligatorio, e inversión del sujeto pasivo en IVA.

Riesgo de expectativa prudencial excesiva.

La pignoración del CAE no produce por sí sola ahorro de capital: la lista de garantías reales financieras admisibles del CRR es cerrada y el CAE no figura en ella. El alivio prudencial se obtiene por garantía de proveedor elegible, por titulación con transferencia significativa de riesgo o por mejora empírica documentada de los parámetros IRB. Conviene formular la propuesta ante el supervisor en términos de capacidad de pago y calidad crediticia.

Otros comentarios

La iniciativa supone una evolución del sistema de CAE desde un mecanismo de cumplimiento regulatorio hacia un **instrumento de financiación de la transición energética**, conectando los mercados de eficiencia energética con los mercados financieros y **reduciendo la dependencia de la subvención pública**.

Conviene subrayar que el **Anexo V de la Directiva (UE) 2023/1791 permite expresamente contabilizar ahorros a lo largo de la vida útil de las medidas**. El cambio propuesto **no requiere modificación del marco europeo: es una opción nacional revisable**. Francia certifica kWh acumulados y actualizados sobre la duración convencional de la medida; Italia reconoce títulos durante una vida útil de entre cinco y diez años.

Por último, la relación con el resto de instrumentos de la cartera es de **complementariedad, no de sustitución**. El CAE aporta **flujo de repago**; el fondo de garantía aporta **cobertura de primeras pérdidas**; el préstamo con garantía pública aporta **plazo**. Ninguno de los tres resuelve por sí solo la bancabilidad de la rehabilitación residencial; **los tres combinados sí**.

6.3. Condiciones habilitantes: información y cumplimiento normativo

El bloque anterior depende, en última instancia, de un dato: la calificación energética real de cada vivienda. Sin ella, ni la hipoteca verde (H02) puede activar su cláusula de novación, ni el CAE (H06) puede acreditar el ahorro que pretende titular, ni el mercado en general puede incorporar el valor de la eficiencia energética al precio de la vivienda. La siguiente ficha no es, en sentido estricto, un mecanismo financiero: es la condición de partida sin la cual los anteriores no pueden desplegarse

H 07.

Medida para garantizar el cumplimiento normativo en materia de publicidad de la certificación energética

Desarrollado por Susana Martín



Objetivo

Erradicar el incumplimiento masivo en la publicación de la etiqueta de eficiencia energética en la oferta inmobiliaria (alquiler y venta), garantizando el derecho de los consumidores a una información transparente sobre la sostenibilidad y gasto energético del inmueble antes de la contratación.

Ámbito de aplicación

 Estatal.

Dirigido a la oferta inmobiliaria publicada en España por:



Agencias



Grandes tenedores



Portales web



Promotoras

Descripción

Plan de actuación liderado por el Ministerio de Consumo para exigir el cumplimiento del Real Decreto 390/2021 utilizando el marco sancionador de la *Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios*.

Se encuadra la omisión de la etiqueta energética en los anuncios como una infracción grave por **publicidad engañosa por omisión de información relevante**, elevando drásticamente el control y la disuasión.

Barrera que resuelve



Impunidad e ineficacia sancionadora.

Inoperancia de las multas leves (300 €) de la Ley del Suelo que no desaniman a agencias y grandes tenedores.



Dispersión de competencias e inacción.

Parálisis en la inspección presencial autonómica en materia de industria y edificación.



Falta de efecto sobre las transacciones.

La publicación de la etiqueta energética debe influir sobre la percepción de los consumidores en la compra-venta de viviendas y su ausencia de cumplimiento invalida esta palanca de cambio.

Medidas

1

Reclasificación de infracción.

Considerar la falta de etiqueta energética como publicidad engañosa masiva (sancionable con hasta 100.000 € o de 4 a 6 veces el beneficio ilícito).

2

Control a portales intermediarios.

Exigir por ley la validación previa del número de registro oficial del certificado para permitir la publicación del anuncio.

3

Inspecciones automatizadas (Sweeps).

Implementar campañas masivas de rastreo digital (*web scraping*) para auditar miles de anuncios simultáneamente.

4

Interconexión de registros.

Vincular vía API los registros oficiales autonómicos de certificados con las bases de datos de los portales inmobiliarios, para facilitar el cumplimiento.

Beneficiarios



Consumidores y usuarios:

Acceden a información transparente sobre el consumo y gasto energético antes de comprar o alquilar y pueden incorporar la etiqueta energética en la tasación de la vivienda para obtener financiación, tal como prevé la regulación de tasaciones (Orden ECO/805/2003, de 27 de marzo -modificada recientemente por la Orden ECM/599/2025).



Mercado inmobiliario y sector de la edificación:

Fomenta la competencia leal y pone en valor la rehabilitación energética.



Medio ambiente:

Promueve la transparencia en las emisiones y la eficiencia del parque de viviendas.

H7. Medida para garantizar el cumplimiento normativo**Palancas necesarias****Emitir una Directriz Interpretativa de la Dirección General de Consumo:**

Que vincule la omisión de la etiqueta con la publicidad engañosa.

**Acuerdo y coordinación en la Conferencia Sectorial de Consumo:**

Con las Comunidades Autónomas

**Cooperación institucional:**

Entre el Ministerio de Consumo y el Ministerio para la Transición Ecológica (MITECO).

Impacto potencial

- **Revalorización del inmueble.**

La posibilidad de incorporar la calificación energética en la tasación de la vivienda ayudará a poner en valor la eficiencia energética de las viviendas.

- **Cumplimiento cercano al 100% de la normativa.**

En portales digitales en el corto plazo mediante el filtrado obligatorio.

- **Efecto disuasorio masivo.**

Sobre las grandes agencias y comercializadoras por el incremento sustancial de la cuantía de las sanciones.

- **Cambio en las preferencias.**

Incremento en la concienciación ciudadana y en la demanda de viviendas de mayor eficiencia energética.

Dificultad de implementación

Baja

Otros comentarios

Formulación de propuesta de “*Un tipo de Interés Verde para la Eurozona*” de Stan Jourdan.

07

Accesibilidad y progresividad: qué mecanismo corresponde a cada perfil de hogar

El capítulo 2 ya mencionaba la necesidad de dimensionar el parque residencial y de los distintos perfiles y/o necesidades que se vislumbran a nivel hogar. El capítulo 6 ha presentado siete mecanismos financieros. Este capítulo cruza ambos: no todos los instrumentos sirven igual a todos los hogares, y parte del valor de este informe está precisamente en no tratarlos como un menú intercambiable.

7.1. Lógica del cruce

Tres variables determinan qué mecanismo encaja con qué perfil de hogar:

La capacidad de pago.

Si el hogar puede asumir una cuota, aunque sea compensada por el ahorro energético.

El acceso al crédito convencional.

Si el hogar supera o no el *scoring* bancario estándar).

El tipo de intervención necesaria.

Sustitución de un equipo frente a rehabilitación integral de la envolvente.

A estas se añade, para el parque plurifamiliar —el 64 % del total—, una cuarta variable:

Si la intervención depende de una decisión colectiva de la comunidad de propietarios.

Esta matriz es orientativa y no busca ser definitiva, sino servir de guía sobre algunas de las variables que deberían tenerse en consideración. Combinaciones de perfil de hogar y mecanismo distintas a las aquí propuestas pueden ser igualmente válidas según el caso concreto.

COMBINACIÓN DE PERFIL DE HOGAR Y MECANISMO			
Perfil de hogar	Intervención típica	Mecanismo + adecuado	Por qué
Consumo alto. Con capacidad de pago	Rehabilitación profunda + cambio de equipos	H01 PLF/NEW-PACE H02 Hipoteca verde	Capacidad de pago suficiente. H01 evita el riesgo de deuda personal y de venta anticipada. H02 aprovecha una hipoteca activa ya existente.
Consumo medio. Renta media, con hipoteca activa	Cambio de equipos y mejoras parciales de envolventes	H02 Hipoteca verde H03 <i>On-bill</i> equipos	H02 está diseñada para este segmento. H03 resuelve la sustitución puntual de equipos sin tocar la hipoteca.
Consumo bajo. Renta ajustada, sin margen de ahorro	Sustitución de equipos de bajo coste	H03 <i>On-bill</i> equipos con CAE	La neutralidad de factura desde el primer mes es clave para un hogar sin margen de ahorro. No requiere acceso al crédito bancario convencional.
Pobreza energética	Rehabilitación integral + cambio de equipos, con apoyo público prioritario	H01 PLF, sin <i>scoring</i> bancario + H04 en edificios plurifamiliares + H03 con CAE Social	H01 amplía el acceso a perfiles de crédito bajo. H04 resuelve específicamente el bloqueo cuando este hogar vive en una comunidad heterogénea. El CAE Social mejora las condiciones de H03 .
Sin sistema de calefacción (con ACS)	Instalación de primer equipo de climatización	H03 <i>on-bill</i> , con posible apoyo de H04 si es en comunidad	Es, por definición, una intervención de equipo antes que de envolvente. El esquema <i>on-bill</i> es el instrumento más directo y de menor fricción para una primera instalación.

7.3. Comunidades de propietarios heterogéneas: una capa transversal

Conviene señalar que **H04** (PRENBADEM) no es un mecanismo alternativo a los demás, sino una capa que se superpone a cualquiera de ellos cuando la intervención se produce en un edificio plurifamiliar con propietarios de distinta capacidad de pago. Un edificio puede, por ejemplo, financiar su rehabilitación con H01 para los propietarios sin problemas de solvencia y con **H04** para el o los propietarios vulnerables dentro de la misma comunidad. Esta lógica de "capa transversal" es la que permite que el capítulo 4—en particular la barrera de la decisión colectiva—no dependa de encontrar un único instrumento que sirva a la vez al propietario solvente y al vulnerable dentro de un mismo edificio.

7.4. El papel de **H05** y **H06**

H05 (Interés Verde) y **H06** (titulización de CAEs) no aparecen en la matriz anterior porque no son mecanismos que un hogar elija directamente: son las condiciones de fondo que determinan si H01, **H02**, **H03** y **H04** pueden ofrecerse en condiciones más baratas y a mayor escala. Su impacto sobre cada perfil de hogar es indirecto pero significativo: un abaratamiento de la liquidez bancaria vía H05 se traduce, en última instancia, en mejores tipos para la hipoteca verde (**H02**); y un CAE con precio observable y capacidad de pignoración vía H06 mejora directamente la viabilidad económica del *on-bill* de equipos (**H03**) para los hogares de bajo consumo y pobreza energética.

7.3. Comunidades de propietarios heterogéneas: una capa transversal

Conviene señalar que **H04** (PRENBADEM) no es un mecanismo alternativo a los demás, sino una capa que se superpone a cualquiera de ellos cuando la intervención se produce en un edificio plurifamiliar con propietarios de distinta capacidad de pago. Un edificio puede, por ejemplo, financiar su rehabilitación con H01 para los propietarios sin problemas de solvencia y con **H04** para el o los propietarios vulnerables dentro de la misma comunidad. Esta lógica de "capa transversal" es la que permite que el capítulo 4—en particular la barrera de la decisión colectiva—no dependa de encontrar un único instrumento que sirva a la vez al propietario solvente y al vulnerable dentro de un mismo edificio.

7.4. El papel de **H05** y **H06**

H05 (Interés Verde) y **H06** (titulización de CAEs) no aparecen en la matriz anterior porque no son mecanismos que un hogar elija directamente: son las condiciones de fondo que determinan si H01, **H02**, **H03** y **H04** pueden ofrecerse en condiciones más baratas y a mayor escala. Su impacto sobre cada perfil de hogar es indirecto pero significativo: un abaratamiento de la liquidez bancaria vía H05 se traduce, en última instancia, en mejores tipos para la hipoteca verde (**H02**); y un CAE con precio observable y capacidad de pignoración vía H06 mejora directamente la viabilidad económica del *on-bill* de equipos (**H03**) para los hogares de bajo consumo y pobreza energética.

08

Hoja de ruta de implementación

8.1. Por qué ordenar los mecanismos en el tiempo, y no solo en el catálogo

El capítulo 3 ha situado 2026 como una ventana de oportunidad: el cierre de los fondos Next Generation EU en junio, la presentación del PNRE, y la proximidad del EU ETS II. El capítulo 5 ha mostrado que ningún mecanismo depende de un solo actor, y que la coordinación entre actores determina la velocidad de la transición tanto como su volumen. De ambos capítulos se desprende una conclusión práctica: el catálogo del capítulo 6 no debe leerse como un menú de opciones igualmente disponibles desde ya, sino como un conjunto de instrumentos que requieren tiempos de maduración muy distintos, y que deben secuenciarse con cuidado para no desaprovechar la ventana de 2026 y los años subsiguientes.

Este capítulo ordena los siete mecanismos según dos variables ya presentes en cada ficha: su urgencia —si su ausencia agrava el vacío que deja el cierre de los fondos MRR— **y su dificultad de implementación**, tal como la califica cada ficha en el capítulo 6.

8.2. Matriz de urgencia y dificultad

Matriz de urgencia y dificultad

MATRIZ DE URGENCIA Y DIFICULTAD			
Mecanismo	Dificultad de implementación	Urgencia frente al cierre de fondos MRR	Paso pendiente
H07 Cumplimiento normativo del CEE	Baja 	Alta  Es la condición de partida de la que dependen H02 y H06	Decisión administrativa. No requiere cambio legal.
H03 <i>On-bill financing</i> con CAEs	Media 	Alta  Instrumento de menor fricción, cubre el vacío de sustitución de equipos que dejan las ayudas actuales	Desarrollo reglamentario del catálogo de CAEs y habilitación de la pignoración
H04 PRENBADDEM	Media 	Alta  Ya operativo en Cataluña. Su generalización es la pieza más madura para desplegar a corto plazo	Instrucciones para la anotación registral
H02 Hipoteca verde con novación condicionada	Media  (Alta en el componente prudencial)	Media  Cubre el segmento de renta media, no depende directamente del calendario de fondos MRR	Modificación normativa de alcance limitado y acuerdo sectorial
H01 PLF/NEW-PACE (censo consignativo)	Media-alta 	Media  Cuanto antes se resuelvan las consultas fiscales, antes puede escalar	Consultas vinculantes a la DGT y protocolo con Registradores y notarios (ya en marcha, con hoja de ruta propia hasta 2027)
H06 Titulización de CAEs	Alta 	Media  Su ausencia no bloquea la actividad inmediata, pero condiciona la escalabilidad de H02 y H03 a medio plazo	Modificación del RD 36/2023, desarrollo de subastas por MITECO/IDAE, régimen jurídico-contable
H05 Interés Verde	Alta 	Baja  Depende de una decisión europea, sin plazo previsible	Consenso político interinstitucional

8.3. Tres horizontes de trabajo

La matriz anterior no debe leerse como una lista de prioridades absolutas, sino como una advertencia sobre dependencias. Activar **H03** sin haber resuelto antes **H07** significa ofrecer un esquema de pago en factura sin la base de datos energéticos que le da credibilidad frente al consumidor y frente al regulador financiero. Desarrollar **H06** sin haber primero estabilizado el catálogo de CAEs que necesita **H03** significa construir la infraestructura de titulización sobre un activo todavía mal calibrado. La lección del capítulo 5 —que la coordinación entre actores determina la velocidad, no solo el volumen— se aplica aquí de forma literal: el orden de implementación importa tanto como la lista de mecanismos.

1

Horizonte inmediato (2026):

Lo que puede activarse con decisión administrativa o acuerdo sectorial.

H07 (cumplimiento normativo del CEE) es, de los siete mecanismos, el único calificado con dificultad de implementación baja, y su ausencia impacta directamente la eficacia de **H02** y **H06**. En paralelo, la generalización de **H04** (PRENBADEM) fuera de Cataluña debería tratarse con la misma urgencia, dado que ya cuenta con antecedentes operativos probados y un coste fiscal predecible: el paso pendiente es esencialmente administrativo, no de diseño.

2

Horizonte de desarrollo reglamentario (2026-2027):

Lo que requiere modificación normativa de alcance limitado.

H03 (*on-bill* con CAEs) y **H02** (hipoteca verde) comparten un perfil de dificultad media y no dependen de una amplia reforma normativa, sino del desarrollo reglamentario de CAEs, la habilitación de su pignoración, y acuerdos sectoriales con la banca. Es razonable esperar que puedan estar operativos dentro de este horizonte si el desarrollo normativo se prioriza en el marco del propio PNRE 2026.

3

Horizonte de infraestructura de mercado (2027 en adelante):

Lo que requiere construir capacidad institucional nueva.

H01 (PLF/NEW-PACE) y **H06** (titulización de CAEs) comparten la necesidad de desarrollar infraestructura de mercado —vehículos de agregación, registros, estándares de valoración— que no puede improvisarse. La propia ficha de **H01** ya incluye una hoja de ruta escalonada hasta 2027; **H06** requiere, además, resolver primero la reforma del catálogo de CAEs que depende, a su vez, de **H03**. Este horizonte es coherente con el hecho de que ambos mecanismos son los que mayor capital privado pueden movilizar a largo plazo, pero también los que menos pueden esperarse operativos ya en 2026.

4

Horizonte de lo que depende de decisiones fuera de España (sin plazo definido):

H05 (Interés Verde) no tiene, a diferencia de los seis anteriores, un calendario que España pueda fijar unilateralmente. Su inclusión en este catálogo no implica que deba tratarse como una prioridad de ejecución a corto plazo, sino como una línea política sostenida en el tiempo, coherente con la recomendación 9.6 de este informe.

09

Recomendaciones priorizadas

Los capítulos anteriores han descrito el reto en cifras, el marco regulatorio, las barreras estructurales y un catálogo de siete mecanismos concretos para superarlas. De ese recorrido se desprenden seis recomendaciones, dirigidas conjuntamente a las administraciones públicas y al sector financiero, porque ninguna de ellas puede ejecutarse desde un solo lado.

9.1. Diseñar el PNRE 2026 como arquitectura de sustitución, no como continuidad

El Plan Nacional de Renovación de Edificios que España debe presentar en 2026 no puede limitarse a prorrogar, con otro nombre, el modelo de subvención que ha sostenido la rehabilitación desde 2021. Ese modelo se agota junto con los fondos Next Generation EU que lo financiaban. El PNRE debe diseñarse, desde el origen, como una arquitectura combinada y estable: subvención directa concentrada en los hogares en pobreza energética, y mecanismos de mercado escalables —como los descritos en el capítulo 6— para el resto del parque.

9.2. Resolver primero las condiciones habilitantes, no solo los productos financieros

El Plan Nacional de Renovación de Edificios que España debe presentar en 2026 no puede limitarse a prorrogar, con otro nombre, el modelo de subvención que ha sostenido la rehabilitación desde 2021. Ese modelo se agota junto con los fondos Next Generation EU que lo financiaban. El PNRE debe diseñarse, desde el origen, como una arquitectura combinada y estable: subvención directa concentrada en los hogares en pobreza energética, y mecanismos de mercado escalables —como los descritos en el capítulo 6— para el resto del parque.

9.3. Proteger explícitamente a los hogares vulnerables y a las comunidades heterogéneas, sin esperar al efecto de goteo

Ningún instrumento de mercado, por bien diseñado que esté, llega de forma natural a un hogar sin capacidad de pago o a una comunidad de propietarios con presencia de vecinos en situación de vulnerabilidad. Estos dos casos requieren instrumentos específicos —el **PRENBADEM (H04)** para el segundo, el CAE Social y el acceso sin *scoring* bancario convencional del **PLF (H01)** para el primero— que deben desarrollarse y financiarse con la misma prioridad que los mecanismos de mercado, no como un añadido posterior. La expansión de **PRENBADEM** más allá de Cataluña, en particular, debería tratarse como una prioridad de corto plazo dado que ya cuenta con antecedentes operativos probados y un coste fiscal predecible y reducido.

9.4. Aprovechar las figuras jurídicas ya existentes antes de legislar desde cero

El caso del censo consignativo (**H01**) ilustra un principio que debería guiar el diseño de política pública en este ámbito: España ya dispone de figuras jurídicas—el censo consignativo, la anotación registral de subvenciones prevista en la Ley General de Subvenciones— capaces de sostener instrumentos financieros innovadores sin necesidad de una reforma legislativa amplia. Priorizar la adaptación de estas figuras existentes frente a la creación de marcos jurídicos nuevos permite ganar años de velocidad de implementación, un factor crítico dado el calendario descrito en el capítulo 3.

9.5. Establecer una instancia de coordinación interinstitucional específica

Prácticamente ningún mecanismo del capítulo 6 depende de un solo actor institucional. La hipoteca verde requiere coordinación entre Hacienda, el Banco de España y el sector bancario; la titulización de CAEs requiere a MITECO, IDAE, la CNMC, Hacienda, el Banco de España y el ICO; el cumplimiento normativo del CEE requiere al Ministerio de Consumo, al MITECO y a las Comunidades Autónomas. Sin una instancia que coordine estas piezas de forma explícita, cada mecanismo avanzará al ritmo del actor más lento, y el riesgo de que las palancas necesarias lleguen desalineadas—por ejemplo, un catálogo de CAE reformado sin que exista todavía el registro de pignoración que amplíe su impacto— es alto.

9.6. Elevar a escala europea lo que no puede resolverse sólo en España

Algunas de las barreras más determinantes—el tratamiento prudencial de las hipotecas verdes en el marco de requisitos de capital, o el coste de la liquidez bancaria destinada a crédito verde— dependen de decisiones que corresponden al Banco Central Europeo, a la Autoridad Bancaria Europea o al Parlamento Europeo, no a las autoridades españolas. España debería utilizar su influencia como uno de los mercados con mayor volumen de vivienda de baja eficiencia energética de la UE para impulsar estas discusiones a nivel europeo, en lugar de esperar pasivamente a que se resuelvan, dado que su resolución condiciona directamente la escalabilidad de instrumentos como **H02** y **H05**.

10

Conclusiones

España se enfrenta a una ventana de oportunidad concreta. Transformar el parque residencial español no solo es viable, sino que resulta significativamente más barato a largo plazo que no hacerlo. Este informe ha intentado dar un paso más: mostrar que existen, o pueden desarrollarse en un plazo razonable, los instrumentos financieros concretos capaces de movilizar los cerca de 20.000 millones de euros anuales que esa transición requiere, sin dejar atrás a los hogares que menos capacidad tienen de afrontarla por sí solos.

El catálogo presentado en el capítulo 6 no agota las posibilidades, pero ilustra un principio que debería guiar el trabajo de los próximos años: los mecanismos más prometedores no son necesariamente los que requieren más innovación jurídica, sino los que combinan mejor tres elementos —adaptación de figuras y estructuras ya existentes, integración explícita entre financiación pública y privada, y diseño diferenciado según la capacidad real de pago de cada hogar—. El censo consignativo adaptado a la rehabilitación (H01), el mecanismo de doble vía para comunidades heterogéneas (H04), o la reforma del sistema de CAE hacia un activo financiable (H06) comparten esa lógica.

La ventana de oportunidad actual deja abierta la capacidad de España para financiar esta transición, apoyándose en una arquitectura financiera estable, diversa y adaptada a la heterogeneidad real del parque residencial español. Los próximos meses son el momento de decidir si esa arquitectura se construye de forma deliberada, o si se deja que emerja, más lenta y más desigual, de la simple ausencia de alternativa.

Contacto

¿Hablamos?



TELÉFONO
91 483 6102



EMAIL
info@asufin.com



DIRECCIÓN
C/ Valderribas, 59, 3º, puerta 1.
28007 Madrid



HORARIO
L-J: de 09:00 a 17:00h.
V: de 09:00 a 15:00h.



ECONOMÍA & FINANZAS SOSTENIBLES
ASOCIACIÓN DE USUARIOS FINANCIEROS

www.asufin.com

