

# Plan Nacional de Renovación de Edificios

Recomendaciones para la rápida y eficaz implementación de la EPBD en España

El **Plan Nacional de Renovación de Edificios** (PNRE) será el documento que defina en España los compromisos y las acciones necesarias para descarbonizar nuestro parque edificado existente. Es el documento estratégico y de planificación que sustituirá a la actual Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España ([ERESEE 2020](#)). El Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana ya está trabajando para elaborar su borrador, que deberá presentar a la Comisión Europea a finales de 2025.

El Plan sirve como herramienta de planificación a escala nacional, marcando una dirección estratégica y la ejecución de las renovaciones de edificios. Para ello, definirá las trayectorias de renovación, las políticas y medidas específicas que deberán implementarse y las herramientas financieras y recursos dedicados a la consecución de estos objetivos. A diferencia de las anteriores estrategias, **el Plan cuantificará la inversión pública y privada necesaria para alcanzar un parque descarbonizado en 2050.**

**"El PNRE deberá guiar al sector para renovar los edificios existentes en España"**





## Contexto

En mayo de 2024, la Comisión Europea revisó la principal ley de la UE que rige la sostenibilidad de los edificios, la EPBD. La intención de la revisión es ayudar a Europa a lograr un **parque edificado totalmente descarbonizado para 2050**, contribuyendo al objetivo de ser el primer continente climáticamente neutro para ese mismo año. Los Estados miembros tienen hasta mayo de 2026 para transponer las disposiciones de la EPBD actualizada.

La revisión contiene nuevas medidas para fomentar la renovación de los edificios existentes en toda la UE, centrándose en los edificios menos eficientes. En la actualidad, **casi el 85% del parque inmobiliario de España es energéticamente ineficiente<sup>1</sup>, con una tasa de renovación anual de alrededor del 2%<sup>2</sup>**, lo que significa que, sin intervención, la descarbonización de los edificios llevaría siglos.

Entre las medidas que exige la EPBD a los Estados miembros está la publicación de los ‘Planes nacionales de renovación de edificios’, que sustituyen a las ‘Estrategias de renovación a largo plazo’, como la ERESEE. El **Plan Nacional de Renovación de Edificios** (PNRE) deberá incluir una trayectoria de renovación que garantice que todos los edificios residenciales y no residenciales, públicos y privados, sean altamente eficientes desde el punto de vista energético y estén descarbonizados para 2050, con el objetivo de transformar todos los edificios en edificios de emisiones cero.

En concreto, el Plan deberá incluir:

- ✔ Un diagnóstico del parque inmobiliario de edificios y de las barreras del mercado.
- ✔ Una hoja de ruta a 2050 con escenarios, objetivos e indicadores.
- ✔ Un análisis de las políticas y medidas incluidas en la hoja de ruta.
- ✔ Un análisis de las necesidades de inversión, fuentes de financiación y recursos administrativos.
- ✔ Límites a la demanda energética y al Potencial de Calentamiento Global de los ‘Edificios Cero Emisiones’.
- ✔ Normas mínimas de eficiencia energética para edificios no residenciales.
- ✔ Una trayectoria nacional de renovación de edificios residenciales con hitos para 2030 y 2035.
- ✔ Una estimación del ahorro energético previsto y de los beneficios ambientales, sociales y económicos.

1. [Renovate2Recover: How transformational are the National Recovery Plans for building renovation?](#)

2. [Comprehensive study of building energy renovation activities and the uptake of nearly zero-energy buildings in the EU](#)

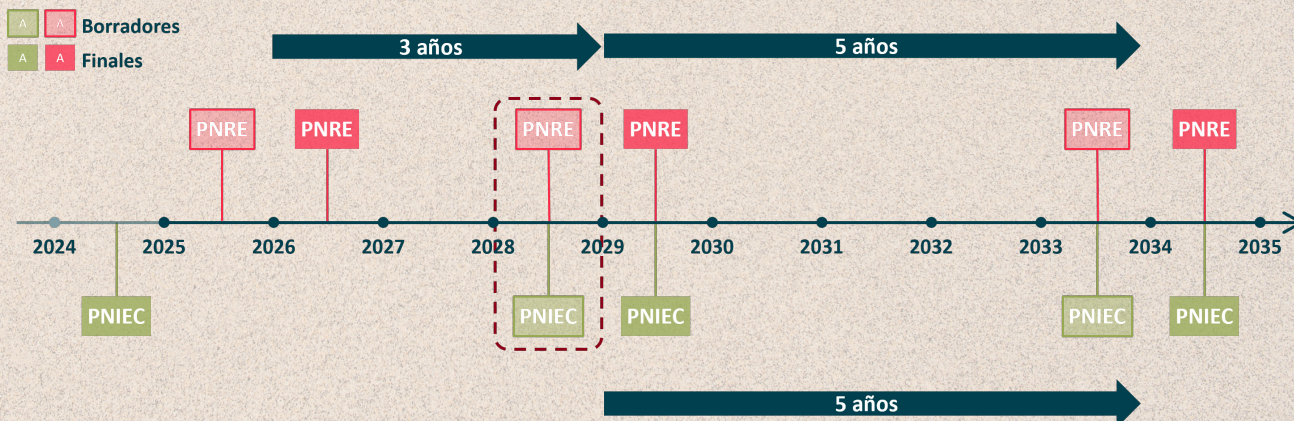
# RECOMENDACIONES

**GBCE y sus asociados han debatido sobre distintos puntos que tendrán que considerarse para un Plan de Renovación de Edificios exitoso.** El Plan deberá incluir disposiciones relativas a los nuevos edificios -como los futuros límites al Potencial de Calentamiento Global y la definición de "Edificio de Cero Emisiones",

que serán objeto de otros documentos. Las siguientes recomendaciones surgen del debate del Grupo de Reflexión de Transición Energética y Cambio Climático de GBCE y de otros documentos de recomendaciones a escala europea.

## > Proceso participativo y de gobernanza

1. Generar un **proceso participativo** que permita cocrear con la ciudadanía y el sector de la edificación los escenarios y medidas a implementar. Los grupos de trabajo de la ERESEE son una instancia de gobernanza a mantener y aprovechar, con mesas de expertos que permitan capturar las necesidades y conocimiento del sector de la edificación.
2. Se debe **incluir a la sociedad civil en el proceso y comunicar a la ciudadanía** con transparencia las medidas es clave, lo que permitirá diseñar políticas que se ajusten a sus necesidades y capacidades. La inclusión de expertos del sector social permitiría enfocar las medidas a una transición justa.
3. **Estrecha colaboración multinivel, con la administración central, las comunidades autónomas y los entes locales.** La coordinación entre MIVAU y MITECO es muy relevante, ya que la EPBD (art. 3) vincula el PNRE al PNIEC, definiéndolo como parte del PNIEC, y establece que las sucesivas revisiones de los documentos se harán juntas cada cinco años. Los equipos de los dos ministerios responsables deberán colaborar estrechamente para asegurar la coherencia de las políticas de rehabilitación y de energía y clima.



## ➤ Avanzar en el conocimiento del parque existente, especialmente el terciario y público

1. Desarrollar un **registro y base de datos nacional** de edificios (EPBD, Art. 22), que centralice toda la información relativa a cada edificio, incluidos:
  - ▶ Pasaporte de renovación del edificio, presentando un borrador por defecto.
  - ▶ Establecer un registro de los sistemas técnicos instalados en los edificios -coordinados con las inspecciones de las instalaciones- y a nivel de distrito. Esta información podría obtenerse de los Certificados de Eficiencia Energética de los edificios y regularse a través del RITE.
  - ▶ Acceso libre a los datos agregados de consumo del Sistema de información de puntos de suministro (SIPS), para lo cual es necesario modificar el artículo 7 del Real Decreto 1435/2002.
2. Fomentar el desarrollo de **inventarios de edificios de las administraciones públicas**, basados en la plataforma nacional antes mencionada.
3. Definir e identificar los “edificios menos eficientes” residenciales y no-residenciales. Si bien la definición de estos últimos puede basarse en consumo, recomendamos que **incluya el confort y la demanda energética**.
4. La definición de “edificios menos eficientes” debe **basarse en la calificación de eficiencia energética**, para lo cual es necesario realizar el reescalado de las letras para alinearlas con los porcentajes de edificios menos eficientes según la EPBD (16% y 26%, para no-residencial, y 43% para residencial).

Letra	A (=ECE)	B	C	D	E	F	G	WPB
<b>No residenciales</b>	0%	17%	17%	17%	17%	17%	17%	17% y 33%
<b>Residenciales</b>	0%	17%	17%	17%	17%	17%	17%	50%

*Propuesta de correspondencia entre letras del CEEE y cumplimiento de MEPS para los edificios menos eficientes (WPB). Se reparte el parque total para el año 2020 homogéneamente entre las letras B-G. La letra A corresponde al edificio cero emisiones (ECE), considerando que en el parque actual no hay edificios que cumplan con sus exigencias.*



### ¡Buenas prácticas!

- ✓ Italia ha desarrollado una base de datos de edificios por uso (residencial, terciario, público...), zona climática, tamaño, edad, consumo energético y estado de conservación. Ver en EPBD.wise. 2024 (Pp: 62-63)
- ✓ El Pasaporte de Edificio Woningpas de Flandes (BE) centraliza toda la información del edificio y genera automáticamente borradores del pasaporte.
- ✓ Prioréno (FR) es un servicio que permite a las AAPP acceder al consumo energético de sus edificios para definir su estrategia de rehabilitación.

## > Definir objetivos y escenarios de renovación

1. Definir los escenarios de renovación de edificios en base a la **modelización del parque existente y su potencial mejora**.
2. Incluir medidas específicas para aliviar la **pobreza energética** y permitir la transición ecológica y socialmente justa.
3. Establecer **escenarios específicos para edificios públicos**, con medidas concretas para la renovación de edificios públicos, facilitando que las administraciones hagan inventarios propios, identifiquen los edificios con mayor potencial de mejora, se establezcan sistemas de gobernanza interadministrativa y se destinen fondos específicos.



### ¡Buenas prácticas!

- ✓ El Gobierno Vasco, la ETSAV y Cíclica han modelizado los edificios a través de los datos de catastro, obteniendo una estimación del comportamiento energético y su posible pasaporte de renovación.
- ✓ BNP Paribas ha desarrollado una metodología para predecir la calificación energética mediante IA, en base a los datos de los CEEE conocidos.

## > Activar la demanda, escalar la oferta

1. Establecer acciones para **activar la demanda de la renovación** por parte de la ciudadanía a través de ventanillas únicas y con campañas de comunicación.
2. Asegurar la **calidad de las obras de renovación** para cumplir con las expectativas de los ciudadanos y cumplir con los objetivos de ahorro energético de los proyectos. Para ello, se requieren medidas de formación y capacitación de trabajadores, certificación de calidad de los procesos y monitorización de los resultados.
3. Implementar medidas que permitan **escalar la actividad de la renovación**, a través de la agregación de la demanda (rehabilitación de barrios, financiación conjunta de carteras de proyectos...), la industrialización y la innovación para obtener soluciones de bajo impacto ambiental.



### ¡Buenas prácticas!

- ✓ Valonia (BE) incentiva la capacitación profesional, ofrece recursos en una plataforma online y ha desarrollado un sello de calidad para instalaciones renovables, dando confianza a los ciudadanos. Ver en EPBD.wise, 2024 (Pg: 77)
- ✓ La Red Canopée Logement Social (FR) agrupa los proyectos de diversas agencias de vivienda social para conseguir mayor financiación. Ver en BPIE, 2021 (Pg: 12)
- ✓ El proyecto AIRE desarrolla una certificación de calidad para el proceso de rehabilitación en España.

## ➤ Marco financiero estable para la rehabilitación

1. **Cuantificar las necesidades de inversión**, los recursos económicos disponibles y la tracción de inversión privada y pública de cada medida.
2. Prestar especial atención a los modelos de negocio y de financiación que permitan **superar el modelo de subvenciones a fondo perdido**. Estas últimas deben destinarse a los hogares vulnerables y, en menor proporción, a las rentas medias-bajas. Ejemplos de instrumentos de financiación privada son créditos de bajo interés, hipotecas verdes, financiación por tercera parte, ESEs, CAEs, bonos verdes regionales o municipales, financiación “on-bill” u “on-tax”, etc.
3. **Utilizar los mecanismos ya desarrollados** para vehiculizar las inversiones públicas. Hoy en día, el sector y los ciudadanos ya conocen ampliamente estos fondos y se deben aprovechar el conocimiento y las estructuras de gobernanza ya creadas, como el Real Decreto 853/2021 de los Fondos Next-Generation. En cualquier caso, con el conocimiento objetivo en los últimos años, se deben revisar y actualizar estos mecanismos para que sean lo más eficaces posibles.



## CONCLUSIONES

La descarbonización es una de las urgencias que debemos atajar para alcanzar los objetivos de sostenibilidad en España y Europa. Reducir el ‘carbono del ciclo de vida’ de los edificios nuevos y existentes debe ser prioritario. No obstante, **entre el 85% y el 95% de los edificios que existen hoy en día seguirán estando en pie en 2050**<sup>3</sup>, por lo que la renovación del parque existente es la principal estrategia para descarbonizar el sector de la edificación.

La Hoja de ruta #BuildingLife para la descarbonización de la edificación en todo su ciclo de vida demuestra que solo es posible la neutralidad climática limitando el Potencial de Calentamiento Global de los edificios nuevos, y desplegando una ambiciosa oleada de renovación de los edificios existentes.

El Plan Nacional de Renovación de Edificios es el documento de planificación clave para alcanzar dicho objetivo. El punto de partida no puede ser mejor: la ERESEE realizó un detallado diagnóstico y marcó la línea estratégica. **Ahora es el momento de que el Plan establezca medidas e inversiones ambiciosas para llevarla a cabo.**



**Para más información, recomendamos los siguientes informes:**

- ✓ Hoja de ruta para la descarbonización de la edificación en todo su ciclo de vida y su Actualización de los escenarios (GBCE, 2022)
- ✓ NBRP and ZEBs: Policy needs and best practices (EPBD.wise, 2024)
- ✓ Long-term renovation strategies as key instruments to guide local renovation (BPIE, 2021)
- ✓ EPBD Implementation Guide (Efficient Buildings Europe, 2024)
- ✓ Manifiesto Europeo para un entorno construido sostenible (GBCE, 2024)

3. Directiva 2024/1275 relativa a la eficiencia energética de los edificios



# SOBRE GBCE Y EL GRUPO DE REFLEXIÓN

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

Desde la aprobación de la directiva EPBD, los asociados de GBCE reunidos en el Grupo de Reflexión de Transición Energética y Cambio Climático han debatido sobre las principales medidas para su rápida y ambiciosa transposición al marco regulatorio español. Fruto de dicho trabajo, GBCE publicará a lo largo de 2025 tres documentos de Recomendaciones políticas:

**Plan Nacional de Renovación de Edificios**

**Edificio Cero Emisiones**

**Normas Mínimas de Eficiencia Energética**

Este documento es resultado del proyecto [#BuildingLife](#), liderado por GCBCE y WorldGBC, cuyo objetivo es impulsar **la acción climática en el sector de la edificación y lograr la descarbonización del entorno construido en todo su ciclo de vida**. Para ello, moviliza al mercado, a las administraciones públicas y a la ciudadanía en torno a los objetivos comunes de descarbonización.

**#BUILDING LIFE**

GBCE tiende la mano a todos los agentes de la cadena de valor y a los decisores políticos para apoyarlos a avanzar hacia la sostenibilidad del sector de la edificación.



# GLOSARIO

1. **Carbono del ciclo de vida:** emisiones de gases de efecto invernadero que se producen a lo largo de todo el ciclo de vida de un edificio, incluidos la producción y transporte de productos de construcción, las actividades realizadas en obras, el uso de energía en el edificio y la sustitución de productos de construcción, así como la demolición, el transporte y la gestión de desechos y su reutilización, reciclado y eliminación final.
2. **Edificios Cero Emisiones:** estándar mínimo para los nuevos edificios a partir de 2030. Debe (1) contar con una eficiencia energética muy elevada, (2) requerir cero o una cantidad muy baja de energía, (3) no generar emisiones de carbono de combustibles fósiles in situ y (4) generar cero o una cantidad muy baja de emisiones de GEI operativas.
3. **Normas mínimas de eficiencia energética:** documento de planificación que establece los objetivos, compromisos, acciones e inversiones necesarias para descarbonizar el parque edificado existente.
4. **Plan Nacional de Renovación de Edificios:** normas que exigen que los edificios existentes cumplan, dentro de un plazo o para una fecha concreta, un requisito de eficiencia energética, como por ejemplo alcanzar una cierta letra del Certificado Energético del Edificio. Puede exigirse como parte de un plan general de renovación de un parque inmobiliario o al alcanzarse un punto de activación en el mercado (venta, alquiler, donación o cambio de uso).
5. **Potencial de Calentamiento Global:** indicador que cuantifica el impacto al cambio climático de un edificio a lo largo de todo su ciclo de vida. Se expresa en  $\text{KgCOeq}/\text{m}^2$ , para un período de 50 años.
6. **Trayectoria nacional de renovación de edificios residenciales:** escenario de reducción del uso medio de energía primaria en  $\text{kWh}/(\text{m}^2 \cdot \text{a})$  de todo el parque inmobiliario residencial durante el período comprendido entre 2020 y 2050. Dicha reducción se debe alcanzar mediante la renovación de edificios, y especialmente de los edificios menos eficientes.