

**EFICIENCIA ENERGÉTICA Y
ALQUILER: ESTUDIO SOBRE
VULNERABILIDAD EN HOGARES
ALQUILADOS CAUSADA POR LOS
PRECIOS DEL ALQUILER Y LAS
FACTURAS ENERGÉTICAS**

RECOMENDACIONES POLÍTICAS

Noviembre 2024

Recomendaciones políticas

A partir de los resultados obtenidos en el informe “Eficiencia energética y alquiler: Estudio sobre vulnerabilidad en hogares alquilados causada por los precios del alquiler y las facturas energéticas”, realizado por el Instituto Eduardo Torroja de Ciencias de la Construcción (IETCC-CSIC) y del trabajo realizado por ECODES, CECU y el resto de organizaciones que forman parte de la Alianza por la rehabilitación sin dejar a nadie atrás —formada por treinta organizaciones que trabajan para lograr una Ola de Rehabilitaciones Justa—, se aportan a continuación una serie de recomendaciones políticas a desarrollar por las distintas administraciones:

Desarrollar fuentes de datos que permitan identificar de forma real las zonas de mercado residencial tensionado

Una de las principales constataciones que deben alcanzarse a raíz del informe antes mencionado es que el impacto que tiene la ineficiencia energética sobre los gastos y suministros básicos de un hogar no son, en absoluto, despreciables.

La Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda establece, en su artículo 18, que la declaración de una zona de mercado residencial tensionado podrá darse al producirse una de las circunstancias siguientes:

a) Que la carga media del coste de la hipoteca o del alquiler en el presupuesto personal o de la unidad de convivencia, más los gastos y suministros básicos, supere el treinta por ciento de los ingresos medios o de la renta media de los hogares.

b) Que el precio de compra o alquiler de la vivienda haya experimentado en los cinco años anteriores a la declaración como área de mercado de vivienda tensionado, un porcentaje de crecimiento acumulado al menos tres puntos porcentuales superior al porcentaje de crecimiento acumulado del índice de precios de consumo de la comunidad autónoma correspondiente.

Pese a ello, no existe una fuente de datos pública y fiable que aúne los costes hipotecarios o de alquiler que hacen frente los hogares de las distintas zonas de los municipios españoles, junto a sus distintos gastos y suministros básicos. El informe del IETCC-CSIC aporta una metodología basada en datos públicos y la aplica en tres ciudades españolas con climas diferenciados, pero aún queda pendiente el desarrollo de bases de datos públicas de los precios hipotecarios y de alquiler en el conjunto del Estado español y de metodologías para el cálculo del resto de suministros en el conjunto del Estado.

Son necesarias fuentes de datos públicas que contengan o calculen los distintos costes de vida planteados en la definición de las zonas de mercado residencial tensionado. Sin ellas, es imposible reconocer la vulnerabilidad que sufren muchos hogares que, a día de hoy, se encuentran en ámbitos que no se considerarían como tensionados.

BUENA PRÁCTICA

Proyecto HABITA_RES

El propio IETCC-CSIC desarrolló entre 2018 y 2021, dentro del proyecto HABITA_RES, una herramienta para, a partir de datos espaciales, poder detectar áreas urbanas ineficientes. La herramienta diseñada permitía, a escala ciudad:

- Representar la **energía total necesaria para mantener todas las viviendas dentro de los rangos de confort** definidos por el Código Técnico de la Edificación, durante todo el invierno, pudiendo aportar estos datos a escala de sección censal de una población.
- Representar la **calidad térmica media de las viviendas** contenidas en una sección censal desde el punto de vista de su demanda energética de calefacción.
- Identificar las secciones censales en las cuales la **factura energética necesaria para lograr situaciones de confort supera el 10% de la renta media del hogar**, incluyendo en el cálculo la contabilización de los costes de calefacción, agua caliente sanitaria, refrigeración y otros usos.
- Identificar los **barrios vulnerables que contienen edificación energéticamente ineficiente**. Estas áreas se califican mediante un índice multidimensional que evalúa el riesgo de pobreza energética a través de indicadores determinantes de sus causas y consecuencias y podría ser incluido dentro de la metodología de Análisis Estadístico de Barrios Vulnerables.

A su vez, a escala de barrio:

- Representa la **calificación energética en demanda de calefacción para cada uno de los edificios residenciales de un barrio**, aplicando de manera simplificada la norma (ISO 13790, 2008), teniendo en cuenta las cargas por transmisión y ventilación y los aportes solares y cargas internas.
- Representa la **demanda energética de calefacción de cada uno de los edificios residenciales de un barrio, suponiendo que se han rehabilitado aquellos que son más ineficientes**, aplicando la norma ISO antes mencionada.
- Representa el **desempeño térmico de la arquitectura en su contexto urbano** a través de la estimación de pérdidas energéticas durante el invierno. Esto se logra a través de un indicador bioclimático de eficiencia energética en calefacción (IEEcal) que evalúa la calidad térmica de la envolvente térmica y la compacidad de cada uno de los edificios del barrio.

Prohibición del alquiler para viviendas menos eficientes

El informe del IETCC-CSIC pone sobre la mesa que existe un amplio porcentaje del parque residencial en régimen de alquiler que se encuentra en un mal estado desde el punto de vista de la eficiencia energética, lo que se traduce en altas facturas energéticas y afecta a la renta disponible de las personas inquilinas. Las viviendas que superan una cierta demanda de calefacción o refrigeración –la energía útil que se necesita para conservar los requisitos de confort en su interior, según su uso y la zona climática– pueden difícilmente cumplir con las condiciones de habitabilidad establecidas como elemento esencial del derecho a una

vivienda adecuada, incluido en la Declaración de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Es necesario considerar la demanda energética de una vivienda como parte de su condición de habitabilidad, pasándose a considerar como no habitables aquellas viviendas cuya demanda energética produzca importantes perjuicios para la salud y la renta disponible de quienes las habitan.

Esta vinculación de la demanda energética y la habitabilidad de una vivienda, implicaría que una vivienda con una demanda energética excesivamente alta no cumpliría con lo estipulado en la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos y, por tanto, no podría ser alquilada. Los requisitos básicos de habitabilidad en el Estado español vienen regidas a nivel nacional a través de lo estipulado en el artículo 3.c de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, en la que se incluyen aspectos como:

c) Relativos a la habitabilidad:

c.1) Higiene, salud y protección del medio ambiente, de tal forma que se alcancen condiciones aceptables de salubridad y estanqueidad en el ambiente interior del edificio y que éste no deteriore el medio ambiente en su entorno inmediato, garantizando una adecuada gestión de toda clase de residuos.

c.2) Protección contra el ruido, de tal forma que el ruido percibido no ponga en peligro la salud de las personas y les permita realizar satisfactoriamente sus actividades.

c.3) Ahorro de energía y aislamiento térmico, de tal forma que se consiga un uso racional de la energía necesaria para la adecuada utilización del edificio.

c.4) Otros aspectos funcionales de los elementos constructivos o de las instalaciones que permitan un uso satisfactorio del edificio.

Estos requisitos son delegados en el Código Técnico de la Edificación (CTE), introducido en el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo. La Sección HE 1 del CTE introduce unas condiciones para el control de la demanda energética, que son insuficientes, habiéndose tendido a una mayor focalización en el consumo energético que en la demanda energética, como ya se planteó en 2018 desde la Asociación Sostenibilidad y Arquitectura.

Planteamos recuperar la figura de una demanda energética máxima, al menos para los edificios de “uso residencial en alquiler”, por encima de la cual se considere que una vivienda no es habitable y, por tanto, no puede ser alquilada.

BUENA PRÁCTICA

El Decreto No 2021-19, de 11 de enero de 2021, sobre el criterio del rendimiento energético en la definición de vivienda digna en la Francia metropolitana

El Gobierno Francés aprobó en enero de 2021 un decreto por el cual pasaban a considerarse, a partir de 2023, como “vivienda eficientemente decente” aquella cuyo consumo expresado como energía final por metro cuadrado al año es inferior a 450

kWh/m²-año. La previsión del gobierno es que este umbral se vaya aumentando progresivamente, situándose en la calificación F en 2025, la E en 2028 y la D en 2034.

Tras menos de dos años desde la aplicación de esta norma, es aún pronto como para evaluar los efectos de la misma sobre la eficiencia energética del parque residencial alquilado, así como el mercado del alquiler en su conjunto. Sin embargo, es una medida que debería ser estudiada e implementada con la previsión y comunicación necesaria.

Obligatoriedad de rehabilitación por parte de los propietarios de las viviendas

Si asumimos que el que las viviendas estén por debajo de una demanda energética es una condición necesaria para que esa vivienda sea habitable, las obras de rehabilitación que sean necesarias para mantener la vivienda por debajo de esa demanda energética máxima deben correr a cuenta del arrendador de la misma, en línea con lo planteado en el artículo 21 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos:

Artículo 21. Conservación de la vivienda.

1. El arrendador está obligado a realizar, sin derecho a elevar por ello la renta, todas las reparaciones que sean necesarias para conservar la vivienda en las condiciones de habitabilidad para servir al uso convenido, salvo cuando el deterioro de cuya reparación se trate sea imputable al arrendatario a tenor de lo dispuesto en los artículos 1.563 y 1.564 del Código Civil.

Considerando los valores medianos de precio del alquiler que arroja el Mapa de precios del alquiler del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, parece ilógico que las viviendas alquiladas sigan encontrándose en unas condiciones de altísimas demandas energéticas como las que arroja el informe del IETCC-CSIC.

Las rentas obtenidas por el alquiler de viviendas deberían dirigirse a la rehabilitación de esas mismas viviendas, asegurando que las mismas se encuentren en unas condiciones adecuadas de habitabilidad en cuanto a demanda energética se refiere.

Mantenimiento de los hogares inquilinos en las viviendas rehabilitadas con fondos públicos

En la misma línea que el punto anterior, el artículo 21 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos estipula que:

Artículo 21. Conservación de la vivienda.

1. El arrendador está obligado a realizar, sin derecho a elevar por ello la renta, todas las reparaciones que sean necesarias para conservar la vivienda en las condiciones de habitabilidad para servir al uso convenido, salvo cuando el deterioro de cuya reparación se trate sea imputable al arrendatario a tenor de lo dispuesto en los artículos 1.563 y 1.564 del Código Civil.

Mostrando que estas obras, necesarias para mantener un cierto grado de habitabilidad de las viviendas, no deberían repercutirse de forma alguna a las personas inquilinas. Lo contrario es especialmente insoportable en los casos en los que esas rehabilitaciones hayan sido realizadas con fondos públicos.

A día de hoy, aún tras haberse dedicado importantes cantidades de dinero público a lograr la rehabilitación del parque edificado, un arrendador puede subir el precio del alquiler de una vivienda de forma importante tras rehabilitarlo, aunque el dinero utilizado para ello sea, en buena medida, público. Pese a que aún no se han recogido episodios graves dentro del Estado español de lo que suele denominarse “desahucio por rehabilitación”, sí han tenido lugar de este tipo de procesos en ciudades como Berlín, donde una entidad privada compró y rehabilitó completamente un edificio de viviendas en el distrito de Pankow, mejorando la envolvente térmica y las instalaciones de calefacción y ventilación. Tras ese proceso de rehabilitación, todas las familias del edificio fueron expulsadas excepto una, que vio un aumento en el precio de su alquiler del 270%.

Las rehabilitaciones necesarias para que una vivienda alquilada se mantenga por debajo de una demanda energética máxima no deberían suponer aumentos del precio del alquiler, los cuales podrían derivar en procesos de “desahucio por rehabilitación”.

BUENA PRÁCTICA

Zonas de conservación de barrios, (“Milieuschutz”), de Berlín

Para evitar procesos de desahucio por rehabilitación, la ciudad de Berlín puso en marcha las llamadas “zonas de conservación de barrios”, reguladas por el Código de la Edificación (Artículo 172 del Código de la construcción (BauGB) - zona de conservación social).

Las zonas de conservación de barrios tienen por objeto:

- mantener la composición de la población residencial de una zona y
- contrarrestar el desplazamiento de la población (por ejemplo, mediante medidas de modernización, cambios en la estructura de la vivienda o la conversión de pisos de alquiler en pisos en propiedad).

La protección de los barrios es un instrumento de desarrollo urbano, dirigido a asegurar el parque de viviendas existente y proteger las estructuras establecidas de la población establecida.

El Departamento de Urbanismo de la ciudad evalúa si las medidas de construcción previstas dentro de las zonas delimitadas como zonas de conservación de barrios cumplen los requisitos para su aprobación. La evaluación se basa en los requisitos de la ley de protección del vecindario de conformidad con el artículo 172 de la BauGB y los criterios de evaluación establecidos por el distrito.

Programas de ayuda específicos para las áreas vulnerables de las ciudades, liderados desde las administraciones públicas y la sociedad civil

Tras corroborar el mal estado del parque residencial en el que vive buena parte de la población con menores rentas, la necesidad de poner en marcha programas que rehabiliten estas viviendas priorizando los aspectos redistributivos de las ayudas parece evidente. Considerando la concentración de las zonas con viviendas menos eficientes, en muchos casos condicionadas por las tipologías y técnicas constructivas para edificar conjuntos completos, las intervenciones a nivel de barrio son las más eficientes para mejorar el estado general del parque residencial.

A su vez, rara vez los programas de ayudas a la rehabilitación están dirigidos a la población en régimen de alquiler, quedando en manos de los arrendadores el rehabilitar por voluntad propia las viviendas que alquilan. El problema de los llamados incentivos divididos —por los que la persona o empresa propietaria de una vivienda y las personas inquilinas tienen intereses enfrentados respecto a la rehabilitación— hace que se produzcan numerosas trabas desde la parte propietaria a la hora de realizar obras de rehabilitación, las cuales se incrementan en el caso de que las personas inquilinas estén en situación de vulnerabilidad.

Debemos poner en marcha ambiciosos programas de rehabilitación a nivel de barrio que contemplen la situación de los hogares en régimen de alquiler, de forma que puedan beneficiarles sin llevarles a sufrir procesos de desahucio por rehabilitación.

BUENA PRÁCTICA

Área de conservación y rehabilitación 1: Carrer Pirineus, Santa Coloma de Gramenet, Barcelona

El proyecto de conservación y rehabilitación del barrio de Santa Coloma de Gramenet (Barcelona) consiste en la rehabilitación urbana de una zona de 360 viviendas y 26 locales comerciales, construidos entre 1968 y 1974. La zona había experimentado un crecimiento rápido y no planificado que se había traducido en diversos problemas urbanísticos. Uno de los principales objetivos de la intervención era la mejora de la calidad de vida y la salud de los habitantes del barrio. Se trataba principalmente de personas mayores con bajos ingresos que sufrían en muchos casos de pobreza energética debido a la falta de eficiencia energética de los edificios.

El proyecto de rehabilitación **debía combinar diferentes fases en las que la mejora del confort térmico, la identidad y el paisaje urbano estaban muy presentes.** Todas estas actividades se complementaron con un complejo proceso de gestión y mediación entre la administración local y las comunidades de propietarios, para que se produjera el desembolso de la financiación y las intervenciones. Principalmente, el programa siguió tres métodos progresivos de financiación basados en los ingresos de los hogares:

- El primer método de pago correspondía a un planteamiento «50-50» (en el que el 50% del coste se cubría al principio, y el 50% restante al finalizar el proyecto) aplicado a las organizaciones y empresas o residentes que no se adherían a los dos métodos siguientes.

- El segundo método de pago se realizó en 60 mensualidades a lo largo de cinco años, para particulares que podían pagar por domiciliación bancaria.
- El tercer método se aplica como inscripción en la nota registral, para aquellos propietarios residentes en el inmueble, con unos ingresos anuales inferiores a 20.000 euros, que se devolverían al cambiar la titularidad del inmueble.

El proyecto también creó desde el inicio del proceso una **Oficina Técnica Local, ubicada en el propio barrio**, que permitió a los vecinos resolver sus problemas y a los técnicos municipales conocer al detalle, y sobre el terreno, cada una de sus particularidades. Esto fue posible gracias a la formación de un amplio equipo multidisciplinar integrado por 18 personas procedentes del área de urbanismo, el área de servicios personales, el área de servicios internos y económicos, la oficina técnica local y personal externo contratado para la prestación de servicios.

Desarrollo de programas de captación de vivienda en desuso o turística

Para mejorar el estado del parque residencial en alquiler y a la vez aumentar el parque residencial de gestión pública, como manera de reducir los precios del alquiler, deberían llevarse a cabo ambiciosos programas que ofrezcan una solución a los propietarios con viviendas deshabitadas o con uso turístico.

Estos programas ofrecerían llevar la gestión de pisos cuyos propietarios no quieran poner en el mercado regular de alquiler, aportándoles a cambio unos ingresos regulares, independientemente de que el piso esté alquilándose en ese momento o no. Solventando de esta forma las preocupaciones a las que se enfrenta una parte de la población, saturados con noticias relativas a la ocupación de pisos o a la falta de voluntad de pago por parte de los inquilinos.

Los programas de captación permiten a las administraciones aumentar el parque en régimen de alquiler de gestión pública, mientras, a su vez, aumenta la eficiencia energética del parque residencial a través de la rehabilitación de viviendas actualmente en desuso o en uso turístico.

BUENA PRÁCTICA

El programa "Alegra tu vivienda"

El programa, puesto en marcha por el Ayuntamiento de Zaragoza en el año 2016, ofrecía a los propietarios de pisos en desuso una renta garantizada de 3,75 a 4,25 euros por metro cuadrado; el 50 % de bonificación del IBI; un seguro multiriesgo de hogar; financiación de 6.000 euros sin intereses para la adecuación de la vivienda; el pago de los recibos de la comunidad y la gestión integral del inmueble.

Las viviendas captadas mediante este programa entraban a ser considerados parte del parque municipal de alquiler social, alquilándose por entre 85 y 260 euros al mes para

población en situación de emergencia habitacional. El programa logró aumentar, durante sus tres años de vida, el parque en un 20% el parque municipal de vivienda social de la ciudad.

Desgravaciones en el Impuesto de la Renta sobre las Personas Físicas (IRPF) para pequeños propietarios

En línea con lo planteado en la Ley 10/2022, de 14 de junio, de medidas urgentes para impulsar la actividad de rehabilitación edificatoria en el contexto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que ofrecía deducciones de entre el 20% y el 60% por la realización de obras de mejora de la eficiencia energética de las viviendas, deberían aportarse incentivos similares para que los pequeños propietarios, aquellos con menos de cinco inmuebles en su propiedad.

Estas deducciones podrían materializarse en el caso de que estos propietarios mejoraran la eficiencia energética de las viviendas que alquilan hasta, al menos, la calificación energética D y las incluyan en el mercado del alquiler, por debajo del rango del índice de precios de viviendas de alquiler, de forma que la medida revierta en una mejora de la salud y la economía de las personas inquilinas.

En el caso de pequeños propietarios, cuyas rentas por el alquiler son menores, puede ser necesario poner en marcha medidas que incentiven tanto la rehabilitación de sus viviendas como el establecimiento de un precio de alquiler menor al de mercado.

Seguimiento activo de las viviendas que abandonan el mercado del alquiler

Parece lógico plantear que algunas de las medidas presentadas, como la de una demanda energética máxima, podría fácilmente llevar a problemáticas como el incremento de alquileres irregulares, o que propietarios decidan vender sus viviendas con menor eficiencia energética para evitar la ejecución de la rehabilitación de las mismas.

Sin embargo, considerando que ya existe un registro de las viviendas que actualmente están en régimen de alquiler, y se conoce su actual calificación energética –al ser un requisito obligatorio para poner en alquiler cualquier vivienda– podría comenzarse por delimitar las viviendas que actualmente se encuentran por debajo de las condiciones de habitabilidad establecidas, revisando en el momento de la renovación del contrato de alquiler si ha mejorado su demanda energética. En el caso de viviendas por encima de la demanda energética máxima que dejen de estar en alquiler una vez finalice su actual contrato, debería hacerse un seguimiento para comprobar que efectivamente ya no están siendo alquiladas, imponiéndose sanciones en caso de que hayan pasado a alquilarse de manera irregular.

La aplicación de medidas que requieran unas condiciones de habitabilidad mínimas para alquilar una vivienda deben tener un seguimiento que evite la continuación de situaciones de alquiler en condiciones deficientes.