



# Retos y barreras para cumplir los objetivos de renovación

## Situación e impacto a los hogares vulnerables

Octubre 2025

Autores: LacoI SCCL



# Índex



Breve visión de la situación actual .....	3
Información general sobre el lugar del demostrador .....	3
Metodología .....	4
Visión general de los programas de renovación existentes .....	4
Principales programas de renovación en el territorio .....	4
Criterios de elegibilidad .....	5
Medidas para hogares vulnerables .....	6
Asistencia financiera a hogares vulnerables .....	7
Implicación de las partes interesadas y mecanismos de apoyo .....	7
Partes interesadas implicadas y experiencias a nivel nacional .....	7
Partes interesadas implicadas y experiencias a nivel demostrador .....	8
Retos y barreras de los hogares vulnerables .....	9
Participación de los hogares vulnerables en los procesos .....	10
Cuestiones específicas de género .....	10
Incentivos solicitados .....	10
Mecanismos de apoyo a los hogares vulnerables .....	11
Barreras y retos .....	12
Barreras estructurales .....	12
Riesgos sociales .....	14
Barreras específicas de género .....	14
Retos en el sector del alquiler privado .....	15
Retos para propietarios de edificios multi-apartamento .....	15
Recogida y análisis de datos .....	15
Definiciones legales de hogares vulnerables .....	15
Efectos a largo plazo de los programas de renovación a los hogares vulnerables .....	16
Recomendaciones y necesidades futuras .....	16
Lagunas existentes en las políticas actuales .....	16
Medidas concretas para mejorar los beneficios de renovación de los hogares vulnerables .....	17
Apoyo a las partes interesadas .....	17
Mitigación del riesgo de desalojo y gentrificación .....	17
Buenas prácticas .....	17



## Breve visión de la situación actual

El 70% del parque edificado de Cataluña, que ronda los 4 millones de viviendas, tiene carencias energéticas porque son inmuebles construidos hace más de 45 años, antes de que se establecieran las primeras regulaciones técnicas sobre medidas energéticas. Según [datos](#) del Colegio de Administradores de Fincas Barcelona-Lleida, antes de la llegada de los fondos europeos, en Cataluña se rehabilitaban una media de unos 1.000 hogares por año.

Los recursos de los programas más grandes de rehabilitación que hay actualmente en el estado español provienen del fondo Next Generation EU. La línea específica para la rehabilitación energética del parque de vivienda cuenta con un presupuesto de 480 millones de euros, agotado a mediados de 2025. El impacto previsto era rehabilitar hasta 65.000 viviendas. Pero el incremento de costes que han sufrido los materiales durante estos años hace prever que acaben sirviendo finalmente para mejorar la eficiencia de unas 43.000 viviendas, un tercio menos del que se había proyectado.

A nivel comunitario, las zonas de rentas muy bajas están formadas por comunidades muy poco organizadas y muy poco cohesionadas de forma que ya tienen una primera barrera a superar además de las dificultades económicas y de financiación que tienen. Si bien los programas incluyen medidas específicas para hogares en situación de vulnerabilidad, estas ayudas no llegan a las zonas de rentas más bajas si no hay una administración que actúa como promotor/impulsor del proyecto como es el caso de uno de los pilotos que se presenta en este documento.

A falta de datos oficiales, parece que mayormente los destinatarios finales de las ayudas son hogares con mejores condiciones económicas, que son las que tienen capacidad de endeudamiento y tienen los conocimientos técnicos, administrativos y financieros para solicitar las ayudas y gestionarlos.

Así pues, desde nuestro punto de vista la conclusión es que las ayudas no están cumpliendo los objetivos marcados de volumen de actuaciones ejecutadas y no está llegando a la población que más lo necesita.

Para completar el documento se han realizado 4 entrevistas, como se explica a continuación.

## Información general sobre el lugar del demostrador

País: España

Ubicación del piloto: Barcelona

Organización y rol de las encuestadas:

- Ricardo Alarcón, arquitecte, técnico de territorio del Consorci Metropolità de l'Habitatge. (pilot 1)
- Mònica Figueras, ingeniera, membre d'Enginyers sense Fronteres i de l'Aliança contra la Pobresa Energètica
- Arantxa Perellón, arquitecta, membre d'Ètic Habitat, empresa colaboradora de l'Ajuntament de Barcelona en el Pla de Barris.
- Sílvia, socia usuaria de la cooperativa de vivienda La Diversa (pilot 2)



Descripción breve de la ubicación del piloto:

Piloto 1: rehabilitación energética y mejora de la accesibilidad y la habitabilidad de 7 edificios plurifamiliares (170 viviendas en total) en Cornellà de Llobregat. El proyecto está impulsado por el Consorcio Metropolitano de la Vivienda (CMH), quien ha definido unas Áreas de Conservación y Rehabilitación (ACR) en la corona metropolitana de Barcelona, que son zonas de rentas muy bajas y alta complejidad y vulnerabilidad. Este instrumento urbanístico ha permitido al \*CMH de poder liderar y actúa como promotor de las actuaciones sobre edificios privados gestionando directamente las ayudas NextGeneration.

Piloto 2: rehabilitación energética de un edificio plurifamiliar de 10 viviendas al barrio de La Bordeta de Barcelona. En este edificio es una cooperativa de viviendas en cesión de uso donde 3 de los 10 hogares cumplían criterios de vulnerabilidad. El edificio es propiedad de la Fundación La Dinamo que promueve la vivienda cooperativa en Cataluña y el proyecto está impulsado por la Comunidad Energética de La Bordeta

## Metodología

La mayor parte de la información ha sido facilitada por la cooperativa de arquitectas Lacol SCCL que ha desarrollado estos proyectos de rehabilitación que se describen en el apartado anterior.

También se ha llevado a cabo un análisis documental de diferentes estudios recientes sobre la implementación de las ayudas de rehabilitación en el estado español, y su relación con los hogares en situación de vulnerabilidad y la pobreza energética.

Entrevistas:

Piloto 1: Ricardo Alarcón González, técnico del Consorcio Metropolitano de la Vivienda, que ha coordinado el proyecto por parte de la entidad promotora, organizando el vínculo entre arquitectos y comunidades de propietarios.

Piloto 2: Sílvia, socia de la cooperativa de viviendas, vive en el edificio donde se ejecuta el proyecto. Ha desarrollado un rol de portavoz de la comunidad hacia el equipo de arquitectura.

Mònica Figueras, ingeniera, miembro de Ingenieros sin Fronteras y de la Alianza contra la Pobreza Energética (no es de ningún piloto)

Arantxa Perellón, arquitecta, miembro de Ético Habitado, empresa colaboradora del Ayuntamiento de Barcelona en el Plan de Barrios. (no es de ningún piloto)

## Visión general de los programas de renovación existentes

### Principales programas de renovación en el territorio

En Cataluña, los programas disponibles son los que ha impulsado el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana del Gobierno de España (entidad que gestiona los fondos) para todo el territorio español, pero la adjudicación de los cuales la realizan las



diferentes comunidades autónomas que gobiernan en los diferentes territorios del estado. Son 4 y sus nombres oficiales son:

«Programa 1: Ayudas a las actuaciones de rehabilitación a nivel de barrio». Destinado en Ayuntamientos que quieran impulsar la rehabilitación de edificios de viviendas con criterios de eficiencia energética en barrios de alta complejidad y vulnerabilidad. Puede incluir actuaciones de urbanización, de reurbanización o de mejora del entorno físico que sean complementarias a la rehabilitación de los edificios.

«Programa 3: Ayudas a las actuaciones de rehabilitación de edificios». Destinado a propietarios de edificios (sean unifamiliares o plurifamiliares) o comunidades de propietarios para llevar a cabo actuaciones en los elementos comunes de los edificios para mejorar la eficiencia y el ahorro energético y la rehabilitación en general, tanto si son primeras residencias o segundas o están desempleadas.

«Programa 4: Ayudas a las actuaciones de mejora de la eficiencia energética en viviendas». Destinado a propietarios de viviendas y también usufructuarios y locatarios (en el supuesto de que asuman el coste de las obras) para adoptar medidas para mejorar la eficiencia energética de su domicilio habitual.

«Programa 5: Ayudas a la elaboración del libro del edificio existente para la rehabilitación y la redacción de proyectos de rehabilitación». Destinado a propietarios de edificios (sean unifamiliares o plurifamiliares) o comunidades de propietarios de edificios de viviendas construidas antes del año 2000 y que quieran redactar su libro del edificio o el proyecto de rehabilitación.

El «Programa 2» no se considera un programa de rehabilitación como tal porque su función es «apoyar a las oficinas de rehabilitación».

Las ayudas son las mismas para todo el territorio de Cataluña, pero son gestionadas por diferentes organismos según su ubicación: si el proyecto se encuentra en Barcelona, la ayuda la gestiona el Consorcio de la Vivienda de Barcelona; si es área metropolitana lo gestiona el Consorcio Metropolitano de la Vivienda; y por el resto de Cataluña lo gestiona Agencia de la Vivienda de Cataluña. Una de las críticas que se hace desde el sector es la diversidad de agentes que gestionan los ajustes y la ausencia de una ventanilla única que facilite la tramitación por parte de las usuarias y técnicos.

Además, algunos municipios como Barcelona tienen ayudas específicas o complementarias. En particular destacamos:

- La ayuda complementaria del “Programa 4” que permite duplicar el importe máximo de la ayuda para la mejora de la eficiencia energética de viviendas individuales (pisos de bloques de viviendas).
- Las ayudas para implementar cubiertas verdes, y las de rehabilitación de paredes medianeras con incorporación de aislamiento térmico.

## Criterios de elegibilidad

«Programa 1: Ayudas a las actuaciones de rehabilitación a nivel de barrio»: Hay que obtener una reducción mínima del 30% del consumo de energía no renovable y



también una reducción de la demanda en calefacción y refrigeración del 25% o 35%, según la zona climática.

«Programa 3: Ayudas a las actuaciones de rehabilitación de edificios»: Hay que tener la inspección técnica del edificio (ITE) aprobada o admitida a trámite. Hay que obtener una reducción mínima del 30% del consumo de energía no renovable y también una reducción de la demanda en calefacción y refrigeración del 25% o 35%, según la zona climática.

«Programa 4: Ayudas a las actuaciones de mejora de la eficiencia energética en viviendas»: La intervención tiene que ser en el domicilio habitual del beneficiario de la subvención. Hay que conseguir una reducción de la demanda energética del 7%, una reducción en el consumo de energía primaria no renovable (EPNR) del 30% o una actuación que implique una mejora en el envolvente térmico de la vivienda. Hace falta que la inversión tenga un importe mínimo de 1.000€.

«Programa 5: Ayudas a la elaboración del libro del edificio existente para la rehabilitación y la redacción de proyectos de rehabilitación»: El edificio tiene que ser anterior en 2000 y hay que tener la inspección técnica del edificio (ITE) aprobada o admitida a trámite.

## Mesures para hogares vulnerables

«Programa 1: rehabilitación a nivel de barrio» y «Programa 3: rehabilitación de edificios»: Se prevé la posibilidad que haya subvenciones de hasta el 100% en casos de hogares vulnerables. Estas, pero son subvenciones que se inscriben como cargas en la propiedad y que hay que devolver cuando hay un cambio de titularidad o pasados 90 años.

«Programa 4: mejora de la eficiencia energética en viviendas»: No hay

«Programa 5: elaboración del libro del edificio existente para la rehabilitación y la redacción de proyectos de rehabilitación»: No hay, pero la ayuda del programa puede llegar a cubrir prácticamente la totalidad del coste.

Según el informe "[Rehabilitar nuestras viviendas sin dejar a nadie atrás](#)", publicado por Ecoedes el octubre del 2022: a las 8 comunidades autónomas del territorio español que el 31 de agosto del 2022 ya habían iniciado formalmente la tramitación del «Programa 1: rehabilitación a nivel de barrio», hay una gran diversidad en cuanto a la regulación de las ayudas adicionales para personas en situación de vulnerabilidad. 4 comunidades autónomas (Castilla La Mancha, Comunidad Valenciana, Comunidad de Madrid y, al ámbito catalán, el Ayuntamiento de Barcelona y el Área Metropolitana de Barcelona) regulan la ayuda adicional en caso de situación de vulnerabilidad económica siguiendo un mismo patrón, es decir, definiendo cuando una unidad de convivencia se encuentra en esta situación estableciendo unos baremos que comparan los ingresos de la vivienda con el Indicador para diferentes escenarios, según el número de menores de edad o personas con discapacidad a la unidad familiar. Finalmente, se establecen 3 niveles de ayudas máximas por vivienda rehabilitada y unos porcentajes máximos de la subvención en función del nivel de ahorro energético conseguido con la actuación.



Extremadura y Galicia establecen una novedad, al diferenciar la cuantía máxima de la subvención disponible por vivienda en función de dos niveles diferentes de vulnerabilidad.

Solo Cataluña ha reservado una partida específica para las ayudas adicionales en la población en situación de vulnerabilidad.

## **Asistencia financiera a hogares vulnerables**

Además del que se menciona a la pregunta anterior, existen las siguientes ventajas fiscales para todos los hogares en general:

- La inversión que hagan las personas propietarias en el marco de estos programas será desgravable en la declaración de la renta y las subvenciones recibidas no tributarán como ingreso a efectos IRPF. Este aspecto es relevante, puesto que había perjudicado mucho a receptores de ayudas en anterioridad.

También hay varias deducciones aplicables a la renta, pero estas podan no llegar a los hogares más vulnerables, porque en España el mínimo para hacer la declaración de la renta son 22.000 € de ingresos.

- Deducción del 20% por actuaciones que reduzcan un 7% la demanda de calefacción y refrigeración en vivienda habitual.
- Deducción del 40% por actuaciones que reduzcan un 30% el consumo de energía primaria no renovable, o mejoren la calificación energética consiguiendo las letras «A» o «B» en vivienda habitual.
- Deducción del 60% por actuaciones que reduzcan un 30% el consumo de energía primaria no renovable, o mejoren la calificación consiguiendo las letras «A» o «B» en edificios residenciales.

## **Implicación de las partes interesadas y mecanismos de apoyo**

### **Partes interesadas implicadas y experiencias a nivel nacional**

Actores de ámbito estatal:

- Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana; Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana: Ministerios del Gobierno Español que gestiona las ayudas y los reparte en las diferentes comunidades autónomas, que son las distribuyen las ayudas a los diferentes actores autonómicos.

Actores de ámbito autonómico:

- Agencia de la Vivienda de Cataluña (AHC): distribuye las ayudas a los proyectos fuera del Área Metropolitana de Barcelona. Lo hace a través de las Oficinas Locales de Rehabilitación repartidas por el territorio catalán.
- Consorcio Metropolitano de la Vivienda (CMH): distribuye las ayudas a los proyectos del Área Metropolitana de Barcelona (CON), excepto la ciudad de Barcelona. Algunos municipios del CON disponen de Oficina Local de Vivienda (OLH) propia.



- Consorcio de la Vivienda de Barcelona (CHB): distribuye las ayudas a los proyectos de la ciudad de Barcelona. Lo hace a través de la Oficina Municipal de Rehabilitación (OMR).
- Colegios profesionales: Colegio de Arquitectos, Aparejadores, Administradores de Fincas, actúan como Oficinas Técnicas de Rehabilitación (OTR) y son los que ofrecen asesoramiento a fin de resolver las cuestiones técnicas y a través de los cuales se tramitan los proyectos y toda la documentación de las ayudas.

Además de los actores institucionales, es relevante destacar otros actores:

- “Alianza miedo la rehabilitación de viviendas sin dejar a nadie atrás”, que une organizaciones de la sociedad civil: ambientales, sociales, familiares, académicas, investigadoras, gestores de vivienda pública y sindicatos para incidir en la necesidad de acelerar la rehabilitación de viviendas y la regeneración urbana en España priorizando el acceso a las personas en situación de vulnerabilidad.
- “Alianza contra la Pobreza Energética” (Ingeniería sin Fronteras): es un movimiento social que defiende el acceso universal a los servicios básicos de agua y energía. Para conseguirlo, ejerce presión sobre la administración para que garantice estos derechos y sobre las grandes empresas suministradoras para que asuman su responsabilidad en las diferentes situaciones de pobreza energética.

## Partes interesadas implicadas y experiencias a nivel demostrador

Piloto 1: rehabilitación energética y mejora de la accesibilidad y la habitabilidad de 7 edificios plurifamiliares (170 viviendas en total) en Cornellà de Llobregat. El proyecto está impulsado por el Consorcio Metropolitano de la Vivienda (CMH), que actúa como promotor de las actuaciones y quienes gestiona y reparte las ayudas NextGeneration. El resto de actores que se presentan, son las entidades y técnicos que participan en el proyecto, pero no gestionan la financiación.

- CMH: promotor del proyecto en coordinación con el Ayuntamiento de Cornellà. Han hecho la licitación pública de los proyectos para reclutar los equipos técnicos que han redactado los proyectos y han hecho la dirección de la obra. También han hecho la licitación pública de las obras de rehabilitación. Han diseñado las fases del proyecto (prospección, diagnóstico, anteproyecto, aprobación inicial comunidades, proyecto ejecutivo, aprobación definitiva comunidades). Gestionan los fondos disponibles y los reparten entre los proyectos desarrollados. Supervisan los proyectos a nivel documental y de requisitos mínimos porque se ajusten a la convocatoria. Supervisan las obras para garantizar una buena ejecución y minimizar las molestias en las comunidades.
- Ayuntamiento de Cornellà, a través de su Oficina Local de Vivienda (OLH): organiza la comunicación del proyecto en las comunidades; es el punto de referencia y de resolución de dudas sobre las ayudas en las comunidades, acoge las juntas de propietarios para la aprobación de los anteproyectos y de





los proyectos ejecutivos; es la encargada de constituir las comisiones de obras de cada comunidad para hacer el seguimiento de las obras; es el punto de referencia para la gestión de las molestias en las comunidades durante las obras en coordinación con las comisiones de obras de cada comunidad; y es el órgano que concreta con cada vivienda la modalidad de pago de la financiación una vez finalizadas las obras.

- Equipo técnico de prospección: la fase inicial de prospección la realiza un equipo de sociólogos que hacen un informe de cada comunidad. Este informe recoge datos técnicos de la comunidad y también datos cualitativos a partir de entrevistas a personas residentes; una valoración de la constitución y gestión de la comunidad; una valoración del mantenimiento del edificio por parte de la comunidad y su predisposición en relación al proceso de rehabilitación; y unas conclusiones sobre situaciones de vulnerabilidad en la comunidad.
- Equipo técnico del proyecto: está formado por uno o más arquitectos que hacen la inspección técnica del edificio a partir de visitas a todas las viviendas y locales de los edificios. A partir de esta inspección se hace una diagnosis y se desarrolla el proyecto. Una vez definido el proyecto, los arquitectos lo explican en cada comunidad para que los residentes lo comprendan y valoren los beneficios. Posteriormente a la aprobación del proyecto por parte de la comunidad, los arquitectos hacen la dirección de la obra. Además de los arquitectos, los equipos también cuentan con uno o más aparejadores que hacen la dirección de ejecución, la coordinación de seguridad y salud y el control de calidad de la obra.

## Retos y barreras de los hogares vulnerables

Las ayudas prevén una subvención de hasta el 100% de las actuaciones para hogares vulnerables, pero a menudo las barreras no son solo económicas. Hay que tener presente que muchas familias vulnerables no tienen un ahorro real con la mejora energética de su hogar, porque en realidad no consumen energía para conseguir confort a las viviendas porque no tienen dinero para pagar esta energía. El beneficio que pueden obtener por una rehabilitación energética es una mejora del confort a partir de sistemas pasivos (SATE, sustitución de carpinterías, protecciones solares, ventilación cruzada, etc.). Y la reducción de necesidades energéticas que estas medidas pasivas comportan, porque permiten lograr el nivel de confort con un gasto energético menor.

Por otro lado, hay la barrera de la estructura de la propiedad. En España, el 75–76 % de las viviendas son en régimen de propiedad, una cifra que supera la media europea del 69 %. Además, España es el estado de la Unión Europea donde más gente vive en pisos (el 65% respecto al 47% de la media europea, según datos de Eurostat del 2022). Estos datos son todavía más altas en las zonas urbanas. Esta combinación provoca grandes cantidades de edificios de propiedad horizontal repartida en pequeños propietarios, que dificulta su gestión



## Participación de los hogares vulnerables en los procesos

Piloto 1: No hay un proceso específico para la participación de hogares vulnerables, participan del mismo modo que el resto de hogares. Pero en este caso, sí que hay un acompañamiento técnico por parte del Ayuntamiento de Cornellà (municipio del piloto) para la solicitud de las ayudas específicas para hogares vulnerables. Los hogares vulnerables tienen que justificar que se encuentran en situación de vulnerabilidad a partir de la presentación de la documentación fiscal correspondiente, y es el Ayuntamiento quien hace la tramitación de la solicitud por las ayudas específicas para hogares vulnerables.

Piloto 2: En este caso, es la Comunidad Energética quien gestiona la solicitud de las ayudas para los diferentes hogares del proyecto y esta entidad sería la que haría el acompañamiento a los hogares vulnerables para la tramitación de esta solicitud específica

## Cuestiones específicas de género

Piloto 1: Durante el proceso del proyecto ha habido diferentes espacios informativos para las comunidades del proyecto, en que el promotor y los técnicos explicaban el proyecto y sus características, las ayudas disponibles y sus condicionantes, etc. En estos espacios todas las personas participaban por igual.

Mayoritariamente, son las mujeres las que ocupan posiciones de liderazgo formal de las comunidades (presidencia/secretaria de comunidad). Sin embargo, los hombres acostumbran a desarrollar roles de liderazgo informales, pero que tienen muy de peso (quizás más que los liderazgos formales) dentro de los espacios de decisión de las comunidades.

Las figuras femeninas acostumbran a desarrollar roles cohesionadores, constructivos, propositivos, con mirada colectiva, etc. Mientras que las figuras masculinas acostumbran a tener roles disruptivos, de tensión, con posturas radicales, etc.

Piloto 2: Durante el proceso del proyecto ha habido diferentes espacios informativos para la comunidad del proyecto, en que el promotor explicaba el proyecto y sus características, las ayudas disponibles y sus condicionantes, etc. En estos espacios todas las personas participaban por igual.

En esta comunidad también son las mujeres las que ocupan posiciones y roles de liderazgo formal e informal de la comunidad.

## Incentivos solicitados

Piloto 1: Este proyecto se ha acogido en el «Programa 1: rehabilitación a nivel de barrio» porque está impulsado desde la administración y se desarrolla a nivel de todo el barrio. En este caso está previsto que se logre un ahorro energético del 45% que significa una subvención del 65% del total de la obra (máximo 14.500€/vivienda). Para los hogares vulnerables se prevé la subvención del 100%, pero estas se inscriben como cargas en la propiedad y que hay que devolver cuando hay un cambio de titularidad o pasados 90 años.



Piloto 2: El proyecto de La Diversa está pidiendo una combinación de los «Programa 3: rehabilitación de edificios» y «Programa 5: elaboración del libro del edificio existente para la rehabilitación y la redacción de proyectos de rehabilitación» (a pesar de en este momento se han agotado los fondos), así como las ayudas para cubiertas verdes y medianeras del Ayuntamiento de Barcelona. Se detectaron qué hogares cumplían las condiciones de vulnerabilidad, a pesar de que en este caso la ayuda económica se ha gestionado de forma global por la cooperativa de vivienda, mirando de ajustar la actuación a un presupuesto asumible para todos los hogares.

## Mecanismos de apoyo a los hogares vulnerables

Piloto 1: en este caso concreto, el proyecto prevé una subvención máxima del 65% y el 35% restante se puede financiar hasta 17 años sin intereses. En el caso de hogares vulnerables, este 35% restante se podía financiar hasta el 100% y no devolverlo hasta la transacción o herencia de la propiedad, mediante una modificación de las escrituras de la vivienda en cuestión.

Este piloto forma parte de programa del CMH dedicado en barrios más vulnerables. Los barrios son seleccionados por un criterio de renta, concretamente:

- CMH2: barrios que tengan una o dos secciones con una renta familiar entre los 24.000 y los 28.000 €; o una o más secciones censales entre los 28.000 y los 36.000 €.
- CMH3: barrios que tengan tres secciones censales o más con una renta familiar disponible de entre 24.000 y 28.000 €, o una o dos secciones con una renta familiar disponible inferior a 24.000 €.
- CMH4: barrios con tres secciones censales o más con renta familiar disponible inferior a 24.000 €. Este es el caso del Piloto 1

Por otro lado, el CON ha escogido polígonos de origen público de la corona metropolitana de Barcelona gestionados por la Agencia de la Vivienda de Cataluña.

A la normativa marco aprobada por la Generalitat de Cataluña (que es vinculante para la implementación del Programa 1 por parte del resto de entidades territoriales catalanas) se establece que un máximo del 15% de los fondos del programa 1 y de cada uno de los ERRP se podrá dedicar a cubrir la subvención adicional ocasionada por situaciones de vulnerabilidad económica.



## Barreras i retos

### Barreras estructurales

De entrada, hay la barrera de la cohesión. Las comunidades con hogares vulnerables a menudo son comunidades no constituidas ni organizadas, con un alto porcentaje de viviendas de alquiler con una alta rotación de residentes, sin administrador de fincas ni espacios de encuentro recurrentes tipo junta de propietarios, etc. Sin una mínima organización previa y cierto conocimiento entre residentes de la comunidad, se hace muy difícil conseguir que esta comunidad se organice de repente por ella sola para asistir a reuniones, interesarse por un proyecto de rehabilitación energética, implicarse en una comisión de obras, etc. Estas comunidades necesitan un apoyo previo para conseguir constituirse y organizarse mínimamente como comunidad.

El decano del COAC, Guim Costa, ha [afirmado](#) que "las dificultades en la tramitación y la complejidad de la documentación a presentar" han sido los problemas más habituales.

Donde más han fallado las expectativas iniciales es en las ayudas destinadas a los particulares que quieren mejorar la eficiencia energética de su piso. Los Next Generation tenían que ser un estímulo para hacer obras de mejora como, por ejemplo, la sustitución de ventanas, por las cual se puede recibir un máximo de 3.000€. Pero la burocracia y los costes adicionales han acabado aconteciendo un freno en la hora de solicitarlas y acelerar la rehabilitación de viviendas. Varios arquitectos consultados admiten que en muchos casos a los usuarios no los acaba compensando pedir la subvención, puesto que para obtenerla tienen que contratar unos servicios adicionales que acaben comiéndose más de la mitad de la ayuda que se puede llegar a recibir.

Las cifras lo reflejan de forma clara: inicialmente la Generalitat había previsto conceder 24 millones de euros durante el año 2022 para este tipo de reformas, y el Consorcio de la Vivienda de Barcelona, unos 4,5 millones más, unas cifras que tenían que ir repitiéndose y creciendo hasta el 2026. Después de casi tres años de funcionamiento, la concesión de estas ayudas no llega ni a los 10 millones de euros al conjunto de Cataluña. En cambio, los programas que buscan la rehabilitación de edificios enteros o a nivel de barrio han funcionado mucho mejor, siente el grosor principal de las ayudas concedidas.

El Ayuntamiento de Barcelona ha decidido recientemente complementar la ayuda de 3.000€ de los Next Generation con 3.000€ adicionales del consistorio para que las subvenciones sean más atractivas por los pequeños propietarios y se desencallen.

A pesar de que el programa se aprobó en verano de 2020, el Gobierno no arrancó hasta julio de 2021 y las comunidades autónomas no han empezado a trabajar en la base de las convocatorias hasta medios del 2022, por lo cual no se hacen efectivas hasta el 2023. Esto ha generado un cuello de botella para salir adelante la tramitación de los proyectos.

A finales del 2024 todavía había un 23% del presupuesto total (111 millones de euros) que ni siquiera se había solicitado. A mediados de 2025 hubo una aceleración



de la demanda que eleva las peticiones de subvención hasta los 521 millones, es decir, 41 millones más de los disponibles. Una de las medidas clave de este incremento ha sido la posibilidad de habilitar anticipos anticipados de hasta un 50% de la subvención, activas desde julio de 2024.

En general (y con una afectación especial para los hogares en situación de vulnerabilidad), las principales barreras incluyen el desconocimiento y complejidad de los trámites. Según el estudio de Knauf "[Rehabilitación del parque de viviendas](#)" de 2025, un 79 % de los españoles desconoce la existencia de ayudas públicas a la rehabilitación, solo un 3 % ha hecho uso real de estas líneas de apoyo, y el 1,6 % lo intentó, pero desistió para ser demasiado complejo. Otros estudios hablan de un 60% de desconocimiento de las ayudas a la rehabilitación energética.

Según los encuestados el estudio de Knauf, las principales barreras son el coste económico (75%), la falta de información (44%), la complejidad administrativa y burocrática (44%), la falta de incentivos fiscales (30%) y la falta de compromiso por parte de las comunidades de vecinos (29%).

En muchos casos, las ayudas no cubren impuestos, tasas o tributos, que ya representan un coste inaccesible para las familias más vulnerables.

## Consideraciones de género y justicia social

Según Carme Arcarazo, del Instituto de Investigación Urbana de Barcelona (IDRA), "las ayudas para mejoras de eficiencia energética se están concentrando en los hogares que tienen menos urgencia". También desde la Alianza contra la Pobreza Energética (APE) [denuncian](#) que, según los datos que han ido reclamando a la administración, solo se puede asegurar que "el 1% de los fondos públicos dedicados a la reforma y mejora de viviendas han ido a parar a personas vulnerables".

El siguiente apartado es extraído del documento "[Género y vivienda en Cataluña: estado de la cuestión](#)" del Observatorio Metropolitano de la Vivienda de Barcelona. Todas las referencias se encuentran en este estudio disponible a:

Según los datos de la encuesta publicadas al informe del Observatorio DESC, los hogares monoparentales, las cuales están mayoritariamente encabezadas por mujeres, son las que sufren más problemas de goteras/humedades (41%), insectos/ratas (26%), humo/contaminantes (20%) y ruido exterior (37%). Estos datos son consistentes con las obtenidas por la encuesta EINFOESSA 2018, donde se expone como los hogares encabezados por mujeres tienden a sufrir, generalmente, más problemáticas en cuanto a la dimensión física de la vivienda, que no los hogares encabezados por hombres. Además, estos hogares también tienen una mayor necesidad de ser rehabilitadas.

Los hogares unipersonales femeninos parecen presentar peores condiciones que los hogares unipersonales masculinos en cuanto a barreras arquitectónicas y necesidad de rehabilitación. Teniendo en cuenta que, a menudo, estos hogares están compuestos por mujeres grandes, estas barreras son especialmente preocupantes. En este sentido, sufrir barreras arquitectónicas limita la autonomía y el bienestar de las personas de edad avanzada, puesto que se les dificulta salir de su vivienda y continuar participando en la sociedad de manera autónoma. Además, no poder salir y socializar perjudica la salud física y mental de la gente mayor, porque, por un lado,



aumenta su riesgo de aislamiento social y, por otro lado, dificulta la actividad física que podría mejorar su calidad de vida en los años de jubilación.

Según “el Informe sobre pobreza energética en Cataluña el 2023”, llevado a cabo por el del Síndic de Greuges, el 2022, un porcentaje ligeramente superior de mujeres (20,6%) que de hombres (17,5%) no se podía permitir mantener la vivienda a una temperatura adecuada. Al mismo tiempo, según los datos publicados por el Instituto Municipal de Servicios Sociales (IMSS) durante el periodo 2019-2020, el 13,3% de las mujeres y el 11,9% de los hombres sufrieron atrasos en pagos del hogar, incluyendo hipoteca, alquiler, suministros, y otros préstamos.

## Riscos sociales

Uno de los riesgos es el efecto que puede tener la revalorización de la vivienda. Los propietarios podrían optar para vender la vivienda rehabilitada para obtener un beneficio. Esto puede acabar generando un cambio de nivel social porque el residente habitual no puede pagar el precio de la vivienda revalorada. Si no hay una política de limitar los precios de venta (del mismo modo que se ha regulado el precio del alquiler), la población originaria del barrio puede verse desplazada y sustituida por población recién llegada con más capacidad económica, que es lo fenómeno que se conoce con el nombre de “gentrificación”.

En el caso del Ayuntamiento de Barcelona, la recepción de las ayudas complementarias por vulnerabilidad a cargo del presupuesto municipal comporta una serie de requisitos adicionales para el caso de edificios que contengan viviendas alquiladas (relativos a la duración mínima del contrato y a los límites a los precios del alquiler) o viviendas vacías (relativos a su inclusión a la Bolsa de Alquiler Social de Barcelona).

Según Lorenzo Viñas, representando de los administradores de fincas, las fincas, del entorno metropolitano, tendrían que ser prioritarias. Muchas se construyeron en 60 y 70 con una calidad constructiva ínfima y con una gran concentración de personas con una alta vulnerabilidad social. El año 2024 se vivieron hasta seis derrumbamientos totales o parciales de edificios en malas condiciones en Cataluña, algunos de ellos con víctimas mortales, como pasó en Badalona.

## Barreras específicas de género

Según el informe “Género y vivienda en Cataluña: estado de la cuestión” del Observatorio Metropolitano de la Vivienda de Barcelona. En cuanto a datos de ayudas de pobreza energética: la mayoría de ayudas otorgadas en cualquier franja de edad fueron por las mujeres, las cuales representaban el 70% de los destinatarios de las ayudas. Aun así, los datos no están desagregadas por tipos de hogar y podría ser que, mientras las mujeres son las titulares de la ayuda, estos se destinan a hogares donde también viven también hombres. Según el mismo informe, la vulnerabilidad de los hogares monoparentales, las cuales están mayoritariamente encabezadas por mujeres, es la más alta y el riesgo de sufrir pobreza energética era muy superior entre ellas que entre el resto de hogares.





## Retos en el sector del alquiler privado

En el sistema de alquiler en el estado español, al finalizar el contrato (normalmente de 5 años) no hay una obligatoriedad de renovarlo ni de mantener precios (excepto en las áreas de tensiones, donde el incremento está limitado). Esto no fomenta la estabilidad residencial y, por lo tanto, desincentiva a los inquilinos a mantener sus viviendas.

A la vez, actualmente no hay incentivos ni obligaciones de mejora para la propiedad, más allá de los mínimos de seguridad y de habitabilidad, y por eso estos no invertirán si no es para subirlo de categoría y sacar un mayor rédito económico. Esto comporta el riesgo que la renovación acabe generando la expulsión del inquilino habitual porque no puede asumir el coste de revalorización de la vivienda rehabilitada.

Esta situación no cambiará hasta que el 2030 todas las viviendas que se quieran vender o alquilar tendrán que contar con una calificación energética mínima de E, según la EPDB (Directiva de Eficiencia Energética de Edificios).

## Retos para propietarios de edificios multe-apartamento

Uno de los obstáculos más habituales es la dificultad de llegar a acuerdos dentro de la comunidad de propietarios. La Ley de Propiedad Horizontal exige diferentes tipos de mayorías según el tipo de obra. Por obras obligatorias (seguridad, accesibilidad, eficiencia energética obligatoria), solo hace falta mayoría simple. Por obras no obligatorias, como mejoras estéticas o confort no esencial, hace falta 3/5 partes o, a veces, unanimidad. Estas mayorías pueden ser difíciles de lograr cuando hay propietarios ausentes, desinformados, desinteresados o con visiones contrapuestas sobre la reforma.

Otro gran reto es el impago de las cuotas comunitarias, especialmente si hay vecinos en situación de vulnerabilidad o especuladores que no mantienen los pisos. A pesar de que no hay estudios recientes, el 2018 se calculaba que el 40% de las comunidades de propietarios en España tenían impagos, con un importe medio de deuda de 1.109 euros por comunidad. La cifra es todavía era más grande en las comunidades con inmuebles propiedad de entidades bancarias, que representaban más del 16% del total y donde la morosidad llegaba al 50%.

Finalmente, la gestión de reformas en edificios plurifamiliares no es sencilla, y el éxito o fracaso puede depender de la capacidad de coordinación y liderazgo del administrador de fincas o la junta de propietarios. Muchas comunidades no tienen experiencia previa en gestión de cuestiones de la comunidad y pueden verse sobrepasadas. Además, hay desconfianza entre vecinos, desacuerdos sobre proveedores, y resistencias culturales al cambio ("siempre ha estado así").

## Recogida y análisis de datos

### Definiciones legales de hogares vulnerables

Para **acreditar** la situación de vulnerabilidad económica para acceder a las Ayudas Next Generation en Cataluña, el límite máximo de ingresos es el siguiente:



Unidad de convivencia sin menores o sin personas con grado de discapacidad igual o superior al 33%: hasta 2 veces la IRSC (Indicador de Renta de Suficiencia de Cataluña).

Unidad de convivencia con un menor o una persona con grado de discapacidad igual o superior al 33%: hasta 2,5 veces la IRSC.

Unidad de convivencia con dos menores o personas con grado de discapacidad igual o superior al 33%: hasta 2,7 veces la IRSC.

Unidad de convivencia con tres o más menores o personas con grado de discapacidad igual o superior al 33%: hasta 3 veces la IRSC.

El IRSC el 2025 es de 9.341,92 € anuales

En el caso del bono social eléctrico y térmico, aparte de estos criterios de renta, se incluyen otras casuísticas:

- Pensionistas: Todas las personas de la unidad de convivencia con ingresos tienen que ser pensionistas de la Seguridad Social y tener la pensión mínima por jubilación o incapacidad permanente y no percibir otros ingresos adicionales que superen los 500 € en conjunto.
- Familia numerosa, con una bonificación mayor si la renta conjunta anual de la unidad de convivencia es igual o inferior al 50% de la persona vulnerable.
- Personas con Ingreso Mínimo Vital (IMV): La persona solicitante o algún miembro de la unidad de convivencia tiene que acreditar que se beneficia del Ingreso Mínimo Vital.
- Personas en riesgo de exclusión social: Si las personas reciben una ayuda continuada de Servicios Social para hacer frente de los gastos generados por la factura de la luz (mínimo el 50%) se puede acoger a la modalidad de ser personas en riesgo de exclusión social. La persona titular del contrato tiene que cumplir con los requisitos para ser considerada como cliente vulnerable severo y tiene que ser atendida por los servicios sociales básicos.

## Efectos a largo plazo de los programas de renovación a los hogares vulnerables

Todavía no se disponen de los programas actuales. Hay [estudios académicos](#) que demuestran "que hay una rama de la vulnerabilidad energética que todavía no se ha explorado bastante. Las propuestas de estudio que incorporan datos reales del usuario todavía necesitan procesos largos y manuales."

## Recomendaciones y necesidades futuras

### Lagunas existentes en las políticas actuales

Piloto 1: Una de las limitaciones observadas han sido la limitación de presupuesto global de los programas, y del máximo por intervención. A causa del incremento de precios de la construcción, y los topes de las ayudas, se ha visto limitado el alcance de las intervenciones posible. A pesar de que algunas comunidades estaban dispuestas a hacer actuaciones más profundas que cumplieran con los coeficientes de ahorro energético, los topes por vivienda han hecho que se quedaran más cortas,





puesto que no conseguían más ayuda económica y los proyectos acontecían inasequibles por algunas propietarias.

## **Medidas concretas para mejorar los beneficios de renovación de los hogares vulnerables**

Extensión de programas como impulsados por la administración donde es la administración pública la que gestiona las ayudas y ejerce de promotor de los proyectos. Es la manera de hacer llegar a las zonas de lavas bajas estos tipos de ajustes porque las comunidades de estas zonas no tienen capacidad de organización ni capacidad de endeudamiento para financiar unas obras de gran envergadura.

## **Apoyo a las partes interesadas**

Ventanilla única: una de las críticas que se hace desde el sector es la diversidad de agentes que gestionan los ajustes y la ausencia de una ventanilla única que facilite la tramitación por parte de las usuarias y técnicos. Habría que unificar la atención al usuario y al técnico para facilitar el acceso a las ayudas en la población en general y facilitar el trabajo de los técnicos.

Desarrollar la figura del “agente rehabilitador”: una figura gestora que tramite las ayudas a la rehabilitación, el proyecto, los permisos y la búsqueda de financiación.

## **Mitigación del riesgo de desalojo y gentrificación**

Se pueden ligar las ayudas a la limitación del precio del alquiler o la generación de viviendas asequibles. Algunas ayudas de rehabilitación ya incorporan la limitación de alquiler durante cierto periodo de tiempo. Recientemente, la Generalitat de Cataluña ha anunciado ayudas a la compra de vivienda para personas jóvenes, pero estas quedan protegidas durante un periodo de tiempo, limitando el precio de alquiler y de compra.

## **Buenas prácticas**

Según [informe](#) de Ecoedes, la convocatoria de Next Generation de la Comunidad Valenciana por ayuntamientos incluye una puntuación extra para “Perspectiva de género y propuestas Innovadoras”. Se valora incluir la perspectiva de género en la selección y la propuesta de actuación de los edificios, garanticen la participación, la accesibilidad y la percepción de seguridad de las mujeres, entre otros aspectos, de acuerdo con las áreas temáticas del “Siete para introducir la perspectiva de género en el proceso urbano” publicado por la Generalitat.

También la Comunidad Valenciana ofrece ayudas complementarias del 10% para los casos de edificios con un alto grado de vulnerabilidad que permiten desbloquear y fomentar la rehabilitación de edificios con varios vecinos en situación de vulnerabilidad, ofreciendo una ayuda adicional no solo para estos vecinos, sino para la totalidad de la comunidad de propietarios. Esta ayuda adicional está limitado a la ejecución de la rehabilitación con una entidad pública o una entidad privada sin ánimo de lucro como agente de la rehabilitación, destacando el papel dentro de los procesos de rehabilitación.

