

LA OLEADA DE RENOVACIÓN ENERGÉTICA DE LOS EDIFICIOS: ADAPTABILIDAD Y LIMITACIONES DE LAS INSTITUCIONES DE DERECHO CIVIL*

Miriam Anderson**

Resumen

En el marco de la transición ecológica y digital, la oleada de renovación de los edificios impulsada por la UE se tiene que llevar a cabo sin dejar a nadie atrás. Diversas instituciones propias del derecho civil pueden contribuir a lograr los objetivos de descarbonización del parque inmobiliario, gracias a su capacidad de adaptación, pero presentan también limitaciones a la hora de prevenir que de las políticas de renovación resulte un incremento de la exclusión social y residencial. Este estudio explora, de acuerdo con estas premisas, el establecimiento de estándares mínimos de eficiencia energética, los incentivos al arrendador en forma de repercusión de costes, la facilitación de la adopción de acuerdos en las comunidades de propietarios y la financiación sostenible, así como el uso de cargas registrales y censos por parte de normas de cariz administrativo, que también procuran paliar las situaciones de vulnerabilidad existentes y que se pueden generar, precisamente, debido a la oleada de renovación. Se constata la necesidad de impulsar una mayor sincronía entre el derecho público y el derecho privado en este contexto.

Palabras clave: oleada de renovación; estándares mínimos de eficiencia energética; hipotecas verdes; dilema arrendador-arrendatario; propiedad horizontal; cargas reales.

THE ENERGY “RENOVATION WAVE” IN BUILDINGS. THE ADAPTABILITY AND LIMITATIONS OF CIVIL LAW INSTITUTIONS

Abstract

The EU Renovation Wave of buildings, as part of the green and digital transition, must leave no one behind. The adaptability of various civil law institutions enables them to contribute to the decarbonisation of buildings. However, there are limitations to preventing increased social and residential exclusion as a result of renovation policies. This study explores, under these premises, the establishment of minimum energy performance standards, the convenience of addressing the split incentive between landlord and tenant, the facilitation of decision-making procedures in multi-unit buildings and green mortgages, as well as the use made of land charges by administrative regulations. Some of these aim to alleviate instances of vulnerability, which the Renovation Wave itself may create. There is a need for greater understanding and collaboration between public law and private law in this context.

Keywords: renovation wave; minimum energy efficiency standards; green mortgages; landlord/tenant dilemma; property in condominium; charges on property.

* Este trabajo académico forma parte de la investigación realizada en el marco del Proyecto PID2021-127197NB-I00, financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033 y “FEDER Una manera de hacer Europa”, así como de las actividades del Grup de Dret civil català UB, 2021 SGR 00347.

** Miriam Anderson, profesora agregada de Derecho Civil en la Universitat de Barcelona. Facultat de Dret, av. Diagonal, 684, 08034 Barcelona. miriam-anderson@ub.edu. [0000-0002-8236-6115](https://orcid.org/0000-0002-8236-6115).

Artículo recibido el 12.02.2023. Evaluación ciega: 21.02.2023 y 03.04.2023. Fecha de aceptación de la versión final: 11.04.2023.

Citación recomendada: Anderson, Miriam. (2023). La oleada de renovación energética de los edificios: adaptabilidad y limitaciones de las instituciones de derecho civil. *Revista Catalana de Dret Públic*, 66, 119-134. <https://doi.org/10.58992/rcdp.i66.2023.3958>

Sumario

1 Introducción

2 Obligaciones positivas o estándares mínimos de eficiencia energética (MEPS)

3 El dilema inversor-usuario (*split incentive*) entre arrendador y arrendatario

4 Mayorías simples para la renovación de edificios en régimen de propiedad horizontal

5 La financiación de la renovación: las “hipotecas verdes”

6 Subvenciones y riesgo de exclusión: los paliativos a la vulnerabilidad

7 La voluntad de participación pública en las plusvalías generadas por obras de mejora energética de los edificios subvencionadas: ¿nuevas cargas reales y resurgimiento de los censos?

8 Consideraciones finales

9 Referencias

1 Introducción

La mayor parte del parque inmobiliario europeo no cumple con los parámetros actuales de sostenibilidad, en muchos casos porque las construcciones son anteriores incluso a las primeras normas comunitarias sobre eficiencia energética (Gevorgian et al., 2022). Los ambiciosos (y quizá todavía insuficientes) objetivos marcados por la UE para hacer frente al cambio climático han conducido, entre otras múltiples iniciativas, a la llamada “oleada de renovación” de los edificios ([Renovation Wave](#)) (Comisión Europea, 2020), puesta en marcha en 2020 en el marco del [Pacto Verde Europeo](#). La transición se define ahora como “ecológica y digital” y no solo energética, pero el papel de la energía sigue siendo clave y justifica las revisiones constantes de la legislación a escala comunitaria, con la consiguiente repercusión en los ordenamientos de los estados miembros, incluido el derecho privado.

En particular, el derecho de propiedad está llamado a desempeñar un papel relevante en esta estrategia de preservación de intereses individuales y también colectivos, que con frecuencia se alinean y contribuyen a la resiliencia social y ecológica del sistema (Barnes, 2013). Su flexibilidad de origen y la generalizada cristalización constitucional de la función social que debe cumplir (art. 33 de la CE) facilitan la adaptación a nuevos escenarios. El Código Civil de Cataluña (CCCat) se refiere a las “restricciones” del derecho en interés público (arts. 545-1 y 545-2) como si fueran externas a la propiedad, pero las define como límites ordinarios: la función social del derecho de propiedad le es inherente y se modula según el tipo de bien sobre el cual recaiga. Las obligaciones establecidas por la normativa urbanística, agraria y forestal, plenamente asumidas, son muestra de ello.

A raíz de la crisis de 2008 y dada la endémica carencia de vivienda pública, se intensificó la concreción de la genérica función social con el recurso a instrumentos de derecho público (así, por ejemplo, la fiscalidad o las sanciones por la tenencia de viviendas vacías) y también de derecho privado.¹ Cataluña ha sido y sigue siendo una de las comunidades autónomas más activas en este contexto y, por lo tanto, también presenta ahora un conjunto normativo disperso y difícil de interpretar, resultado al cual contribuye la elevada litigiosidad constitucional. Esto tiene consecuencias negativas a todos niveles, y especialmente en el ámbito de la vivienda, que habrá que evitar a la hora de encarar los retos de la renovación energética de los edificios.

En este último contexto, son muchos los estudios sobre la necesidad de repensar el derecho de propiedad como herramienta al servicio de la adaptación y mitigación del cambio climático.² El objetivo de este estudio, no obstante, es mucho más concreto. Se pretende únicamente exponer las posibilidades, tendencias y limitaciones de algunos de los instrumentos del derecho civil que pueden contribuir a aquellas finalidades comunes, teniendo presente en todo caso que la transición no debe dejar a nadie atrás³ y que requiere financiación. Hay que buscar fórmulas para alinear el interés común en la transformación ecológica con el derecho a una vivienda digna (art. 47 de la CE), que tiene que equivaler, ahora ya, a una vivienda sostenible. No es sencillo conseguirlo en un contexto en que existen todavía graves dificultades en términos de acceso y seguridad en la tenencia de la vivienda, exacerbadas por crisis sistémicas.

2 Obligaciones positivas o estándares mínimos de eficiencia energética (MEPS)

La Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas (LRRRU), haciendo suyos los objetivos de la normativa comunitaria entonces en vigor, estableció obligaciones de hacer y de obtención de resultado muy relevantes, que actualmente se regulan en el artículo 15 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el cual se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y

1 Entre estos, destacan la expropiación de usufructos temporales, los llamados “alquileres sociales obligatorios”, el control de rentas o los derechos de adquisición preferente de la Administración (Anderson, 2021a). Recientemente, se ha aprobado la Ley 1/2013, de 15 de febrero, de modificación de la Ley 18/2007, del Derecho a la Vivienda, y del libro quinto del Código Civil de Cataluña, relativo a los derechos reales, en cuanto a la adopción de medidas urgentes para afrontar la inactividad de los propietarios en los casos de ocupación ilegal de viviendas con alteración de la convivencia vecinal (DOGC, núm. 8857, 17.02.2023).

2 Por ejemplo, se discute sobre las ventajas que pueda comportar la plasmación constitucional de la función ecológica de la propiedad a la hora de facilitar pronunciamientos favorables a la modulación de la propiedad en aras de garantizar el derecho a un medio ambiente limpio, como hacen algunas constituciones latinoamericanas, con un entramado de normas mucho más completo que el que establece el art. 45 CE; así, Bryner (2016) o Clavijo y Jácome (2021). Véase también la [Propuesta de Constitución política de la República de Chile](#) (2022), que añade a la función social la función ecológica de la propiedad. Entre nosotros, se defiende que la función social de la propiedad puede expandirse para atender a necesidades ambientales (Lauroba, 2021), aunque esta visión puede ser cuestionada por resultar excesivamente antropocéntrica.

3 Considerando 2 del Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento y del Consejo, de 30 de junio de 2021, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) núm. 401/2009 y (UE) núm. 2018/1999 (“Legislación europea sobre el clima”). (DOUE L, núm. 243, 09.07.2021, pp. 1-17).

Rehabilitación Urbana. De acuerdo con este precepto, el deber de conservación se extiende a la realización de las obras que pueda exigir la Administración competente para mejorar la calidad y sostenibilidad del medio urbano, con un único límite: el coste no puede exceder de la mitad del valor actual de construcción de un inmueble de nueva planta, equivalente al original en cuanto a características constructivas y superficie útil.

El ritmo lento de la rehabilitación de edificios, así como la imposibilidad de recurrir a políticas expansivas debido a la crisis, junto con la necesidad de que el sector de la construcción se beneficiara de los fondos de recuperación europeos del momento, sugerían que esta norma podría representar un revulsivo para la economía, pero no faltaron voces que hacían hincapié en la potencial carencia de proporcionalidad de estas obligaciones de alcance tan importante, que no distinguían según la situación de vulnerabilidad o el riesgo de sobreendeudamiento de la persona obligada, a diferencia de lo que se había previsto en la reforma del régimen de propiedad horizontal de 2011 en materia de accesibilidad.⁴ Lo que debía ser una revolución positiva podía convertirse en un problema social (Lizundia et al., 2018). Probablemente, lo desproporcionado de la medida, sumado a la insuficiente financiación pública, explican que, casi una década más tarde, las exposiciones de motivos de reformas recientes todavía se hagan eco de la existencia de un parque inmobiliario gravemente envejecido, poco rehabilitado y, por lo tanto, insostenible.⁵

Otros ordenamientos europeos han empezado por establecer obligaciones positivas en el sector no residencial. Así, en los Países Bajos, a partir del 1 de enero de 2023, todo edificio destinado a oficinas tiene que disponer de un certificado de eficiencia energética (CEE) de categoría C y, el 1 de enero de 2030, de categoría A.⁶ De lo contrario, el inmueble no puede ser usado para esa finalidad y son posibles sanciones administrativas e incluso penales. Se vaticina conflictividad, debido a la indefinición sobre quién responde del cumplimiento, si el propietario o el arrendatario (De Snoo et al., 2019; Sunderland y Santini, 2020). En otros sistemas, se establecen programas de puntos para los inmuebles destinados al alquiler residencial, de forma que, si no se logran ciertos MEPS, no se podrá ceder en arrendamiento la vivienda. Es la vía seguida en Inglaterra y Gales y también en Escocia. En los tres casos se fija el máximo de inversión requerida, que no supera las 10.000 libras esterlinas.⁷ La poca profesionalización del mercado español de arrendamientos para la vivienda habitual seguramente justifica que no sea el momento todavía de adoptar medidas de este estilo. En Flandes, cuando se transmite el derecho de propiedad (o un derecho de superficie o una figura de tipo enfiteútico) sobre un inmueble de uso no residencial (como escuelas, centros comerciales, restaurantes y oficinas, con exclusión de los destinados a la agricultura y a la industria), el adquirente asume la obligación de lograr ciertos MEPS en un plazo de cinco años a contar desde el momento de la transmisión. En caso de incumplimiento, se establecen multas relevantes. Se prevé la extensión de medidas similares al sector residencial (Sunderland y Santini, 2020; Gruyaert, 2022).

El establecimiento de este tipo de obligaciones para inmuebles destinados a vivienda de manera generalizada e indiscriminada, aunque la obligación nazca solo en caso de transmisión, puede excluir todavía a más personas –en particular, a los jóvenes– del acceso a una vivienda en propiedad y, al mismo tiempo, puede comportar una reducción del valor realizable para todo titular, lo cual afecta de manera especialmente grave a quien tal vez enajena por necesidad –así, la persona mayor que cuenta con la propiedad de su vivienda para financiar una situación de creciente dependencia–.

En cuanto a la afectación al contenido esencial del derecho de propiedad, la Sentencia del Tribunal Constitucional 16/2021, de 28 de enero, declaró nulos e inconstitucionales varios preceptos de la legislación catalana en materia de alquiler social obligatorio.⁸ A pesar de decidir con base en cuestiones competenciales y relativas a la adecuación

4 Artículo 10.2 de la Ley 49/1960, de 21 de julio, de Propiedad Horizontal, en la redacción que le había dado la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de Adaptación Normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (BOE, núm. 184, 02.08.2011, pp. 87478-87494).

5 Véase, por ejemplo, la exposición de motivos, apartado I, de 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 (BOE, núm. 142, 15.06.2022, pp. 81569-81587).

6 Véase la [nota explicativa](#) al texto vigente del *Bouwbesluit* 2012.

7 Sunderland y Santini (2020). En Francia, se impide la actualización de la renta del inmueble arrendado o el incremento de la renta en un nuevo contrato si no se alcanzan los MEPS que marca la Ley 2021-1104, de 22 de agosto, “portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets” (esp. art. 159) (JORF, núm. 0196, 24.08.2021).

8 Véanse Esteve y Elizalde (2020), Anderson (2021b). Con posterioridad se han dictado la STC 57/2022 y la STC 28/2022, y se ha aprobado la Ley 1/2022, de 3 de marzo (DOGC, núm. 8620, 07.03.2022), que atenúa la discutida eficacia procesal de la obligación de ofrecer un alquiler social y que ha sido recurrida ante el Tribunal Constitucional por el Gobierno español en materia de ocupaciones

del instrumento legislativo empleado (el decreto ley), es representativa de una reticencia a la imposición de obligaciones concretas de hacer que “construyen estrechamente” al titular y que, si no se cumplen, dan lugar a “reacciones exorbitantes”. Las considera “limitaciones de la máxima intensidad” al derecho de propiedad (FJ 5).

La intención de imponer MEPS se evidencia en las iniciativas normativas en curso de la UE. Además de la propuesta de refundición de la Directiva de eficiencia energética (Comisión Europea, 2021b), como parte del paquete [Fit for 55](#), que se centra más en la actuación del sector público como modelo, la propuesta de nueva Directiva sobre la eficiencia energética de los edificios (Comisión Europea, 2021d) prevé el establecimiento de la obligación de conseguir, a partir de enero de 2030, una clasificación energética F, como mínimo, y, a partir de enero de 2023, una clasificación E, como mínimo (art. 9), además de establecer que todos los edificios de nueva construcción a partir de 2030 (o de 2027, si son públicos) tienen que producir cero emisiones (art. 7).⁹ Estas obligaciones se deben cumplir en un plazo más corto si se trata de inmuebles públicos o privados de uso no residencial. Se reconoce, por lo tanto, que las dificultades para particulares pueden ser importantes, especialmente cuando se trata de la vivienda habitual –y esta está en juego–. Aun así, los plazos son muy breves. No todo el mundo podrá permitirse inversiones en buena medida imprevistas y de este alcance. Justamente por eso, la UE ha ido evolucionando en la delimitación de lo que considera una transición justa. Si bien inicialmente se hacía hincapié únicamente en no dejar atrás a los sectores de población directamente afectados por la descarbonización,¹⁰ la Comisión, en la *Renovation Wave*, empieza a admitir que la promoción de la renovación energética requiere ayudas directas y que se paguen por avanzado para no exagerar todavía más la brecha social, riesgo este que se acentuará si se generalizan los MEPS también en el ámbito residencial.

3 El dilema inversor-usuario (*split incentive*) entre arrendador y arrendatario

Dejando de lado la poco exitosa reforma llevada a cabo por la LRRRU, tanto en el ámbito estatal como en el catalán, se prefieren –por ahora– acciones encaminadas a fomentar y facilitar las renovaciones por medio de programas de ayudas y otras iniciativas, y a través de reformas legislativas de figuras jurídicas civiles con esta misma finalidad. Una de las alternativas posibles en este marco consiste en afrontar los escenarios generalmente llamados de “split incentive”, es decir, los supuestos en que una parte cubre el gasto y la otra se beneficia del mismo. En algunos sistemas esto sucede en edificios integrados por múltiples unidades, cuando la propiedad del edificio corresponde a un sujeto diferente a aquellos que en él viven o desarrollan sus actividades profesionales o empresariales (Weatherall et al., 2018), y también en casos en que el uso y disfrute del bien corresponden a un arrendatario, que no hace frente al coste de la renovación, pero en cambio es quien ahorra en gastos de climatización de la vivienda y disfruta de mejores condiciones de vida,¹¹ como sucede al amparo del derecho aplicable en Cataluña.

La Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos (LAU), prevé, en el artículo 19, que la renta se podrá elevar a consecuencia de haber realizado el arrendador obras de mejora, pero solo cuando hayan transcurrido los cinco o siete años (según si el arrendador es persona física o jurídica, respectivamente) de duración legal mínima del contrato previstos en el artículo 9 de la LAU. Por lo tanto, durante este periodo, el arrendador habrá soportado la inversión y el arrendatario se beneficiará de la mejora energética sin haber contribuido a ella, salvo que las partes acuerden voluntariamente un incremento de la renta (art. 19.4 de la LAU). Transcurrido el plazo señalado, el arrendador sí podrá evitar la llamada “prórroga tácita” prevista en el artículo 10 de la LAU y, por lo tanto, concluir un nuevo contrato de arrendamiento con la misma persona o con otra diferente,

sin título (Recurso núm. 8118-2022, admitido a trámite por providencia de 24 de enero de 2023).

9 El Parlamento Europeo propone elevar estos estándares mínimos, pero también pone el acento en la necesidad de proporcionar ayudas y de facilitar la financiación, tanto para personas vulnerables como para aquellas con ingresos medios. Igualmente, incluye enmiendas para permitir que la Comisión autorice ajustes a los referidos objetivos para partes o sectores del parque inmobiliario de un determinado estado miembro por razones de viabilidad económica o técnica, siempre que se cumplan ciertos requisitos y que las zonas objeto de ajuste no superen el 22 por ciento del parque residencial. Véanse las [enmiendas aprobadas por el Parlamento Europeo el 14 de marzo de 2023 sobre la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la eficiencia energética de los edificios \(refundición\)](#) (COM(2021)0802 - C9-0469/2021 - 2021/0426(COD)).

10 Así, el Reglamento (UE) 2021/1119, ya citado, o el Reglamento (UE) 2021/1056 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establece el Fondo de Transición Justa (DOUE L, núm. 231, 30.06.2021, pp. 1-20; corrección en DOUE L, núm. 421, 26.11.2021, p. 74), artículos 2 y 11. Véase también, como parte del paquete *Fit for 55*, la [Propuesta de Reglamento por el que se establece un Fondo Social para el Clima](#) (Comisión Europea, 2021c) y el [Dictamen del Comité Económico y Social Europeo](#) (2021), muy crítico con la insuficiencia de fondos públicos, la propuesta de crear un mercado de emisiones y las dificultades que todavía se experimentan para articular mecanismos que conduzcan a una transición justa *para todos*.

11 Véase, en cuanto a ambas cuestiones: Comisión Europea. Centro Común de Investigación (2018), y también el [informe del Irish Green Building Council](#) (2019), relativo a los arrendamientos.

estableciendo una renta superior que tenga en cuenta las mejoras realizadas.¹² Por otro lado, el artículo 22 de la LAU permite que el arrendador lleve a cabo obras de mejora que no se puedan razonablemente diferir y que indemnice al arrendatario por la parte de vivienda de la cual se vea privado, siempre que este último no decida desistir del contrato. Es discutible si las obras de renovación energética son de las que cabe “razonablemente diferir”, tanto por la posibilidad de acceder a fondos públicos que disminuyan la carga y que quizá no estarán disponibles de manera indefinida, como por consideraciones relativas a la emergencia climática.¹³ Este punto lo resuelve el [Anteproyecto de ley de incorporación al CCCat del arrendamiento de bienes](#), en el sentido de entender que no se puede aplazar su realización (art. 626-30.2.c). El artículo 623-67.3 y 4 del referido Anteproyecto también permite al arrendatario realizar obras de mejora energética o hídrica sin necesidad de consentimiento del arrendador, y con posibilidad, una vez finalizado el contrato, de resarcirse por “el importe del gasto hasta el límite de valor subsistente de la mejora”, lo cual tiene la ventaja de prever, contrariamente a lo que hacen otras muchas reformas recientes, que el incremento de valor que representa una mejora energética puede ser efímero en el tiempo. Finalmente, hay que tener en cuenta que, si se establecen obligaciones positivas como las que se han tratado en el apartado anterior, los MEPS pasarán a integrar el deber de conservación que pesa sobre el arrendador (art. 21 de la LAU; art. 623-58 del Anteproyecto catalán) y, por lo tanto, las tendrá que llevar a cabo tanto si la vivienda está arrendada como si no, y sin posibilidad de incrementar la renta durante los primeros cinco o siete años de relación (véase también el artículo 623-42 del Anteproyecto).¹⁴

En todo caso, la posibilidad de incrementar o no la renta a raíz de las obras influirá en la posición del arrendador a la hora de tomar decisiones, tanto en viviendas unifamiliares como en pisos o locales integrados en edificios en régimen de propiedad horizontal. A las reformas en este último ámbito se dedica el apartado siguiente.

4 Mayorías simples para la renovación de edificios en régimen de propiedad horizontal

El sistema de organización de los edificios integrados por distintas unidades previsto tanto en el derecho estatal como en el catalán, y que se emplea de manera mayoritaria en la práctica, es el régimen de propiedad horizontal. Cada elemento privativo pertenece en exclusiva a su titular, que tiene también una cuota de participación en los elementos comunes. Este tipo de sistema presenta ventajas frente a otros a la hora de superar las barreras normativas a la renovación energética de los inmuebles. Así, las personas que costean los gastos son las mismas que se beneficiarán de las reformas, de forma que no se producen escenarios de *split incentive*. Por otro lado, la comunidad de propietarios no tiene personalidad jurídica, pero en muchos ámbitos se la trata como si la tuviera (se le reconoce legitimación procesal, puede establecer relaciones jurídicas con terceros, incluidos préstamos y créditos, y puede solicitar ayudas y subvenciones). Además, elementos como la cubierta o la fachada tienen la consideración de comunes y, por lo tanto, sobre ellos deciden los propietarios de elementos privativos reunidos en junta. Existe un proceso estructurado de adopción de acuerdos de este tipo y, a lo largo de los años, se ha ido erosionando el requerimiento de votaciones unánimes para evitar la paralización de la comunidad a raíz de la disidencia de uno o de pocos propietarios. Se prevén mecanismos para garantizar que tampoco el absentismo sea un obstáculo para la toma de decisiones.

Aun así, en 2021 se sintió la necesidad de facilitar la adopción de acuerdos que persigan mejorar la eficiencia energética, tanto en el ámbito de aplicación de la Ley estatal 49/1960, de 21 de julio, sobre Propiedad Horizontal (LPH), como en el CCCat.

La LPH, hasta la reforma de 2021, establecía ya que una tercera parte de los propietarios, que representara al menos una tercera parte de las cuotas de participación, pudiera válidamente acordar la instalación o remoción de sistemas de energía renovable o la instalación de la infraestructura necesaria para acceder a nuevos suministros colectivos de energía, pero solo los que hubieran votado a favor del acuerdo estarían vinculados a cubrir los costes, sin perjuicio de la posible incorporación de los restantes propietarios con posterioridad, abonando las cantidades pertinentes de instalación y de mantenimiento. Para que resultaran vinculantes para

12 Véase el artículo 7.3 de la Ley 11/2020, de 18 de septiembre, de Medidas Urgentes en Materia de Contención de Rentas en los Contratos de Arrendamiento de Vivienda, que preveía este supuesto. El mecanismo de control de rentas quedó desarticulado por la STC 37/2022.

13 Defiende una interpretación restrictiva del precepto Rodríguez Morata (2020).

14 Por contraste, en Alemania, donde el porcentaje de viviendas en régimen de alquiler prácticamente iguala al porcentaje en régimen de propiedad, y donde los contratos son de duración indefinida, con causas tasadas de resolución, se ha previsto la repercusión de la inversión en el arrendatario. La adecuación de la medida, sin embargo, resulta ahora cuestionada (Ahlrichs y Rockstuhl, 2022).

todos los propietarios, los acuerdos de mejora de la eficiencia hídrica o energética del edificio requerían una mayoría de titulares y de cuotas de tres quintas partes. El Real Decreto Ley 19/2021, de 5 de octubre (BOE, núm. 239, 06.10.2021, pp. 122046-122060), y posteriormente la Ley 10/2022, de 14 de junio,¹⁵ han mantenido estas previsiones, pero han añadido que es suficiente una mayoría simple (siempre de propietarios y de cuotas, a pesar de que no resulta claro si se cuenta sobre el total de titulares o solo sobre los representados en la reunión) para adoptar acuerdos relativos a mejoras de eficiencia energética demostrables con el CEE, la instalación de sistemas de energía renovable para uso común, la solicitud de subvenciones y la contratación de la financiación necesaria, siempre que no represente, teniendo en cuenta estas dos últimas variables, un coste superior al presupuesto anual de la comunidad.

Paralelamente, el Decreto Ley 28/2021, de 21 de diciembre (DOGC, núm. 8569, 23.12.2021), modificó el libro quinto del CCCat en un sentido muy parecido. Hasta su entrada en vigor, ya se preveía que se pudieran adoptar por mayoría simple los acuerdos relativos a la mejora de la eficiencia hídrica o energética del edificio, pero no si afectaban a la estructura o a la configuración exterior. La reforma de 2021 añadió esta precisión, que amplía el ámbito, y extendió la norma a la instalación de sistemas de energías renovables de uso común en elementos comunes. También estableció el mismo régimen de mayoría simple (de titulares y de cuotas, contadas sobre los presentes en la reunión) para la adopción de acuerdos para llevar a cabo estas obras sobre elementos comunes, pero para uso privativo (caso en el cual solo resultan vinculados aquellos que voten a favor). Igualmente, este tipo de mayoría facilitada permite acordar “la participación en la generación de energías renovables compartidas con otras comunidades de propietarios, así como también con comunidades energéticas locales o ciudadanas de energía, aunque el acuerdo comporte la modificación del título de constitución y de los estatutos” y la obtención de la financiación necesaria para la realización de estas obras, siempre que no tenga una duración superior a los quince años (arts. 553-25.2 y 553-26.2 CCCat). Se establece un tope: los propietarios disidentes están obligados a contribuir al coste de las obras para instalar infraestructuras comunes o equipos con el fin de mejorar la eficiencia energética o hídrica, así como para instalar sistemas de energías renovables de uso común en elementos comunes, acordadas por mayoría simple, si el valor total del gasto no excede de “las tres cuartas partes del presupuesto anual vigente de la comunidad por razón de los gastos comunes ordinarios, una vez descontadas las subvenciones o las ayudas públicas que les puedan corresponder” (art. 553-30.3 del CCCat). Es el mismo tope que se establecía originalmente en el Real Decreto Ley 19/2021, y que después se amplió a doce mensualidades por obra de la Ley 10/2022. El CCCat no prevé expresamente que se tenga que descontar también la financiación obtenida, de forma que hace falta un esfuerzo interpretativo para llegar a un resultado que parece lógico, si se pretende facilitar la realización de estas mejoras.

En todo caso, es importante remarcar que ambas reformas, la estatal y la catalana, establecieron un máximo de incremento del gasto para que todos los propietarios de elementos privativos resulten vinculados. Es una prevención necesaria. Permitir que la mayoría simple imponga a los que se opongan al acuerdo una mejora que representa costes elevados, además de poder afectar el contenido esencial del derecho de propiedad, comporta una expropiación indirecta o “regulatoria” (*regulatory taking*) de particular a particular. La oposición al acuerdo no necesariamente se tiene que atribuir a codicia o falta de solidaridad, sino que a menudo vendrá motivada por la escasez de recursos de algunos propietarios, que no se encuentran en condiciones de asumir una inversión que, además, tal vez no podrán rentabilizar.

El tope es significativo, de forma que seguramente se podrá acordar por mayoría simple la instalación de placas solares, pero probablemente no el aislamiento de la envolvente del edificio. Hará falta, para hacerlo, una mayoría cualificada, si las obras comportan una modificación del título constitutivo o de los estatutos, o si afectan a la estructura y a la configuración exterior del edificio, o bien la unanimidad, si requieren la modificación de las cuotas de participación (art. 553-26 CCCat). No obstante, si la mayoría se consigue, los disidentes pueden encontrarse igualmente abocados a satisfacer unos gastos exorbitantes. E incluso si se trata de una obra cuyo coste no supera el máximo previsto, incrementar las cuotas de contribución a los gastos comunes en un 75 % puede resultar extraordinariamente difícil de afrontar para muchas personas. La imposibilidad de contribuir al coste de las obras tiene consecuencias. Con la intención de garantizar la posición de la comunidad ante la morosidad en el pago de los gastos comunes, se le otorga una posición privilegiada. Sus créditos se pueden exigir por la vía más rápida del procedimiento monitorio, son preferentes a los de otros acreedores y se adhieren al elemento

¹⁵ *Supra* n. 5.

privativo de que se trate, por medio de la afección real, que garantiza las deudas de los últimos tres (art. 9 de la LPH) o cuatro (art. 553-5 del CCCat) años y la parte vencida de la corriente. Por lo tanto, ante el incumplimiento de un propietario de elemento privativo, la comunidad puede hacer valer su posición ejecutando el inmueble y desplazando incluso al acreedor hipotecario, al menos si ha sido demandado.¹⁶ El riesgo de pérdida de la vivienda debido a la imposibilidad de hacer frente a los gastos comunes derivados de la mejora energética es evidente, e incluso los proyectos normativos europeos más proclives al establecimiento de obligaciones positivas prevén la necesidad de que los estados miembros impidan que se llegue a este extremo.¹⁷ El equilibrio es difícil de conseguir solo con el recurso al derecho privado.

Hay que tener en cuenta también que las instalaciones y mejoras de que se trata pueden requerir todo tipo de adaptaciones del edificio (comprendidos elementos comunes y privativos) y que con el tiempo irán surgiendo problemas derivados de la necesidad de actualizar los equipos o de sustituir los instalados para finalidades privativas por otros de uso común. El artículo 553-42 del CCCat prevé esto último, y obliga a la comunidad a cubrir los gastos de retirada y a indemnizar al propietario afectado si se le generan daños. Puede resultar necesario el establecimiento de servidumbres sobre elementos comunes o sobre elementos privativos, que se añaden al contenido ordinario de una propiedad caracterizada por relaciones de vecindad especialmente estrechas. El artículo 553-39 del CCCat contempla este tipo de situaciones, pero la redacción permite adivinar que está ideada para obras de conservación, de accesibilidad y de conexión a redes, sin incluir expresamente las mejoras de eficiencia energética. El artículo 9.1.c de la LPH es más genérico y, por lo tanto, encajan en su letra, si bien la casuística que se generará sin duda superará las normas ahora vigentes.

El CCCat también prevé un caso concreto, frecuente a la práctica: según el artículo 553-43.3, los propietarios de los elementos privativos a quienes corresponde el uso exclusivo de elementos comunes (como por ejemplo el titular del ático que tiene asignado el uso exclusivo de la azotea) pueden llevar a cabo obras de mejora de la eficiencia energética o hídrica e instalar sistemas de energías renovables sin necesidad de que lo acuerde la comunidad, pero haciéndose cargo del coste y teniendo que comunicarlo por si la comunidad prefiere una alternativa de interés general que no represente un incremento sustancial del coste. Parece que esta norma preserva la contenida en el artículo 553-25.4 del CCCat, según el cual, si un acuerdo priva a un propietario del uso de elementos comunes o modifica su cuota de participación, hace falta su consentimiento. En términos prácticos, y empleando un ejemplo, esto seguramente se traduce en que solo se podrán instalar placas solares en la azotea, cuyo uso exclusivo corresponde al propietario del ático, para uso privativo o para uso común si, habiendo tenido aquél la iniciativa, esto no representa un sobrecoste sustancial. Si la comunidad pretendiera instalar placas solares en la azotea en otro caso, estaría impidiendo el uso de un elemento común a quien lo tiene asignado y probablemente habría que modificar las cuotas de participación, con lo cual no se podría llevar a cabo la obra si no consintiera este propietario en concreto.

Finalmente, la legislación de propiedad horizontal también da cabida a la posibilidad de que se establezcan MEPS por parte de la Administración, en el contexto de la definición del deber de conservación (art. 10 de la LPH) y expresamente en cuanto a la eficiencia energética o hídrica (art. 553-25.2.b del CCCat), caso en el cual el acuerdo solo será necesario para la conclusión del contrato de obra y, si procede, para la financiación y la solicitud de ayudas, pero no para la realización de la mejora, a la cual tendrán que contribuir todos los propietarios de elementos privativos.¹⁸

¹⁶ Resoluciones de la (entonces) Dirección General de los Registros y del Notariado de 10 de agosto de 2006 (BOE, núm. 212, 05.09.2006, pp. 31726-31727) y de 22 de enero de 2013 (BOE, núm. 44, 22.2.2013, pp. 14352-14359).

¹⁷ Véase el considerando 48 de la Propuesta de Directiva de eficiencia energética de los edificios (Comisión Europea, 2021d).

¹⁸ La Ley 11/2022, de 29 de diciembre, de Mejoramiento Urbano, Ambiental y Social de los Barrios y Villas (DOGC, núm. 8823, 30.12.2022), que procede de una proposición de ley de julio de 2021 (es decir, anterior a la reforma del CCCat de diciembre de 2021), introdujo un artículo 553-25.bis en el CCCat sin derogar el artículo 553-25 del CCCat, al que contradecía abiertamente. Además de adoptar una numeración incorrecta, dado el diseño de código abierto que estableció la Ley 29/2002, de 30 de diciembre, primera ley del Código Civil de Cataluña (DOGC, núm. 3798, 13.01.2003, pp. 486-490), la norma era muestra de una voluntad de impulsar la renovación energética de los edificios sin tener en cuenta las consecuencias que puede acarrear para las personas y, en concreto, para el derecho a una vivienda digna. Así, por ejemplo, se exigía para las obras de mejora de la eficiencia energética la mayoría simple de cuotas de participación, pero no de propietarios, de modo que el titular único del 51 % de las cuotas estaba legitimado para imponer la reforma a los disidentes, que podrían ser la mayoría de las personas. Por otro lado, no se establecía una inversión máxima para que el acuerdo obligase a todos los propietarios a contribuir; por tanto, el gasto acordado por quien representase la mayoría de las cuotas podía ser ingente. Se trató de un error, propio de la precipitación normativa del momento, que da muestra de que la (loable) voluntad de profundizar en la renovación energética de los edificios requiere, para su adecuada articulación, normas guiadas en todo caso por

5 La financiación de la renovación: las “hipotecas verdes”

La renovación energética de los edificios requerirá financiación. Esto explica el convenio de la Generalitat de Catalunya con entidades financieras,¹⁹ el aval parcial del Estado a los préstamos concedidos con esa finalidad²⁰ y también el apoyo de la UE a iniciativas como la de la Federación Hipotecaria Europea y el Consejo Europeo de Bonos Garantizados, que, desde 2015, promueven las “hipotecas de eficiencia energética” (energy efficient mortgages, EEM), conocidas popularmente como “hipotecas verdes”. Se trata garantías reales diseñadas para asegurar préstamos destinados a la adquisición y a la renovación de edificios, residenciales o no residenciales, que cumplan o excedan los estándares de eficiencia energética marcados por la UE, o si la reforma supone un incremento de eficiencia energética de al menos un 30 por ciento.²¹

Las ventajas que, se considera, comportan para las partes (acreedor y deudor, pero también terceros) permiten vaticinar un “círculo virtuoso”. Para los prestatarios, habrá ahorro en el gasto energético, un incremento del valor de la propiedad gravada y unos intereses más bajos, así como el goce de un entorno laboral o residencial (y, en último término, de un clima) más saludable. Para quien presta, hay ganancias en términos de capacidad de mitigación de pérdidas y requisitos de provisión inferiores, atendida la menor probabilidad de incumplimiento y el incremento de las posibilidades de recuperar aquello invertido si se llega a la ejecución, dado el mayor valor del bien gravado. Se propone la titulización de estos créditos, por medio de bonos verdes, que atraigan inversiones. Como externalidades positivas, destaca también el crecimiento económico y la creación de puestos de trabajo a raíz de la renovación de los edificios, que tendría que beneficiar a los poderes públicos y a la sociedad en general debido a la reducción del consumo de energía y de la emisión de gases de efecto invernadero, el cumplimiento de objetivos de sostenibilidad supranacionales y la mejora del parque inmobiliario, con reducción del impacto sobre las finanzas públicas. Tanto los CEE como la etiqueta que promueven las referidas entidades tienen un papel central a la hora de consolidarlas.

Son múltiples los textos normativos y las iniciativas europeas que buscan incentivar la financiación sostenible. En particular, durante el proceso de revisión de la Directiva 2014/17/UE (DCI),²² uno de los puntos que la Comisión analiza es la posible utilización de esta norma para promover las EEM (Comisión Europea, 2021a). A pesar de que los estudios llevados a cabo hasta ahora no han encontrado que la DCI obstaculice la expansión de este tipo de hipotecas, han servido para hacer patentes las dificultades que surgen de la carencia de definiciones, que pueden conducir a lo que se denomina “green washing”; es decir, la técnica publicitaria consistente en calificar como sostenible un producto sin que necesariamente tenga un gran impacto en la lucha contra el cambio climático ni represente una ventaja competitiva real para los consumidores (Comisión Europea. Dirección General – FISMA, 2020).

Algunos operadores han sugerido la conveniencia de incluir la eficiencia energética en el procedimiento de evaluación de la solvencia del prestatario (art. 18 de la DCI), en vista de la correlación negativa entre hipotecas verdes y riesgo de incumplimiento.²³ Es una opción discutible, tanto por el peso relativo de la mencionada correlación negativa como por el papel que juega el control de solvencia desde la perspectiva de la estabilidad del sistema financiero, pero también desde la óptica de la protección de consumidores.

una ponderación de los intereses en juego. La Ley 3/2023, de 16 de marzo, de Medidas Fiscales, Financieras, Administrativas y del Sector Público para 2023 (DOGC, núm. 8877, 17.03.2023) derogó el artículo 553-25.bis del CCCat (disposición derogatoria 2.h).

19 Resolución ECO/454/2022, de 24 de febrero, por la que se da publicidad al Convenio entre la Agencia de la Vivienda de Cataluña, el Departamento de Economía y Hacienda, Avalis de Catalunya, SGR, el Instituto Catalán de Finanzas y varias entidades financieras, para la financiación a comunidades de propietarios y personas físicas y jurídicas privadas, para los programas de ayudas en materia de rehabilitación residencial del Plan de recuperación, transformación y resiliencia, financiado por los fondos Next Generation EU (DOGC, núm. 8616, 01.03.2022).

20 Ley 10/2022, de 14 de junio, artículo 4 (*supra* n. 5).

21 Véase la [Energy Efficient Mortgages Initiative](#).

22 Directiva 2014/17/UE del Parlamento y del Consejo, de 4 de febrero de 2014, sobre los contratos de crédito celebrados con los consumidores para bienes inmuebles de uso residencial y por la que se modifican las Directivas 2008/48/CE y 2013/36/UE y el Reglamento (UE) no 1093/2010. (DOUE L, núm. 60, 28.02.2014, pp. 34-85).

23 Kaza et al. (2014), Guin y Korhonen (2018, 2020). Véanse también los [informes del European Energy efficient Mortgages Market Implementation Plan](#) (2019).

El menor riesgo de incumplimiento se explica, en primer lugar, por el ahorro en el consumo de energía, que permite que el prestatario tenga más recursos disponibles para hacer frente a la devolución del préstamo. Seguramente esta es una premisa válida, pero nada garantiza que sea sostenida durante toda la vigencia del préstamo, vista la volatilidad de los mercados energéticos, que no se sabe cómo evolucionarán a medida que incrementa la producción de energía renovable, y la depreciación –cuando no obsolescencia o caducidad– de los sistemas de eficiencia energética y de las mejoras de la construcción en un marco de tecnología en constante desarrollo. No hay ninguna certeza de que lo que hoy merece un CEE de la categoría más alta, lo obtenga en unos (pocos) años. Y, por lo tanto, nada permite asegurar que la hipoteca siga siendo verde. También el incremento de valor del inmueble gravado es temporal, con lo cual el riesgo que asumen tanto el deudor como el acreedor crece, ya que la venta o la ejecución pueden ser insuficientes para cubrir lo que se debe. El endeudamiento será también mayor, puesto que hace falta una inversión más elevada para adquirir o rehabilitar con niveles altos de eficiencia energética. En conexión con esto último, hay otro motivo que explica la correlación negativa entre hipotecas verdes y riesgo de incumplimiento: la selección por razón de los ingresos. Pueden acceder a financiación para compras o inversiones de mayor valor aquellos que demuestran una mayor capacidad de generar recursos, y estos son ya naturalmente los menos proclives a la morosidad. Al otro extremo quedan las personas con menos recursos, que no podrán acceder a la financiación para llevar a cabo las reformas y seguirán pagando facturas de energía elevadas y unos intereses para la adquisición más altos; esto explica también el mayor riesgo de incumplimiento.²⁴ Quizá las hipotecas verdes son un producto financiero óptimo solo para los menos necesitados de apoyo.

En cuanto a la oportunidad de introducir la eficiencia energética del inmueble que se adquiere o que se renueva en el proceso de análisis de la solvencia del prestatario consumidor, hay que tener en cuenta que el artículo 18 de la DCI atribuye un peso predominante a la previsión de que el consumidor pueda hacer frente a las obligaciones asumidas, sin que tenga que prevalecer el hecho de que el valor del inmueble exceda la cuantía prestada. Esto significa que los ingresos y los gastos del prestatario son los que determinan si se concede o no la financiación (Arroyo, 2020-2021). Por lo tanto, unos ingresos adecuados, junto con el ahorro en el coste de la energía y la bonificación de tipo de interés, tendrían que conducir a mejorar el perfil crediticio. De todas maneras, el artículo 18 de la DCI prevé expresamente un supuesto en que la evaluación puede basarse de manera principal en el incremento de valor del inmueble, que es justamente el caso en que el préstamo se destina a la rehabilitación, lo cual incluye también la renovación energética.

No obstante, tanto de cara a las expectativas del consumidor como de la estabilidad del sistema financiero, conviene recordar una vez más que el incremento de valor del inmueble puede ser transitorio, debido al riesgo de rápida obsolescencia de las mejoras, a los estragos que pueda generar un clima que cambia de manera cada vez más abrupta y al impacto de crisis sistémicas. Y, en todo caso, la mejor expectativa de retorno del préstamo se tiene que equilibrar con la también mayor inversión realizada.

Los informes elaborados hasta ahora para la revisión de la DCI demuestran que los prestamistas no parecen todavía demasiado proclives a incluir las EEM en sus carteras y, cuando lo hacen, las bonificaciones de tipos de interés no tienen un gran impacto en las cuotas a satisfacer. Los consumidores se muestran también reacios a asumir inversiones importantes con el consiguiente riesgo de sobreendeudamiento.²⁵ Esto es justamente lo que la normativa de protección de consumidores ha querido inculcar por medio de una abundante información precontractual, periodos de reflexión y de desistimiento y la promoción de la cultura financiera. Además, en el caso de la renovación energética, hay incertidumbre en cuanto a la rentabilidad de la inversión, en cuanto al incremento de valor que pueda experimentar el bien, en cuanto al impacto de la obra en el CEE, en cuanto al acceso o no a ayudas y con qué costes de transacción e, incluso, en cuanto al beneficio ambiental que efectivamente se consiga (Comisión Europea. Dirección General – FISMA, 2020). Las prevenciones de los consumidores están justificadas a la hora de valorar opciones de financiación, puesto que, a la complejidad inherente al producto financiero, se añade la relativa al producto en que se invierte. La política monetaria de contracción adoptada por el Banco Central Europeo para combatir la inflación influye también negativamente en el recurso a la financiación. Se vaticina un incremento de la morosidad hipotecaria a raíz de la expansión de los MEPS (Gros, 2022).

24 En el mismo sentido, Comisión Europea. Dirección General - FISMA (2020).

25 Véase el [informe de EEMI, E-ON y Basis](#) (2022).

Por otro lado, las comunidades de propietarios organizadas en el régimen de propiedad horizontal previsto en la LPH o en el CCCat no se beneficiarán de las ventajas que pueden presentar las EEM, porque la comunidad no es propietaria de ningún inmueble que pueda gravar en garantía de la obligación. Por lo tanto, tendrán que hacer frente a préstamos personales, que generalmente devengan intereses más altos que los créditos hipotecarios, sin perjuicio de que puedan tener bonificaciones por medio de convenios entre entidades financieras y poderes públicos o por pacto, dado que estos préstamos también pueden ser verdes. La garantía hipotecaria solo puede recaer sobre un elemento privativo (el piso o local), con su correspondiente cuota de participación en los elementos comunes. De hecho, la reforma del CC español y de la Ley Hipotecaria de 1939²⁶ tuvo como objetivo dotar de mayor independencia a cada unidad para que se pudiera emplear como garantía de los préstamos necesarios para la reconstrucción de edificios afectados por la Guerra Civil. En la actualidad, esta configuración representa una traba para la renovación energética de los edificios en régimen de propiedad horizontal. Se proponen soluciones diversas. Algunos defienden la atribución de personalidad jurídica –y la titularidad del edificio– a la comunidad.²⁷ Esta alternativa supondría, sin embargo, desterrar un sistema muy arraigado y que, hasta ahora, funciona razonablemente bien. Más conservadora y también útil es la tesis que propone permitir que el acreedor se subroge en los privilegios de la comunidad contra el propietario moroso (Carrasco, 2021). Otras vías son dignas de ser exploradas (González, 2021; Fuentes-Lojo, 2022). Sin duda, siempre cabe la posibilidad de que todos los propietarios de elementos privativos los hipotequen en garantía de lo que, en realidad, es una misma deuda, pero esto daría como resultado tantas hipotecas como elementos privativos (y fincas registrales) haya y no sería especialmente atractivo para el acreedor, que podría encontrarse con que los diferentes deudores estén en situaciones diversas, justificándose quizá en algunos casos la aplicación de medidas de protección para personas en riesgo de exclusión, de forma que el resultado final no sería nunca la realización de valor del inmueble entero. Además, supondría un retorno por la vía de hecho a la regla de la unanimidad, de la cual la legislación de propiedad horizontal se ha querido apartar, especialmente en materias sensibles como la accesibilidad y la renovación energética.

6 Subvenciones y riesgo de exclusión: los paliativos a la vulnerabilidad

Uno de los retos que genera la transición ecológica es asegurar que no quede nadie atrás por carencia de medios económicos. La Resolución DSO/825/2022, de 22 de marzo,²⁸ que despliega las ayudas Next Generation EU a tal efecto, prevé que pueda haber personas especialmente vulnerables a las cuales haya que subvencionar íntegramente el gasto incurrido, con los topes que marca la misma norma (art. 8.5.a).²⁹

El problema se encuentra, no obstante, en los requisitos establecidos para valorar la vulnerabilidad en este contexto: se prevé un máximo de ingresos de dos veces el indicador de renta de suficiencia de Cataluña (IRSC) y una escala hasta un máximo de tres veces el IRSC en función de la edad y del grado de discapacidad de las personas que integren la unidad familiar. Tomando como base el IRSC de 2022, esto significa que una unidad familiar que, por razón de sus ingresos, podría acogerse, por ejemplo, al Código de Buenas Prácticas para deudores hipotecarios sin recursos³⁰ no tendría, en cambio, la posibilidad de conseguir un cien por cien de ayuda para la mejora energética de su vivienda, porque no se la considera vulnerable a tal efecto. Se perciben todavía las mejoras energéticas como un lujo, cuando son una necesidad, y, además, las personas que viven

26 Ley de 26 de octubre de 1939, sobre Construcción, Gravamen y Régimen de Viviendas de Pisos o Partes Determinadas (BOE, núm. 301, 28.10.1939, pp. 6034-6036).

27 Recupera la discusión Pérez (2017).

28 Resolución DSO/825/2022, de 22 de marzo, por la que se abre la convocatoria para la concesión, en régimen de concurrencia pública no competitiva, de subvenciones al amparo del Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, financiado por la Unión Europea-Next Generation EU, para las actuaciones del Programa de rehabilitación a nivel de edificio de tipología residencial unifamiliar y plurifamiliar, del Programa de actuaciones de mejora de la eficiencia energética en viviendas y del Programa para la elaboración del libro del edificio existente para la rehabilitación y la redacción de proyectos de rehabilitación (ref. BDNS 616994) (DOGC, núm. 8635, 28.03.2022).

29 Con la finalidad de no generar disparidades en el territorio a raíz del tipo de vivienda, la Resolución DSO/825/2022 incluye en la definición de vulnerabilidad tanto a los propietarios de elementos privativos en régimen de propiedad horizontal como a los que habitan en viviendas unifamiliares.

30 Real Decreto Ley 6/2012, de 9 de marzo, de Medidas Urgentes de Protección de Deudores Hipotecarios sin Recursos, modificado en múltiples ocasiones; la última reforma, por ahora, se llevó a cabo por medio del Real Decreto Ley 19/2022, de 22 de noviembre (BOE, núm. 281, 23.11.2022, pp. 159725-159751).

en edificios organizados en régimen de propiedad horizontal no tienen manera de evitar llevar a cabo una inversión que les puede resultar ruinosa.

Por otro lado, la norma parte de unos ingresos inmutables (los del año anterior o, excepcionalmente, los del año en curso). No tiene en cuenta que la situación económica de los solicitantes puede variar con el tiempo por circunstancias sobrevenidas, como jubilaciones o discapacidades, que reduzcan significativamente los ingresos, a pesar de que se prevén plazos de financiación considerablemente largos.³¹

Esta normativa tampoco soluciona la necesidad de cubrir los costes de la inversión por adelantado: las subvenciones y las posibles deducciones fiscales se condicionan a la acreditación de la compleción de las obras y, en muchos casos, a la obtención del CEE del edificio que demuestre la mejora. Además, las convocatorias de ayudas permanecen, por ahora, abiertas, pero sujetas a que no se agoten los fondos que se les destinan, de forma que es posible que la subvención no se obtenga, a pesar de la concurrencia de circunstancias que determinen la vulnerabilidad.

7 La voluntad de participación pública en las plusvalías generadas por obras de mejora energética de los edificios subvencionadas: ¿nuevas cargas reales y resurgimiento de los censos?

Las administraciones destinan cantidades importantes de dinero al fomento de la renovación energética. Esto incluye también cubrir los costes que personas consideradas vulnerables no podrían asumir. Por lo tanto, puede parecer lógico que los poderes públicos pretendan recuperar la inversión, o una parte de esta, si se dan determinadas circunstancias y, en particular, si se manifiesta una ganancia –una plusvalía– generada por la mejora energética del inmueble. Se quiere evitar que los particulares se enriquezcan a cargo de recursos públicos. No obstante, algunas de las normas que prevén este retorno de las subvenciones presentan inconvenientes. Por un lado, parten de la premisa –que ya se ha cuestionado– de que el incremento de valor causado por la renovación energética perdurará en el tiempo. Por otro lado, las concretas previsiones adoptadas se refieren de manera genérica a conceptos del derecho civil, que pueden servir a los objetivos perseguidos, pero que, tal como se configuran, resultan distorsionadoras.

El artículo 8.5.c de la Resolución DSO/825/2022 es ejemplo de lo primero, al establecer que:

- c) La concesión de subvenciones por vulnerabilidad comportará la obligación de carga registral para los propietarios de las viviendas acogidas a la ayuda adicional a favor de la AHC por un periodo de 90 años, transcurridos los cuales se tendrá que devolver este importe actualizado por el IPC. En el caso de transmisión se tendrá que devolver este importe, también actualizado por el IPC, excepto en supuestos de transmisión mortis causa, caso en el que se mantendrá la carga hasta los 90 años desde su concesión, teniendo que devolverlo en aquel momento o en el momento en que se produjera una primera transmisión.

Esta norma ordena una “obligación de carga registral para los propietarios de las viviendas”. El marco legal general de estas cargas se encuentra en el artículo 31.4 de la Ley estatal 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y lo despliega en sede registral el artículo 155 del Reglamento Hipotecario. El primero de estos preceptos prevé el caso en que se hayan concedido subvenciones para la adquisición, construcción, rehabilitación o mejora de bienes inventariables y establece una garantía para el crédito de reintegración a la Administración de las cantidades percibidas si el beneficiario incumple la obligación de destinar el dinero a la finalidad concreta para la cual se concedió la subvención o si enajena el bien sin autorización administrativa. La garantía consiste en que el bien queda afecto al pago sea quién sea su poseedor, salvo que se trate de un tercero protegido por la fe pública registral. Es una previsión que ha dado lugar a múltiples discusiones, debido a su indeterminación (Rodríguez García, 2012). Parece seguro concluir que no se creó una nueva “hipoteca legal tácita” al estilo de los privilegios especiales para cobrar sobre determinados bienes que corresponden a la Administración, a las aseguradoras y a las comunidades de propietarios en régimen de propiedad horizontal, sino que la afección del bien requiere la previa constancia registral, a la cual se refiere el artículo 8.5.c de la Resolución DSO/825/2022.

Conviene tener en cuenta que los dos supuestos son diferentes: mientras que la Ley General de Subvenciones prevé el incumplimiento del deber de destino de la subvención obtenida, la Resolución establece la afección

31 Véase el convenio entre el Gobierno catalán y varias entidades financieras, que prevé plazos de quince años (*supra* n. 19).

para un caso en que el referido deber se ha cumplido, pero se obliga a devolver las cantidades recibidas igualmente, al cabo de nueve décadas –o antes, si se transmite el inmueble–. La vinculación de terceros que consulten el Registro de la Propiedad naturalmente tendrá el efecto de reducir el valor en venta de la finca de que se trate, y, atendida la extensión temporal con que se prevé, difícilmente se compensará con la inversión realizada. Si se enajena el bien transcurridos unos cuantos años, es muy posible que el incremento de valor que habría supuesto la inversión haya menguado o se haya desvanecido completamente, lo cual es casi seguro que habrá tenido lugar pasados noventa años.

Por otro lado, las cargas reales de larguísima duración como estas pueden distorsionar el funcionamiento regular de la garantía de seguridad en el tráfico jurídico que desarrolla el Registro de la Propiedad, tal como demuestra la historia de otra de las instituciones civiles de que hace uso la legislación de fomento de la renovación de los edificios: el derecho de censo.

El modelo de carga real por excelencia es el derecho de censo, regulado actualmente en los artículos 565-1 a 565-33 del CCCat. A este se refiere la Ley 11/2022, de 29 de diciembre.³² En efecto, el artículo 22 de esta disposición prevé que las viviendas y locales de propiedad privada que se beneficien directamente de las ayudas que regula se pueden gravar con un derecho de “censo enfiteútico a fin de que, en caso de transmisión, las administraciones públicas puedan resarcirse, en su caso, del incremento del valor de los inmuebles derivado de las inversiones efectuadas”.

El derecho de censo es actualmente un derecho real limitado sobre cosa ajena, que atribuye a su titular (el censalista) el derecho a percibir una prestación dineraria anual que tiene que satisfacer el titular de la finca (el censatario), y cuyo pago garantiza el inmueble, de forma que, en caso de incumplimiento por parte del censatario, se puede realizar el valor de la finca.³³ Tiene sus orígenes en las figuras medievales enfiteúticas, que se caracterizaban por el dominio dividido: se permitía el comiso del bien grabado en caso de incumplimiento y se aseguraba el reconocimiento del dominio directo por medio de la percepción de una cantidad, denominada “laudemio”, cuando se transmitía la finca. La noción de enfiteusis como dominio dividido se erradicó del derecho civil catalán a partir de la Ley de 31 de diciembre de 1945,³⁴ y, desde entonces, aun en su nueva concepción de derecho real limitado, se han sucedido disposiciones encaminadas a eliminar censos antiguos que todavía pueden permanecer y que, generalmente, toman relevancia cuando se transmite la finca. Esto sucede, en primer lugar, porque difícilmente se consigue una buena financiación hipotecaria si el acreedor no tiene garantizado el primer rango registral, de forma que hay que redimir el censo antes de comprar. En segundo lugar, porque el laudemio se calcula como un porcentaje del precio de transmisión y puede ascender a cantidades importantes. Por este motivo, algunos inversores han comprado derechos de censo existentes y con constancia registral, pero inactivos debido a la falta de interés por cobrar cánones irrisorios o imposibles de calcular, con el objetivo de beneficiarse del laudemio o de la redención.³⁵ Este es un problema pendiente de resolución, como seguramente también lo es la revisión de algunos de los rasgos característicos del censo, que lo han abocado al desuso. Sin embargo, incluso en su configuración actual, el censo puede servir a las políticas públicas de vivienda y de renovación de edificios, al establecer una carga sobre el inmueble, que lo grava con independencia de quien sea titular, y asegurar de este modo un rendimiento en forma de un canon o pensión, de cantidad tal vez modesta, pero de larga duración (el censo enfiteútico se caracteriza por ser perpetuo y redimible).

Lo que pretende regular el artículo 22 de la Ley 11/2022 no es un derecho de censo, ni enfiteútico ni de ningún tipo. No se establece la percepción de una prestación dineraria anual, que define al derecho, sino que se persigue únicamente la participación en la plusvalía que se manifieste en caso de transmisión, como si de un laudemio se tratara, pero con la diferencia de que el laudemio no es esencial al censo enfiteútico y no depende del incremento de valor del inmueble como resultado de unas obras, sino del precio de venta. El error es mayúsculo desde la perspectiva del derecho civil, y demuestra, una vez más, la necesidad de superar la dicotomía entre el derecho privado y el derecho público para producir normas coherentes.³⁶

32 *Supra* n. 18.

33 Véase Mirambell (2007).

34 Ley de 31 de diciembre de 1945, sobre Inscripción, División y Redención de Censos (BOE, núm. 4, 04.01.1946, pp. 150-160).

35 Se ha hecho eco de ello la prensa: Muñoz (2021), Llimós (2022).

36 Como nota positiva, el artículo 22 de la Ley 11/2022 reconoce que el incremento de valor puede no haberse producido o puede haber desaparecido en el momento de la transmisión, incluso durante los diez años de duración prevista del supuesto censo enfiteútico, y que el importe a percibir deberá reducirse progresivamente.

8 Consideraciones finales

La sostenibilidad es un objetivo general a la consecución del cual tiene que contribuir de manera relevante la renovación energética de los edificios. Para llevarla a cabo, son necesarios esfuerzos tanto desde el sector público como del privado.

Las instituciones propias del derecho privado pueden y deben coadyuvar a la transformación ecológica y digital que lidera la UE. Sin ir más lejos, el derecho de propiedad se ha modulado a lo largo del tiempo para incorporar dentro de su contenido ordinario finalidades sociales, y es capaz de abrazar ahora objetivos ecológicos. Es, además, el derecho gravable por excelencia, y, por lo tanto, facilita el acceso a la financiación verde.

En las páginas que preceden se han destacado algunas de las vías por medio de las cuales el derecho civil puede contribuir a la descarbonización de los edificios, pero, si la transición tiene que ser realmente justa y no dejar a nadie atrás, hacen falta apoyos públicos eficientes y directos para evitar que la renovación energética sea el detonante de la exclusión social y residencial. La generalización de los MEPS que propone la UE, sin ayudas públicas por avanzado, puede conducir a la pérdida de la vivienda para aquellas personas que no puedan hacer frente a las inversiones requeridas. Lo mismo sucede si las reformas del régimen de propiedad horizontal se llevan a cabo obviando que quien se opone en un acuerdo de renovación quizá lo hace porque no puede asumir los costes. Las hipotecas verdes, a pesar de presentar ventajas, difícilmente ampararán a las personas con menos recursos, y, debido a la configuración legal del régimen, no permiten garantizar obligaciones contraídas por comunidades de propietarios. Los arrendadores necesitan incentivos para llevar a cabo reformas de entidad significativa, pero la situación del mercado de alquiler de viviendas y la duración legal mínima de los contratos seguramente desaconsejan que se repercutan los gastos en el arrendatario.

Por otro lado, las iniciativas adoptadas desde el derecho público para paliar la vulnerabilidad parten de unos requisitos muy restrictivos y emplean herramientas del derecho privado de manera poco meditada (en el caso de las cargas registrales); en otras ocasiones, se hace referencia a figuras civiles de manera errónea (como sucede con el derecho de censo).

Todo ello sugiere la necesidad de incrementar la interlocución a escala legislativa entre el derecho público y el derecho privado. No hay duda de que estos son tiempos de inflación normativa motivada por situaciones de urgencia constante, que no facilitan la producción legislativa meditada, pero representan también una buena oportunidad para explorar nuevas maneras de afrontar los retos de la transición y profundizar en las múltiples opciones de colaboración público-privada a las que invitan los avances tecnológicos.³⁷

9 Referencias

- Ahlrichs, Jakob, y Rockstuhl, Sebastian. (2022). Estimating fair rent increases after building retrofits: A maximum fairness approach. *Energy Policy*, 164. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2022.112923>
- Anderson, Miriam. (2021a). La doble dimensión del derecho a la vivienda en el ámbito privado: objeto especialmente protegido y límite del derecho de propiedad. *Derecho Privado y Constitución*, 38, 81-117. <https://doi.org/10.18042/cepc/dpc.38.03>
- Anderson, Miriam. (2021b). La normativa sobre lloguer social: perspectives des del Dret privat. En Institut de Dret Privat Europeu i Comparat y Universitat de Girona (coord.), *Compra-venda, arrendaments i noves modalitats d'ús temporal de béns* (pp. 359-453). Documenta Universitaria.
- Arroyo Amayuelas, Esther. (2020-2021). Responsible Lending. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, 17-18, 209-239.
- Barnes, Richard A. (2013). The capacity of property rights to accommodate social-ecological resilience. *Ecology and Society*, 18(1):6. <https://doi.org/10.5751/ES-05292-180106>

³⁷ De ello son ejemplo destacado las comunidades locales de energía, todavía embrionarias a todos los niveles legislativos, que permiten la participación en la producción de energía renovable a los entes municipales y la cobertura de las contribuciones de personas con pocos recursos. Véase González (2020).

- Bryner, Nicolas A. (2016). [Public Interests and Private Land: The Ecological Function of Property in Brazil](#). *Virginia Environmental Law Journal*, 34(1), 122-151.
- Carrasco Perera, Ángel. (2021). [Contratos de financiación y avales de comunidades de propietarios para rehabilitación de eficiencia energética](#). *Gómez-Acebo & Pombo*.
- Clavijo Mora, Juliana Paola, y Jácome Parada, Eliana María. (2021). La función ecológica de la propiedad y participación ambiental: dos promesas de la Constitución Ecológica de 1991. *Revista de Estudios Socio-Jurídicos*, 23(1), 71-98. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/sociojuridicos/a.9583>
- Comisión Europea. (2020). [Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Oleada de renovación para Europa: ecologizar nuestros edificios, crear empleo y mejorar vidas](#). COM(2020) 662 final.
- Comisión Europea. (2021a). [Informe de la Comisión al Parlamento y al Consejo relativo a la revisión de la Directiva 2014/17/UE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los contratos de crédito celebrados con los consumidores para bienes inmuebles de uso residencial](#). COM(2021) 229 final.
- Comisión Europea. (2021b). [Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la eficiencia energética \(versión refundida\)](#). COM(2021) 558 final.
- Comisión Europea. (2021c). [Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Fondo Social para el Clima](#). COM(2021) 568 final.
- Comisión Europea. (2021d). [Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la eficiencia energética de los edificios \(refundición\)](#). COM(2021) 802 final.
- Comisión Europea. Centro Común de Investigación. Castellazzi, Luca, Bertoldi, Paolo, y Economidou, Marina. (2017). [Overcoming the split incentive barrier in the building sector: unlocking the energy efficiency potential in the rental & multifamily sectors](#). Publications Office.
- Comisión Europea. Dirección General - FISMA (2020). [Evaluation of the Mortgage Credit Directive \(Directive 2014/17/EU\): final report](#). Publications Office.
- Comité Económico y Social Europeo. (2021). [Dictamen sobre la "Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo per el que se establece un Fondo Social para el Clima"](#). (DOUE C, núm. 152, 06.04.2022, pp. 158-165).
- Convención Constitucional. (2022). [Propuesta de Constitución Política de la República de Chile](#).
- De Snoo, Arjen, Lameijer, Jaap, y Haverkamp, Ernst. (2019, 23 de abril). [Energy performance regulations and investing in Dutch real estate](#). *DLA Piper*.
- Energy Efficient Mortgages Initiative (EEMI), E-ON y Basis. (2022). [Appendix: Consumer Research Insights across European Markets on Green Mortgage Propositions](#).
- Esteve Alguacil, Laura, y Elizalde Salazar, Idoia. (2020). La reforma de l'obligació d'oferir una proposta de lloguer social i altres novetats del Decret llei 17/2019. Una anàlisi des del dret privat. *Revista Catalana de Dret Privat*, 22, 39-75.
- European Energy efficient Mortgage Market Implementation Plan. (2019, 8 de mayo). *Technical report on risk management analysis*. Ref. Ares (2019)3073260.
- European Energy efficient Mortgage Market Implementation Plan. (2019, 12 de junio). *Final report on the correlation between energy efficiency and probability of default*. Ref. Ares (2019)3744929.
- Fuentes-Lojo Rius, Alejandro. (2022, 5 de enero). Novedades legales sobre obras para la mejora de la eficiencia energética en comunidades de propietarios. *Diario La Ley*, 9983.
- Gevorgian, Aleksandr, Pezzutto, Simon, Zambotti, Stefano, Croce, Silvia, Filippi Oberegger, Ulrich, Lollini, Roberto, Kranzl, Lukas, y Müller, Andreas. (2022). [European Building Stock Analysis - A country by country descriptive and comparative analysis of the energy performance of buildings](#). Euracresearch/BuiltHub.

- González Carrasco, María del Carmen. (2021, 5 de noviembre). La “nueva” capacidad crediticia de las comunidades de propietarios (Nota de urgencia a la incidencia del RD-Ley 19/2021, de 5 de octubre, en el régimen jurídico de la propiedad horizontal). *Diario La Ley*, 9946.
- González Ríos, Isabel. (2020). Las “comunidades energéticas locales”: un nuevo desafío para las entidades locales. *Revista Vasca de Administración Pública*, 117, 147-193. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.117.2020.04>
- Gros, Marianne. (2022, 17 de agosto). [Mortgage defaults could rise if energy-efficient policy tightens across European housing](#). *Euromoney*.
- Gruyaert, Dorothy. (2022, 29-30 de septiembre). *The positive obligation to renovate: Towards social responsibility for owners?* [Ponencia]. International hybrid conference: Takings for Climate Justice and Resilience, Groningen, Países Bajos.
- Guin, Benjamin, y Korhonen, Perttu. (2018, 16 de octubre). [Insulated from risk? The relationship between the energy efficiency of properties and mortgage defaults](#). *Bank Underground*.
- Guin, Benjamin, y Korhonen, Perttu. (2020). [Does energy efficiency predict mortgage performance?](#) Bank of England. *Staff Working Paper*, 852.
- Irish Green Building Council. (2019). [Overcoming the split incentive barrier in the private rental market - International Case Studies](#).
- Kaza, Nikhil, Quercia, Roberto G., y Yue Tian, Chao. (2014). Home Energy Efficiency and Mortgage Risks. *Cityscape*, 16(1), 279-298.
- Lauroba Lacasa, María Elena. (2021). ¿Qué modelos de propiedad ampara la constitución? (o cómo imaginamos el derecho de propiedad en los próximos cincuenta años). En Ángel Serrano de Nicolás (coord.), *Nuevas perspectivas iusprivatistas a los 40 años de la Constitución española* (pp. 251-320). Marcial Pons.
- Lizundia Uranga, Iñigo, Etxepare Iginiz, Lauren, Sagarna Aramburu, Maialen, y Uranga Santamaría, Eneko Jokin. (2018). El coste de la obligatoria rehabilitación energética de la vivienda colectiva: ¿un problema social? *Informes de la Construcción*, 70(551). <https://doi.org/10.3989/ic.59856>
- Llimós, Albert. (2022, 8 de enero). [Pagar 20.000 euros a un marquès quan vens el teu pis](#). *Ara*.
- Mirambell i Abancó, Antoni. (2007). Els censos en l'actual Codi civil de Catalunya. *Revista Jurídica de Catalunya*, 106(2), 337-385.
- Muñoz Sentmenat, Toni. (2021, 11 de noviembre). [Un tribut feudal impedeix a veïns del Vallès de vendre's el pis](#). *La Vanguardia*.
- Parlamento Europeo. (2023). [Enmiendas aprobadas por el Parlamento Europeo el 14 de marzo de 2023 sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la eficiencia energética de los edificios \(refundición\)](#). (COM(2021)0802–C9-0469/2021–2021/0426(COD)).
- Pérez Miralles, José Arturo. (2017). Atribución de personalidad jurídica a las comunidades de propietarios en el régimen jurídico de la propiedad horizontal. *Actualidad Civil*, 1, 30-45.
- Rodríguez García, José Manuel. (2012). [Límites para ser beneficiario de subvenciones](#) [Tesis doctoral]. Universidad de Valladolid.
- Rodríguez Morata, Federico A. (2020). Artículo 22. En Rodrigo Bercovitz Rodríguez-Cano (coord.), *Comentarios a la Ley de Arrendamientos Urbanos* (pp. 751-775). Thomson Reuters Aranzadi.
- Sunderland, Louise, y Santini, Marion. (2020). [Case studies: Minimum energy performance standards for European buildings](#). *RAP online*.
- Weatherall, David, McCarthy, Frankie, y Bright, Susan. (2018). Property law as a barrier to energy upgrades in multi-owned properties: insights from a study of England and Scotland. *Energy Efficiency*, 11, 1641-1655. <https://doi.org/10.1007/s12053-017-9540-5>