
RENOVAR MEJOR: ■ **LECCIONES DE EUROPA**

RESPUESTA
A LA CONSULTA DEL GOBIERNO

NOVIEMBRE DE 2020

■ RESUMEN EJECUTIVO

La descarbonización del sector de la construcción es un requisito previo para lograr la neutralidad de carbono, tanto en Francia como en muchos otros países. Los edificios son responsables del 36 % de las emisiones de gases de efecto invernadero en la Unión Europea y del 28 % en Francia, teniendo en cuenta las emisiones indirectas relacionadas con la producción de electricidad y calor. Tres cuartas partes de los edificios europeos siguen siendo ineficientes y están mal aislados, lo que acarrea grandes necesidades energéticas y un gran problema de precariedad energética. Así pues, los edificios consumen cerca del 40 % de la energía final en Europa. Los sistemas de calefacción, primera partida de consumo de los edificios, siguen estando ampliamente carbonados (principalmente gas natural y gasóleo para uso doméstico).

El esfuerzo de transición en este sector, ya en marcha, debe acelerarse cuanto antes. Esto requiere **una planificación plurianual**, coordinada entre el gobierno y los territorios. Esta planificación debe **incluir el apoyo y la financiación de los hogares y las empresas, así como el desarrollo de sectores** de renovación y construcción con bajas emisiones de carbono, de modo que todo el parque de edificios presente una ausencia de emisiones de carbono para 2050. También debe incluir los **retos de adaptación al cambio climático, en particular el confort térmico en la estación cálida**, en un contexto de aumento de la frecuencia de las olas de calor, que se intensificará en las próximas décadas. Actuar en el sector de la construcción no sólo es necesario para el clima: **la renovación masiva de los edificios permite responder a los retos de la recuperación económica, el empleo y el poder adquisitivo mediante la reducción de los gastos energéticos. También permite reducir la vulnerabilidad.** En el informe anual de 2020 del Alto consejo para el clima (Haut conseil pour le climat) se detallan las sinergias y oportunidades entre la renovación energética, la recuperación económica y las preocupaciones de salud pública.

La renovación energética, tal como se define en este informe, incluye por un lado la mejora de la eficiencia energética del propio edificio - aislamiento de la envoltura y mejora de la eficiencia del sistema de calefacción - y por otro lado el cambio a una fuente o vector de energía sin emisiones de carbono (electricidad, calefacción urbana, biomasa, energía solar térmica, etc.). La Comisión Europea estima que la tasa anual de renovación energética de los edificios europeos debe

duplicarse por lo menos para 2030, prestando especial atención a las denominadas renovaciones «profundas», es decir, las que mejoran considerablemente la eficiencia energética de los edificios, y evitando los enfoques «gestuales» sin un criterio amplio y coherente.

Francia se ha fijado objetivos ambiciosos en el sector de la construcción, pero ya ha **quedado muy atrás en la trayectoria de la Estrategia nacional de bajas emisiones de carbono (SNBC)**, superando el primer presupuesto de carbono en cerca de un 11 % (período 2015-2018). La tasa de reducción de las emisiones sigue siendo de menos de la mitad de la tasa fijada por la SNBC, y el número de renovaciones eficientes está estancado, a una tasa media del 0,2 % anual.

Teniendo en cuenta las diferencias de clima y superficie de la vivienda en el sector residencial, **Francia parece tener el peor desempeño en materia de vivienda** en comparación con Suecia, los Países Bajos, el Reino Unido y Alemania, los cuatro países destacados en la consulta gubernamental y estudiados en el presente informe. Todos estos países están asistiendo a la mejora del rendimiento energético de sus edificios residenciales con el tiempo, y Francia está progresando a un ritmo similar a la media europea. Aunque el mix energético de la calefacción francesa no es más intensivo en carbono que la media europea, su menor rendimiento energético sí genera mayores emisiones directas de CO₂. **Francia también está en la cola en términos de emisiones directas de CO₂ de su parque de edificios terciarios.**

El retraso observado en Francia para la descarbonización del sector de la construcción puede explicarse por los **numerosos obstáculos que se oponen a la renovación energética**: políticas y medidas no adaptadas a las necesidades de una renovación profunda, el largo tiempo necesario para renovar los edificios y estructurar el sector, la escasa capacidad de financiación de los hogares, la falta de incentivos y apoyo en los sectores residencial y terciario, la falta de dominio de las soluciones técnicas y la falta de información. Estos cuellos de botella dificultan la aplicación de los cambios estructurales necesarios para reducir las emisiones, y se encuentran en distintos grados en los cuatro países comparados. De hecho, la renovación de la energía sigue siendo un gran desafío para los países estudiados en este informe, todos los cuales registran tasas de renovación inferiores a sus objetivos.

Las políticas públicas en el sector de la construcción de los países estudiados ofrecen vías de acción para acelerar la transición hacia una economía con bajas emisiones de carbono en Francia. La ingeniería financiera en Alemania, que incluye la condicionalidad de las ayudas y la intervención de un experto en energía, la elaboración de estrategias de descarbonización de la calefacción local y de hojas de ruta de parques públicos en los Países Bajos, o la introducción de normas exigentes y el desarrollo de redes de calor en Suecia, pueden inspirar a Francia. Además, la identificación de varias dificultades con que se ha tropezado en el Reino Unido, por ejemplo, en el cumplimiento de las obligaciones de renovar los edificios mal aislados y con puentes térmicos, puede ayudar a Francia a preverlas.

El ejemplo de Suecia, el único país que ha logrado una descarbonización casi total del sector de los edificios, muestra que el éxito de la descarbonización se basa en un esfuerzo masivo a largo plazo centrado en tres pilares técnicos: una buena eficiencia energética de los edificios, en particular mediante una nueva construcción eficiente, la descarbonización de los vectores de energía para la calefacción y el agua caliente sanitaria, en particular mediante el desarrollo masivo y continuo de las redes de calor en las zonas urbanas y periurbanas, y la descarbonización de la energía primaria (producción de electricidad y calor). Estas características le permiten tener uno de los parques de mayor eficiencia energética en la actualidad, pese a que los inviernos son más duros que en los otros países estudiados. La evolución del parque de edificios de Suecia y de su infraestructura de la red es diferente de la de Francia, lo que dificulta la transposición de las políticas de descarbonización de un país a otro. Además, hay que relativizar el peso de la renovación energética, ya que las nuevas construcciones de alto rendimiento desempeñan un papel importante en el rendimiento medio de los dos parques. No obstante, la experiencia sueca muestra la necesidad de una reflexión a largo plazo y de políticas coherentes, con una fuerte intervención pública que combine las cuestiones climáticas, energéticas y socioeconómicas.

La masificación de la renovación energética requiere un **aumento fuerte y sostenible de las cantidades invertidas en comparación con las tendencias pasadas. La inversión total anual (pública y privada) en renovación energética, estimada actualmente en unos 13 000 millones de euros, deberá como mínimo duplicarse en unos pocos años.** Para apoyar este esfuerzo, los planes de ayuda pública, actualmente del orden de 4 000 millones de euros, tendrán

que cuadruplicarse. Los anuncios del plan de recuperación, en el que se dedica una dotación de 7 900 millones de euros a la renovación energética, son un paso en la dirección correcta. El objetivo es concretar y amplificar esta dinámica y enviar un mensaje claro a los agentes del mercado planificando el aumento del gasto público a lo largo de la década. Los beneficios esperados en términos de empleo, actividad económica y reducción del gasto energético son argumentos adicionales para aumentar el esfuerzo financiero de las autoridades públicas.

Una política de renovación basada exclusivamente en incentivos es insuficiente para alcanzar la ambición francesa y europea; así lo ilustra el ejemplo alemán, a pese a sus muchas ventajas. Por consiguiente, es necesario recurrir, junto con los planes de ayuda pública, a otros instrumentos complementarios, como las obligaciones reglamentarias y los instrumentos fiscales. Además, las dificultades para cumplir la obligación de renovar los edificios mal aislados y con puentes térmicos en el Reino Unido subrayan **la importancia de elaborar un enfoque amplio**, en el que se tengan bien en cuenta las cuestiones de equidad y las capacidades de los hogares y las empresas. En efecto, el fortalecimiento de las políticas de renovación debe llevarse a cabo en una **lógica de transición justa**, cuyos principios se desarrollan en el informe anual de 2020 del Alto consejo para el clima.

Las propuestas de la Convención ciudadana para el clima (CCC) permiten completar el sistema público para alcanzar los objetivos de renovación que Francia se ha fijado. En efecto, la CCC propone combinar una trayectoria de obligada renovación global con un fuerte apoyo financiero a los hogares de bajos ingresos, siguiendo una lógica de justicia social. Estas propuestas permiten completar la trayectoria de renovación de la SNBC con un espíritu de transición justa y deberían ser ejecutadas por los poderes públicos.

Las experiencias extranjeras y los experimentos ya realizados en los territorios permiten al Alto consejo para el clima **formular grandes conjuntos de recomendaciones** al gobierno para mejorar la política francesa de renovación energética:

- **Masificar la renovación energética**, en particular mediante un apoyo financiero y de ingeniería a largo plazo, adaptado al coste y al tiempo de amortización de la renovación global, teniendo en cuenta los criterios de rendimiento energético y de adaptación, y las necesidades específicas de las comunidades de propietarios.

- **Aplicar las obligaciones de renovación** de la Ley de energía y clima (LEC) de forma coherente con los objetivos de renovación energética y reducción de la vulnerabilidad, con una perspectiva de eficiencia y de transición justa.
- **Integrar gradual y sistemáticamente los vectores** energéticos en las estrategias de renovación, desarrollando una oferta de vectores sin emisiones de carbono y de calor renovable en las estrategias territoriales existentes, como las redes de calor en las zonas urbanas. En términos más generales, los objetivos de adaptación energética deben integrarse en el marco de las estrategias y documentos de planificación existentes.
- **Renovar los edificios públicos**, por ejemplo, definiendo hojas de ruta para cada rama del parque.
- **Supervisar y evaluar las políticas de renovación energética** de los edificios, y condicionar la ayuda pública a niveles de rendimiento exigentes.

Este informe no trata otros aspectos de la descarbonización de los edificios: uso eficiente y sobrio de los edificios, reducción del contenido de carbono de los materiales utilizados en la construcción y la renovación, reducción de las emisiones indirectas vinculadas a la producción de electricidad y calor utilizados, o la artificialización de las superficies vinculadas a la construcción de nuevos edificios. Además, es fundamental garantizar una nueva construcción baja en carbono a través de la regulación, ya que una cuarta parte del parque de edificios franceses tiene hoy menos de veinte años. Abordar estas cuestiones también será crucial para lograr nuestros objetivos climáticos. Además, ninguno de los países estudiados ha incluido hasta ahora una **preocupación explícita por las cuestiones de confort en el verano frente al cambio climático. Sin embargo, creemos que se trata de una cuestión importante y que debería integrarse en la estrategia francesa en el futuro.**

RECOMENDACIONES

A continuación, se presenta una versión resumida de las recomendaciones. Los detalles de cada recomendación se encuentran en el apartado correspondiente del capítulo 4.

1. ESTABLECER LAS CONDICIONES PARA LA MASIFICACIÓN DE LA RENOVACIÓN ENERGÉTICA

- De aquí a tres años, suprimir las ayudas a las actuaciones individuales de tipo «MaPrimeRénov» y los certificados de ahorro de energía (CEE), y ofrecer sólo ayudas condicionadas a la consecución de un nivel de rendimiento (tanto si la ayuda es global como si incluye un conjunto de gestos coherentes con una trayectoria global) y al recurso a la asistencia del promotor de la obra, que debe convertirse en la piedra angular de la ayuda pública a la renovación.
- Transformar las ayudas financieras hacia una suma global en subvenciones que representen un porcentaje de la obra, y aumentar la tasa de subvención en función de la ambición de renovación energética.
- Suprimir la tasa reducida de IVA del 5,5 % para las obras de renovación energética y reasignar los fondos destinados al aumento de la tasa de subvención para la renovación en edificios de bajo consumo.
- Aumentar los controles a posteriori de las operaciones de renovación energética subvencionadas con fondos públicos.
- Aumentar la cantidad y la duración del préstamo ecológico sin intereses (eco-PTZ) siguiendo el ejemplo alemán (hasta 120 000 euros en 30 años).
- Encargar una evaluación del préstamo ecológico sin intereses, incluido el eco-PTZ “Habiter mieux”, para entender los obstáculos existentes e identificar las vías de cambio.
- Comunicar claramente las políticas de renovación para la próxima década, con el fin de dar visibilidad a los responsables públicos y privados y al sector.
- Publicar, en colaboración con las autoridades, una estrategia de aplicación de las obligaciones de la LEC.
- Tener en cuenta el confort en todas las estaciones y la ventilación en la renovación global de los edificios: identificar las necesidades de adaptación de los edificios franceses según las regiones y las zonas climáticas, definir un criterio de rendimiento de los edificios en términos de confort en todas las estaciones, utilizar este criterio de rendimiento para integrar un criterio de rendimiento en términos de confort en todas las estaciones en la condicionalidad de las ayudas a la renovación.

2. DAR COHERENCIA A LOS OBJETIVOS DE RENOVACIÓN ENERGÉTICA Y DE REDUCCIÓN DE LA VULNERABILIDAD

- Encargar una evaluación en 2021 del programa “*Habiter Mieux*” de la Agencia nacional de la vivienda.
 - Poner en marcha una trayectoria para reducir el umbral de decencia energética a 330kWh/m²/año para incluir los edificios de nivel F y G a partir de 2025.
 - En la estrategia de aplicación de la LEC, identificar los edificios mal aislados y con puentes térmicos asociados a la precariedad, incluir elementos de apoyo a los inquilinos de estos edificios y de las viviendas indecentes en la aplicación de la ley y aclarar el papel de las autoridades y los servicios gubernamentales en esta aplicación.
 - Utilizar el apartado de la estrategia de renovación energética que figura en el anexo de la PPE para especificar los objetivos de la renovación eficiente de los edificios mal aislados y con puentes térmicos, de conformidad con la hoja de ruta de Francia para los objetivos de desarrollo sostenible.
 - Realizar una evaluación del sistema de bonos de energía y su impacto en las condiciones de vida de los hogares en situación de precariedad energética.
-

3. INTEGRAR LA DESCARBONIZACIÓN DE LOS VECTORES DE ENERGÍA CON MÁS FUERZA EN LA ESTRATEGIA DE RENOVACIÓN

- Incluir objetivos de transición hacia una oferta de vectores descarbonizados y de calor renovable en las estrategias territoriales existentes, teniendo en cuenta las especificidades locales.
 - Incluir estrategias precisas para descarbonizar la oferta de energía para la calefacción y la climatización de edificios en el nuevo apartado de renovación energética de la Programación energética plurianual (PPE), basándose en documentos de planificación territorial, con objetivos de disponibilidad de medios.
 - Tras la congelación del impuesto sobre el carbono, encargar una evaluación, antes de junio de 2021, de los bloqueos financieros y económicos que obstaculizan hoy en día el desarrollo de las redes de calor en Francia, y las soluciones previstas para eliminarlos.
-

4. DESARROLLAR INSTRUMENTOS PARA LAS COMUNIDADES DE PROPIETARIOS

- Evaluar anualmente los mecanismos de apoyo a la renovación de las comunidades de propietarios para que alcancen un grado de madurez suficiente antes de aplicar la obligación de renovación recomendada por la CCC, o una combinación equivalente de medidas.
- Reforzar las obligaciones de incorporación de las obras de renovación para alinearlas con las futuras obligaciones de renovación.

5. INTEGRAR MEJOR LAS POLÍTICAS DE RENOVACIÓN EN LOS PLANES Y PROGRAMAS TERRITORIALES

- Realizar un estudio para identificar las estrategias y documentos de planificación territoriales existentes para incluir sistemáticamente los objetivos de renovación energética. Crear plataformas para que los consejos regionales, las instituciones públicas de cooperación intermunicipal y los municipios mantengan un diálogo periódico sobre sus políticas y experiencias.
 - Involucrar a los agentes territoriales de la renovación energética en la elaboración de la próxima SNBC y el apartado sobre renovación energética asociado a la próxima PPE.
 - Prestar especial atención a las especificidades de las regiones de ultramar.
-

6. ESTABLECER UNA ESTRATEGIA ESTRUCTURAL Y COHERENTE PARA LA RENOVACIÓN DEL PARQUE DE EDIFICIOS PÚBLICOS

- Desarrollar hojas de ruta por rama y sub-rama del parque público: El Estado, las autoridades locales y las distintas instituciones públicas (hospitales, universidades, organismos públicos, etc.). Fomentar el diálogo entre la Dirección de inmuebles del Estado (DIE) y los agentes públicos que ocupan los locales para pensar las superficies útiles para el futuro antes de invertir.
 - Encargar una evaluación de aquí a 2022 de los proyectos de renovación de edificios públicos financiados por France Relance, en términos de obras realizadas, aumentos de rendimiento energético medidos y lecciones para las obras en el resto del parque.
 - Mejorar el apoyo y los incentivos a los agentes públicos para apoyar la creación de nuevos proyectos de renovación y sentar las bases para los años siguientes.
-

7. INTENSIFICAR LA SUPERVISIÓN Y LA EVALUACIÓN DE LA RENOVACIÓN ENERGÉTICA DE LOS EDIFICIOS

- Publicar antes de finales del primer trimestre de 2021 los avances del observatorio de la renovación energética. Este observatorio tendrá que proporcionar bases de datos abiertas que permitan trazar un mapa de las necesidades de renovación a escala territorial.

RENOVAR MEJOR: LECCIONES DE EUROPA ■

www.hautconseilclimat.fr
[@hc_climat](https://twitter.com/hc_climat)

A PROPÓSITO DEL HAUT CONSEIL POUR LE CLIMAT (ALTO CONSEJO PARA EL CLIMA)

El Alto consejo para el clima es un organismo independiente, instalado el 27 de noviembre de 2018 e inscrito en la ley relativa a la energía y al clima del 8 de noviembre de 2019. Es encargado de asesorar al gobierno sobre las políticas y medidas públicas para la transición bajo-carbono y la disminución de las emisiones de gases de efecto invernadero, en coherencia con los compromisos internacionales y el acuerdo de París, con recomendaciones neutrales, objetivas y a largo plazo para acompañar Francia en la trayectoria hacia la neutralidad en carbono. Es presidido por Corinne Le Quéré, climatóloga franco canadiense, y compuesto de trece miembros designados por sus conocimientos científicos, técnicos y de la economía en el ámbito del clima.