

Normas mínimas de eficiencia energética: una herramienta para la rehabilitación de edificios en España

Louise Sunderland (RAP), Cecilia Foronda (ECODES) y Javier Tobías (ECODES)

Resumen

La adopción de normas mínimas de eficiencia energética impulsaría la rehabilitación de los edificios españoles, en particular de viviendas, además de garantizar un uso eficiente de los recursos y reducir la pobreza energética.

El porcentaje de edificios españoles que se renueva cada año es de tan solo el 0,2%¹. Por su parte, los edificios son responsables del 30% del consumo de energía y del 40% de las emisiones de gases de efecto invernadero. En consecuencia, si queremos alcanzar los objetivos actuales y que España contribuya en la medida que le corresponde al cumplimiento de los nuevos objetivos climáticos europeos del paquete «Fit for 55», necesitamos que el índice de rehabilitación aumente considerablemente durante esta década. En respuesta a la urgente necesidad de descarbonizar los edificios en Europa, la Comisión Europea propone introducir unas normas mínimas de eficiencia energética (MEPS, por sus siglas en inglés) incluyéndolas en la revisión de la Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios² que tendrá lugar este año.

ECODES reunió a los diferentes agentes de interés vinculados a la rehabilitación de viviendas en España (empresas, entidades financieras, ONGs, academia, etc.) en un taller con el propósito de empezar a analizar cuál sería la manera más ventajosa de aplicar esta innovación política o normativa en España. Los participantes en el taller identificaron que, aunque la adopción de MEPS puede ser eficaz para todos los tipos de

¹ Gobierno de España (2021). El IDAE y el CSCAE han publicado una guía para la gestión de las ayudas a la rehabilitación energética de edificios. <https://www.miteco.gob.es/es/prensa/ultimas-noticias/idae-y-el-cscae-presentan-una-gu%C3%ADa-para-la-gesti%C3%B3n-de-ayudas-a-la-rehabilitaci%C3%B3n-energ%C3%A9tica-de-edificios/tcm:30-523707>

² Comisión Europea (2020). Oleada de rehabilitación para Europa: ecológizar nuestros edificios, crear empleo y mejorar vidas. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0662&from=EN>

edificios, estas normas resultan especialmente pertinentes para el sector de la vivienda. Es importante destacar que las MEPS pueden alinear los intereses de múltiples agentes de interés en las viviendas plurifamiliares, que en España representan dos tercios del parque total. No obstante, a pesar de ser un ámbito prioritario para el establecimiento de MEPS, es posible que el sector de la vivienda necesite algo más de tiempo para su aplicación. Sería posible introducir en un periodo de tiempo más corto normas para los edificios públicos y las oficinas, lo que supondría un importante ahorro de energía y reducción de las emisiones de dióxido de carbono desde los primeros años de la década actual. Aunque la eficiencia energética debería ser el indicador clave para impulsar la reducción de la demanda, también sería conveniente plantear otras medidas complementarias que garanticen la descarbonización de la calefacción. Además, se debería reforzar el papel del certificado de eficiencia energética (CEE) y aumentar su cobertura.

Las normas mínimas de eficiencia energética no son una medida aislada. Se necesita un marco integral y estable de incentivos para la rehabilitación, financiación y puesta a disposición de fondos a través de oficinas de barrio y ventanillas únicas locales, además de un régimen prolongado de inspecciones de edificios para garantizar el cumplimiento de las MEPS y el impacto de la política. A nivel nacional, los incentivos para la rehabilitación deben integrarse mejor en el marco de una política fiscal y de vivienda más amplia.

La rehabilitación de edificios en España

Alrededor del 30% del consumo energético de España recae sobre el sector de los edificios. La Estrategia de Descarbonización a Largo Plazo (ELP 2050) prevé una reducción del uso total de energía del 15,7% entre 2020 y 2030, de otro 15,0% en la siguiente década y de un 12,5% entre 2040 y 2050³. En el plan se establece también que, para 2030, España habrá reducido las emisiones de CO₂ en un 34,7% respecto a los niveles de 1990, una meta insuficiente a la luz del nuevo objetivo climático del paquete «Fit for 55» de la Comisión Europea, que consiste en reducir las emisiones en un 55% en 2030. Según nuestras estimaciones, la diferencia es de unos 58,5 millones de toneladas de CO₂ equivalentes. Teniendo en cuenta que el sector de la edificación es responsable del 40% de las emisiones nacionales, la descarbonización es crucial y supone un gran reto.

A pesar de esta urgencia y de la amplia disponibilidad de financiación y ayudas para la mejora de los edificios, el volumen anual de viviendas principales que se rehabilitan en España es de tan solo 25.000. Esto supone menos del 0,15% del conjunto del parque⁴.

Y por si la situación no fuera lo suficientemente grave, la eficiencia energética de las viviendas españolas también es bajo: el 81,5% de los CEE son de clase «E» o inferior. De las viviendas principales existentes, el 51% fueron construidas antes de 1979, fecha en la que el gobierno aprobó la primera normativa que introduce parámetros de

³ Ministerio español para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (2020). Estrategia a largo plazo para una economía española moderna, competitiva y climáticamente neutra en 2050. <https://www.miteco.gob.es/es/prensa/ultimas-noticias/el-gobierno-aprueba-la-estrategia-de-descarbonizaci%C3%B3n-a-largo-plazo-que-marca-la-senda-para-alcanzar-la-neutralidad-clim%C3%A1tica-a-2050/tcm:30-516141>

⁴ Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana de España (2020). Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España, versión actualizada 2020. <https://www.mitma.gob.es/el-ministerio/planes-estrategicos/estrategia-a-largo-plazo-para-la-rehabilitacion-energetica-en-el-sector-de-la-edificacion-en-espana>

eficiencia energética en los edificios. El 16,7% de los hogares tiene un gasto energético desproporcionado en comparación con sus ingresos y el 7,6% de la población no puede mantener su vivienda a una temperatura adecuada durante el invierno⁵, indicadores ambos que ponen de manifiesto la situación de pobreza energética de esas familias. La rehabilitación de 1.200.000 viviendas a lo largo de la próxima década evitaría 7.500 muertes por frío y mejoraría notablemente la salud de 180.000 personas⁶.

Las razones que explican por qué no se rehabilita lo suficiente son múltiples. En la actualidad, el 65% de la población reside en viviendas plurifamiliares, en las que es necesario que la comunidad de propietarios llegue a un acuerdo para acometer rehabilitaciones en el edificio. Esto añade tiempo y complejidad al proceso. La rehabilitación también se ve obstaculizada por el conflicto entre propietarios e inquilinos, puesto que las obras no suponen un retorno de la inversión para los propietarios, a menos que se suba el precio de los alquileres, lo que amenazaría la asequibilidad de la vivienda y puede conducir a procesos de gentrificación. Las personas que viven en los edificios menos eficientes suelen tener menos recursos para invertir en rehabilitaciones. Y, por último, la mayoría de las políticas o incentivos para la rehabilitación de viviendas funcionan a nivel municipal o regional, lo que dificulta la replicabilidad y la coordinación de estos esfuerzos a nivel nacional.

En el lado positivo, la nueva Ley de Cambio Climático y Transición Energética, aprobada en mayo, promueve la rehabilitación de los edificios, especialmente de aquellos en los que residen personas en situación de vulnerabilidad. Con esta ley, el gobierno se compromete a desarrollar un Plan de Rehabilitación de Viviendas y Rehabilitación Urbana con el objetivo de mejorar el parque edificado. Y, como se pone de manifiesto en este informe, la introducción de las MEPS en España podría contribuir significativamente a la implementación de este Plan en la práctica.

¿Qué son las MEPS?

Las normas mínimas de eficiencia energética, MEPS en inglés, obligan a los edificios a reunir unos requisitos mínimos de eficiencia energética en un plazo de cumplimiento específico o coincidiendo con un determinado momento clave en la vida del edificio, por ejemplo, la venta o el alquiler del mismo. Las MEPS se pueden aplicar al conjunto del parque edificado o bien a sectores específicos en función, por ejemplo, del tipo (oficinas, viviendas, etc.), el tamaño, la tenencia de si se trata de construcciones de titularidad pública o privada.

Gobiernos de todo el mundo han adoptado normas mínimas de eficiencia energética con diferentes modelos de aplicación. Los principales ejemplos aplicados en países europeos, que se resumen al final del informe, son los siguientes:

- Norma única: En los Países Bajos, las oficinas deberán disponer de un CEE «C» en 2023. En Francia, las viviendas de titularidad privada deberán disponer de un CEE «E» en 2028.

⁵ Ministerio español para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (2020). Actualización de Indicadores de pobreza energética para el año 2019. <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/transicion-ecologica/Paginas/2020/121120-indicadores.aspx>

⁶ J. Ortiz y J. Salom (2016). *Estimación del efecto de la rehabilitación energética en la salud de las personas*. <http://www.lacasaqueahorra.org/documentos/estimacionEfectoRehabilitacionSalud.pdf>

- Norma progresiva: En Escocia, las viviendas de alquiler deberán disponer de un CEE «E» en 2021 y de un CEE «D» en 2025. En Francia, los edificios que no sean viviendas deberán generar un ahorro energético progresivo del 40% en 2030, el 50% en 2040 y el 60% en 2050.
- Norma de rehabilitación profunda: En Francia, la Convención Ciudadana por el Clima ha propuesto que, a los edificios con eficiencias más bajas, «F» y «G», se les exija un CEE de clase «B» en 2030, mientras que los edificios con CEE «D» y «E», deberían alcanzar la clase «B» en 2040. Esta norma todavía no se ha aprobado como ley.

Estos ejemplos ilustran a la perfección el potencial de esta innovación normativa. Las MEPS pueden mejorar el eficiencia de cualquier sector del parque edificado: Por ejemplo, el parque neerlandés de viviendas sociales conseguirá adaptarse a los exigentes requisitos del CEE «B» este mismo año, un compromiso establecido gracias a un acuerdo voluntario de aplicación de MEPS con el gobierno⁷.

Si se cuenta con el marco de aplicación adecuado, es posible alcanzar niveles de cumplimiento elevados. En Boulder (Colorado) se registró casi el 100% de cumplimiento de la norma para las viviendas de alquiler en el plazo estipulado⁸. Por otro lado, las MEPS también pueden generar un impacto incluso antes de su aplicación. La adopción de la normativa genera un efecto de alerta en la cadena de valor y los mercados, Estoque se ha percibido de forma clara en los Países Bajos, donde los principales bancos alinearon sus ofertas de financiación para ayudar a sus clientes a adaptar sus oficinas a un CEE de clase «C» rápidamente. Los bancos también exigen que los nuevos activos se ajusten lo antes posible a la norma y han ampliado estos requisitos a otros sectores⁹.

Cuando se introducen como parte de un marco normativo o política integral de rehabilitación, las MEPS pueden contribuir a la eliminación de importantes barreras que dificultan la rehabilitación. Este marco integral debe incluir, además de las MEPS, financiación, fondos y ayudas, apoyo técnico y práctico, y medidas para salvaguardar la asequibilidad de las viviendas. Las MEPS pueden marcar el camino hacia la descarbonización del conjunto del parque edificado y de los edificios particulares que lo componen, contribuyendo a orientar la demanda y las cadenas de suministro hacia este objetivo, y generando un espacio para la innovación empresarial y social. Esta herramienta política también puede impulsar el aprovechamiento de fondos, financiación y ayudas ya existentes, de manera que se mejore la eficiencia de los programas de rehabilitación energética disponibles. Además, en combinación con las ayudas a la rehabilitación, las normas mínimas de eficiencia energética pueden mejorar las condiciones de vida de la población más vulnerable, puesto que en ellas se da prioridad a los edificios menos eficientes.

⁷ Aedes (2019). *Betere prestaties & grote uitdagingen: Repportage Aedes-benchmark 2019* [Mejora del rendimiento y grandes retos: Informe de referencia Aedes 2019]. https://dkvwwg750av2i6.cloudfront.net/m/620ffd480af237f1/original/Aedes-benchmark_2019_online.pdf

⁸ Petersen, A. y Lalit, R. (2018). *Better Rentals, Better City: Policies to Improve Your City's Rental Housing Energy Performance*. Rocky Mountain Institute. http://rmi.org/wp-content/uploads/2018/05/Better-Rentals-Better-City_Final3.pdf

⁹ Sunderland, L. y Santini, M. (2020). *Filling the policy gap: Minimum energy performance standards for European buildings*. Regulatory Assistance Project. <https://www.raonline.org/knowledge-center/filling-the-policy-gap-minimum-energy-performance-standards-for-european-buildings/>

Adopción de las MEPS en España

El 25 de mayo de 2021, ECODES organizó un taller en el que agentes de interés vinculados a la rehabilitación de viviendas (sector medioambiental, social, financiero y académico) debatieron sobre la introducción de normas mínimas de eficiencia energética en España. A continuación, resumimos las conclusiones a las que llegaron.

El hecho de abrir el debate resultó de por sí ser pertinente, puesto que los agentes de interés identificaron una serie de beneficios que ofrecen las MEPS. A nivel nacional y de política, el marco de las MEPS proporciona un objetivo de descarbonización claro y una hoja de ruta para el parque edificado que puede acelerar un proceso de rehabilitación controlado acorde a las prioridades establecidas. Dentro de esta estructura, los organismos competentes pueden supervisar los avances y distribuir eficazmente los recursos y ayudas. El uso eficiente de los recursos será crucial, dada la magnitud del reto que supone la rehabilitación. A nivel local y ciudadano, las MEPS pueden orientar la atención pública hacia la rehabilitación, la eficiencia energética y las ventajas en términos de confort térmico. El objetivo es que la eficiencia y la descarbonización se conviertan en criterios de decisión determinantes en todo tipo de obras, al mismo nivel que la funcionalidad y la estética. Más allá de la descarbonización, los participantes identificaron el potencial de las MEPS para promover la rehabilitación urbana, reducir la pobreza energética y mejorar la calidad de vida y la salud de la población.

Al abordar los posibles riesgos asociados a la adopción de MEPS, los agentes interesados se centraron principalmente en amenazas susceptibles de limitar su impacto. Una normativa ambiciosa puede lograr la eficiencia asociada a un aumento de escala en el ámbito de las rehabilitaciones, sin embargo, la falta de ambición en el diseño o la falta de coherencia entre los objetivos de la normativa y el diseño de las normas pueden limitar su impacto. El compromiso político a largo plazo es imprescindible para garantizar la eficacia. La aceptación y la capacidad de inclusión de las MEPS dependen en gran medida de un marco sólido de medidas que faciliten el acceso a la rehabilitación, especialmente para las personas con bajos ingresos. La aplicación, las sanciones, los controles y la supervisión también serán importantes para garantizar que las MEPS se integren en un marco normativo más amplio con un poder transformador tangible.

Reflexiones sobre el diseño de las MEPS para España

Los agentes de interés abordaron también los aspectos específicos del diseño de las MEPS. Se concentraron especialmente en tres elementos de diseño fundamentales y comunes a todas las MEPS del mundo: los edificios a los que se aplica la norma, los requisitos que se deben reunir y los indicadores empleados para definirlos, y las fechas o los momentos clave en que se exige dicho cumplimiento.

Sectores de la construcción prioritarios

Los agentes de interés señalaron que las MEPS pueden ser eficaces para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en todos los sectores del parque edificado. Esta valoración está avalada por la experiencia internacional, que ofrece ejemplos de la aplicación de MEPS a todo tipo de edificios, desde viviendas de particulares -es el caso

de Francia y lo que se ha propuesto en Escocia- hasta grandes edificios comerciales, fundamentalmente en las ciudades, como en Estados Unidos¹⁰.

En el taller, se destacó especialmente la importancia de las viviendas de particulares, los edificios plurifamiliares y los entornos urbanos. Se considera que el sector de la vivienda necesita una intervención política urgente, ya que los índices de rehabilitación son muy bajos. Uno de los retos específicos de las obras de rehabilitación en España radica en el predominio de edificios plurifamiliares en el parque residencial y en la necesidad de coordinar a las comunidades de propietarios. En un informe de 2018, el Centro Común de Investigación de la Comisión Europea (JRC, por sus siglas en inglés) destacó la pertinencia de las MEPS para alinear los intereses de los numerosos agentes de interés en los edificios plurifamiliares -propietarios, ocupantes y comunidades de propietarios- y eliminar determinados obstáculos que dificultan la rehabilitación¹¹. En paralelo a la adopción de las MEPS, el informe recomienda el desarrollo de un mecanismo de financiación para las obras que afecten a la totalidad del edificio, como por ejemplo el aislamiento de la fachada, que pueda adaptarse en función de las diferentes situaciones económicas y modalidades de titularidad de las unidades individuales.

Normas e indicadores

En los debates del taller, se llegó a la conclusión de que la eficiencia energética debería ser el indicador principal para definir una MEPS, más que la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, que debería ser complementario. Este dato permitiría priorizar aquellas medidas que contribuyen a reducir la demanda de energía y garantizar que los sistemas de calefacción y refrigeración con fuentes renovables estén correctamente dimensionados. Además, los agentes de interés valoraron las ventajas de incluir un indicador relacionado con el bienestar térmico, por tratarse de un concepto más fácil de entender por parte de los propietarios y ocupantes de las viviendas frente a otros datos más técnicos.

El certificado de eficiencia energética actualmente en vigor podría ser una herramienta útil para definir y comunicar las normas mínimas de eficiencia energética. La mayoría de los ejemplos europeos en los que se utiliza el CEE van en esta misma línea. La mayor parte de los CEE nacionales se basan en la eficiencia energética y, por tanto, son más eficaces en términos de reducción de la demanda energética, por lo que es necesario adoptar otras medidas en paralelo la eliminación gradual de los combustibles fósiles en los sistemas de calefacción, si también se quiere lograr la descarbonización. Otra posibilidad es ajustar el CEE para que refleje mejor la eficiencia en términos de emisiones de CO₂ equivalente. Francia ha realizado recientemente este tipo de ajustes: los umbrales de las clases del CEE se calcularán ahora en función de dos factores, concretamente la energía primaria y las emisiones de gases de efecto invernadero, lo que da lugar a «umbrales dobles» para cada clase energética. La clasificación de una

¹⁰ Sunderland y Santini, 2020.

¹¹ Economidou, M. (2018). *Energy efficiency upgrades in multi-owner residential buildings: Review of governance and legal issues in 7 EU Member States*. Centro Común de Investigación de la Comisión Europea. <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC110289>

vivienda depende de su peor eficiencia en cuanto a energía primaria o gases de efecto invernadero¹².

Convertir el CEE español en una herramienta de cumplimiento efectiva pasa necesariamente por mejorar la calidad de sus evaluaciones y la cobertura. En la actualidad, solo alrededor del 13% de las viviendas españolas disponen de un CEE, por lo que es urgente aumentar estos porcentajes. En los Países Bajos, los propietarios de edificios de oficinas están obligados a presentar un CEE conforme de clase «A» a «C» antes de la fecha límite de las MEPS en 2023, por lo que se está aprovechando el propio reglamento de las MEPS para ampliar la cobertura del CEE. Los agentes españoles plantearon que sería conveniente un cierto nivel de armonización de los CEE en el conjunto de la UE. La Comisión Europea ya está barajando la posibilidad de mejorar el marco del CEE como parte de las revisiones de la Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios que se llevarán a cabo este año. Además, se ha consultado a los agentes de interés sobre el nivel de armonización y los métodos necesarios para lograr la comparabilidad en junio¹³.

Fechas de cumplimiento y calendario de ejecución

Un diseño adecuado de MEPS debe contemplar fechas de cumplimiento graduales con el objetivo de ir aumentando el nivel de ambición y las tasas de rehabilitación a lo largo del tiempo. Esta trayectoria progresiva puede incrementar su nivel de ambición de dos maneras: ya sea exigiendo una mayor eficiencia a medida que pasa el tiempo, tal y como ocurre en la normativa escocesa relativa a las viviendas de alquiler, que comenzó con un CEE de clase «E» y lo elevará a la clase «D» en 2025; o bien, sometiendo a otros sectores de la construcción a una normativa de rehabilitación progresiva o integral.

Los asistentes al taller destacaron los sectores prioritarios que deben someterse con mayor urgencia a dichas normas. Así, los edificios públicos y las oficinas privadas podrían ser los primeros en rehabilitarse, mientras que las viviendas, y en especial las plurifamiliares, podrían necesitar plazos más largos antes de las fechas de cumplimiento. Este es el enfoque adoptado por el gobierno escocés, que ha propuesto un plazo más holgado para el cumplimiento de la normativa en el caso de los edificios plurifamiliares. En este caso concreto, los edificios plurifamiliares tendrán de plazo hasta el periodo comprendido entre 2040 y 2045 para cumplir las normas escocesas propuestas mientras que, para el resto de edificios, se exigirá el cumplimiento de las normas de eficiencia energética del CEE de clase «C» en 2035 y la instalación de sistemas de calefacción y refrigeración de cero emisiones en 2045¹⁴.

Durante el taller, se reflexionó sobre las ventajas que implica tanto el establecimiento de un calendario progresivo de normas para el sector de la edificación que vaya incrementando su nivel de exigencia a lo largo del tiempo, como la adopción de una norma ambiciosa que exija una rehabilitación profunda de los edificios. Las normas

¹² Ministerio de Transición Ecológica (2021). *Le nouveau diagnostic de performance énergétique* [El nuevo diagnóstico de rendimiento energético]. https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2021.02.15_ew_dp_dpe.pdf

¹³ Comisión Europea (30 de marzo de 2021). Eficiencia energética: Revisión de la Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios [consulta pública]. https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12910-Revision-of-the-Energy-Performance-of-Buildings-Directive-2010-31-EU/public-consultation_es

¹⁴ Gobierno de Escocia (2021). Draft heat in buildings strategy: Achieving net zero emissions in Scotland's buildings consultation. <https://www.gov.scot/publications/heat-buildings-strategy-achieving-net-zero-emissions-scotlands-buildings-consultation>

progresivas hacen hincapié en el fin último de la rehabilitación integral de cada edificio, aunque permiten que las obras se lleven a cabo de forma gradual, en función de los recursos económicos disponibles. Sin embargo, una norma única y ambiciosa ofrece ventajas en el caso de los edificios plurifamiliares, en los que las comunidades de propietarios muestran en ocasiones poco interés y se requiere un gran esfuerzo de coordinación para acometer las rehabilitaciones. En este tipo de obras, una norma de rehabilitación profunda y ejecutada de una sola vez puede resultar más eficiente y eficaz en la práctica. Para sacar partido de las ventajas de ambos tipos de normas, pueden explorarse las dos vías de cumplimiento según los casos.

Los agentes de interés identificaron el riesgo de acabar estancándose en un ahorro energético subóptimo en caso de aplicar normas escalonadas. Recomendaron que medidas tales como el Pasaporte de Rehabilitación de Edificios, que establece una vía de rehabilitaciones únicas o escalonadas para la descarbonización total, o un menú de intervención como el propuesto en la Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en España, podrían ayudar a evitar las inversiones subóptimas y a garantizar que las rehabilitaciones se lleven a cabo teniendo en cuenta el objetivo último de descarbonización total¹⁵.

Integración de las MEPS en un marco de rehabilitación complete

Para garantizar que las MEPS tengan una buena aceptación y una gran capacidad de inclusión, los agentes de interés destacaron la importancia de implantar medidas integrales para las rehabilitaciones, entre las que se incluye una comunicación adecuada, coherente y motivadora de las normas, una financiación adaptada y apropiada e información específica sobre las rehabilitaciones. Es necesario prestar especial atención a la capacidad económica de todos los propietarios de edificios, en particular de los que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad, a la hora de llevar a cabo las rehabilitaciones necesarias. Un buen ejemplo de medidas que van en este sentido es el marco escocés de apoyo a los hogares. El marco de apoyo para las rehabilitaciones de los hogares escoceses incluye un servicio de asesoramiento disponible a nivel nacional, planes de rehabilitación por zonas que abarcan incluso las comunidades rurales o los hogares desfavorecidos, préstamos respaldados por el gobierno para aquellos hogares que tengan capacidad financiera y subvenciones para los hogares con bajos ingresos. El Gobierno escocés también está probando la implantación de planes de movilización de capital para que los propietarios de viviendas con bajos ingresos puedan rehabilitarlas, aprovechando el valor de su vivienda.

Los agentes de interés destacaron la importancia de contar con un marco integral y estable de ayudas, fondos y financiación cuya puesta a disposición y comunicación se lleva a cabo desde el nivel local. Las oficinas de barrio con ventanillas únicas son especialmente importantes para ofrecer servicios unificados a los propietarios de edificios. Los agentes de interés señalaron que los agentes del sector público local desempeñan un papel fundamental a la hora de tender un puente entre la política nacional de MEPS y su aplicación y aceptación a nivel local. Los proyectos diseñados y

¹⁵ Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (2020). Actualización 2020 de la Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España. https://ec.europa.eu/energy/sites/default/files/documents/es_ltrs_2020.pdf

ejecutados por el sector público juegan un papel clave en el establecimiento de buenas prácticas y en la definición de soluciones de rehabilitación pertinentes a nivel local. Se trata de un hallazgo importante, ya que todos los ejemplos internacionales de MEPS identifican a las autoridades locales o municipales como los organismos de ejecución encargados de garantizar el impacto.

Puesto que los recursos locales son esenciales para garantizar la rehabilitación, y dado que es importante además tener en cuenta las diferencias regionales en cuanto a tipos de edificios, aspectos climáticos y otras características propias, se planteó la posibilidad de introducir MEPS adaptadas a cada zona. Se planteó también que una rehabilitación a escala de barrio permitiría optimizar los recursos.

Además, los agentes de interés abordaron cuestiones relacionadas con el seguimiento y sobre cómo garantizar el cumplimiento de la norma. Algunos ejemplos que existen actualmente para garantizar el cumplimiento de las MEPS son las inspecciones de edificios y la concesión de licencias para las propiedades alquiladas, la presentación de la etiqueta de cumplimiento en el registro de CEE u otras obligaciones de información en materia de energía o carbono. Entre las sanciones se incluyen multas progresivas e incluso la prohibición de utilizar el edificio. En España, los informes de evaluación de los edificios, para los que se exige una inspección del mismo y que ya incluyen aspectos de eficiencia energética, podrían ser un buen momento clave para exigir que los edificios más antiguos (de más de 50 años) se ajusten a una norma determinada. Los agentes también propusieron un programa más amplio de inspecciones periódicas.

A nivel nacional, España necesita medidas para integrar las ayudas a la rehabilitación en la estructura fiscal en sentido amplio y en la política de vivienda. Los cambios propuestos incluyen la reducción del impuesto sobre bienes inmuebles para las propiedades con mejores CEE, la reducción del impuesto sobre el valor añadido para los productos de rehabilitación y la mano de obra, y la exclusión de las ayudas a la rehabilitación de edificios¹⁶ del impuesto sobre la renta. En el caso de los hogares con bajos ingresos, las ayudas para la rehabilitación no deberían incluirse en el cálculo de los ingresos, ya que la aceptación de una ayuda podría poner en riesgo el acceso a otras ayudas sociales básicas vinculadas a los ingresos¹⁷. Los agentes de interés reconocieron que, para los ciudadanos con mayores ingresos, los incentivos fiscales pueden ser más eficaces que las subvenciones. Para los hogares con bajos ingresos, será esencial contar con altos niveles de subvención.

¹⁶ Existe una serie de incentivos para la rehabilitación de edificios en diferentes municipios y comunidades de España. Estos incentivos van dirigidos a obras de rehabilitación que reduzcan la demanda energética y mejoren la accesibilidad o a la rehabilitación de viviendas de propiedad privada que se ofrecen para alquiler social, entre otros ejemplos. Zaragoza Vivienda. (s.f.). Rehabilitación residencial. <https://www.ayudasrehabilitacionzaragoza.es>

¹⁷ La verificación de los recursos consiste en una evaluación oficial para determinar si un ciudadano o una familia tiene derecho a recibir ayudas del gobierno.

Anexo: Ejemplos de MEPS en Europa

La tabla¹⁸ a continuación presenta ejemplos de MEPS en países o regiones europeas.

Lugar	Fecha de adopción	Fecha de ejecución total	Sector del parque edificado, titularidad, tipo de edificio	Indicador	Norma mínima
Países Bajos	2018	2023	Edificios de oficinas	CEE	CEE C
Francia	2019	2028	Viviendas particulares	CEE	CEE E
Francia	2019	2023	Viviendas de alquiler	Eficiencia energético	Eficiencia más bajo: considerando >450 kWh/m ² /año
Francia	2019	2030, 2040, 2050	Edificios del sector terciario de más de 1000 m ²	Consumo de energía final	40% en 2030, 50% en 2040, 60% en 2050
Flandes, Bélgica	2015, 2019	2020, 2023	Todas las viviendas, pero solo se aplica a las de alquiler privado	Medidas técnicas	Aislamiento mínimo del tejado Doble acristalamiento
Bruselas capital, Bélgica	2019 (Anunciado) 2021 (Normativa)	2030, cada cinco años	Todos los edificios residenciales y no residenciales	Medidas técnicas	Medidas especificadas en el CEE
Inglaterra y Gales	2016 (Normativa)	2020, 2028	Viviendas de alquiler privado	CEE	CEE E, 2020 CEE C, 2028 (propuesta)
Inglaterra y Gales	2016 (Normativa)	2018, 2023, 2030	Edificios no residenciales de alquiler privado	CEE	CEE E (2018, 2023) CEE B, 2030 (confirmado)
Escocia	2020 (Normativa)	2021, 2025, 2028	Viviendas de alquiler privado	CEE	CEE E, 2021 CEE D, 2025 CEE C, 2028 (propuesta)

¹⁸ Sunderland, L. y Santini, M. (2021) *Next steps for MEPS: Designing minimum energy performance standards for European buildings*. Regulatory Assistance Project <https://www.raonline.org/knowledge-center/next-steps-for-meps-designing-minimum-energy-performance-standards-for-european-buildings/>

Documentación adicional

Informes relacionados

Los siguientes pasos para las MEPS: Diseñando las normas mínimas de eficiencia energética para los edificios europeos

[Next steps for MEPS: Designing minimum energy performance standards for European buildings]

<https://www.raponline.org/knowledge-center/next-steps-for-meps-designing-minimum-energy-performance-standards-for-european-buildings/>

Este informe contribuye al desarrollo de un marco normativo para las normas mínimas de eficiencia energética (MEPS) que pueda ser propuesto dentro del proceso de revisión de la directiva relativa a la directiva europea de eficiencia energética de los edificios. El informe estudia los modelos existentes de esta norma es, define las prioridades que se dan en los mismos dentro del contexto de renovación europeo y propone un marco normativo flexible para este contexto.

Rellenando los huecos: Normas mínimas de eficiencia energética para los edificios europeos

[Filling the policy gap: Minimum energy performance standards for European buildings]

<https://www.raponline.org/knowledge-center/filling-the-policy-gap-minimum-energy-performance-standards-for-european-buildings/>

Elementos claves para el diseño de normas mínimos de eficiencia energética (MEPS) procedentes de ejemplos exitosos de diversos países, así como sus marcos normativos y otras consideraciones que puedan ser de utilidad para representantes políticos y otros legisladores que buscan implementar esta herramienta.

Casos de estudio: Normas mínimas de eficiencia energética para los edificios europeos

[Case studies: Minimum energy performance standards for European buildings]

<https://www.raponline.org/knowledge-center/case-studies-minimum-energy-performance-standards-for-european-buildings/>

Casos de estudio relacionados con las normas mínimas de eficiencia energética (MEPS) procedentes de los contextos de seis países europeos, destacando de ellos elementos claves para su diseño, sus marcos normativos y otras consideraciones que puedan ser de utilidad para representantes políticos y otros legisladores que buscan implementar esta herramienta.

Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España (ERESEE)

<https://www.mitma.gob.es/el-ministerio/planes-estrategicos/estrategia-a-largo-plazo-para-la-rehabilitacion-energetica-en-el-sector-de-la-edificacion-en-espana>

Actualización de la estrategia a largo plazo para apoyar la renovación de sus parques nacionales de edificios residenciales y no residenciales, tanto públicos como privados, transformándolos en parques inmobiliarios con alta eficiencia energética y descarbonizados antes de 2050, facilitando la transformación económicamente rentable de los edificios existentes en edificios de consumo de energía casi nulo.

Estrategia a largo plazo para una economía moderna, competitiva y climáticamente neutra en 2050

<https://www.miteco.gob.es/es/prensa/ultimas-noticias/el-gobierno-aprueba-la-estrategia-de-descarbonizaci%C3%B3n-a-largo-plazo-que-marca-la-senda-para-alcanzar-la-neutralidad-clim%C3%A1tica-a-2050/tcm:30-516141>

Documento estratégico que muestra las múltiples oportunidades que la descarbonización puede traer para la creación de empleo y el crecimiento económico. Presenta un escenario basado en la tecnología y el conocimiento disponible, y ofrece las grandes señales para la inversión.

Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2021-8447>

Marco institucional para facilitar de manera predecible la progresiva adecuación de la realidad del país a las exigencias que regulan la acción climática y garantizar la coordinación de las políticas sectoriales, asegurando coherencia entre ellas y sinergias para alcanzar el objetivo de la neutralidad climática.



Fundación Ecología y Desarrollo
Plaza de San Bruno 9
50001 Zaragoza
Spain

+34 976 29 882 82
ecodes@ecodes.org
ecodes.org



RAP[®]

Energy Solutions for a Changing World

Regulatory Assistance Project (RAP)[®]
Belgium · China · Germany · India · United States

Rue de la Science 23
B – 1040 Brussels
Belgium

+32 2-789-3012
info@raponline.org
raponline.org

© Regulatory Assistance Project (RAP)[®]. This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial License (CC BY-NC 4.0).