

## RESUMEN DE LAS REUNIONES GRUPO DE TRABAJO EN POLÍTICAS ENERGÉTICAS SOSTENIBLES GTPES

19 de febrero de 2009

### Contenido

#### REHABILITACIÓN ENERGÉTICA DE EDIFICIOS: RESPUESTA CLAVE Y URGENTE ANTE LA CRISIS

(Notas de la reunión GTPES de 19 de febrero de 2009)

*El documento recoge la exposición de un "Plan de Rehabilitación Energética de Edificios 2009-2012" por miembros del Observatorio de la Sostenibilidad en España (OSE) con importantes impactos en reducción de emisiones, mejora de la eficiencia energética y generación de empleo. Modera el debate Noemí Navas.*

### 1. Principales elementos del Plan.

Se lleva a cabo la descripción de los principales elementos del **Plan de Rehabilitación energética de edificios horizonte 2009-2012**, que plantea objetivos de reducción de consumo energético y de emisiones, así como de creación de empleos.

Los **objetivos** que se fija el Plan son **rehabilitar 2.250.000 viviendas y 150.000 edificios** para hacerlos más habitables, con mejoras en el comportamiento térmico de su envolvente e instalación de energías renovables, mejoras en la accesibilidad, reducir la dependencia y factura energética, así como las emisiones de CO<sub>2</sub>, y crear nuevos empleos que absorban el desempleo generado como consecuencia de la reducción en la construcción de nuevas viviendas.

Los ponentes del Plan ponen de manifiesto la **importancia** del Plan **en un contexto de crisis** como el actual. Según ellos, se podría constituir como uno de los ejes prioritarios de actuación para salir de ésta. Entre los **beneficios que tendría su implementación**, se destaca:

- **Reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub>** y otros Gases de Efecto Invernadero: **18 millones de Tm de CO<sub>2</sub> hasta 2012** y 8 millones de Tm/año a partir de 2013. El coste ahorrado de tales emisiones sería de **360 millones** • en el período y 160 M• anuales a partir de 2013.
- **Reducción de la dependencia energética** de España. El ahorro, en consumo de petróleo, sería de 30 millones de barriles de crudo en el período y 13 anuales a partir

## RESUMEN DE LAS REUNIONES GRUPO DE TRABAJO EN POLÍTICAS ENERGÉTICAS SOSTENIBLES GTPES

de 2013, lo que equivale a **2.700 M• en el período** y 1.170 M• anuales a partir de 2013.

- **Creación de empleo (390.000 puestos de trabajo/año)** absorbiendo parte del desempleo.
- Otros: Disminución sustancial de los gastos en desempleo; aumento de los ingresos públicos en IVA, cotizaciones sociales y Seguridad Social; mejora de las condiciones de habitabilidad en las viviendas y de salud en los centros de trabajo; y revitalización y recuperación del tejido urbano consolidado.

El **coste público total del Plan 2009-2012** es de **25.200 millones de euros**, cuya financiación se obtendría a través de los siguientes canales:

- **8.400 millones** a través de **subvenciones directas**: 5.600 provenientes del Estado y 2.800 de aportación de CC.AA.
- **16.800 millones** a través de créditos del Instituto de Crédito Oficial (ICO).

Los **ponentes se muestran críticos con la situación actual** en este ámbito. A su juicio, el Plan E destina una cantidad insuficiente de recursos a la rehabilitación de vivienda (110 millones de euros) y el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 contempla un número de actuaciones muy reducida (470.000 actuaciones en toda la legislatura).

Junto a esto, se pone de manifiesto que en España **no se ha emprendido una labor de caracterización del consumo energético del parque de edificios** y de **mejora de las herramientas** para permitir tanto certificar los edificios en base a su consumo energético como evaluar el resultado de la aplicación de medidas de eficiencia energética. Así, incluso gran parte de las medidas propuestas por el Plan no son evaluables / reconocibles con las herramientas actuales.

### 2. Valoración general.

Todos los asistentes consideran **adecuados tanto la motivación y como los objetivos generales del plan**, que concibe las actuaciones de mejora de la eficiencia energética en el sector edificación como una importante fuente de creación de empleo. El Plan introduciría dinamismo en la economía española, que ha visto como el sector de la construcción ha dejado de generar crecimiento económico, pasando a ser uno de los que más contribuye al aumento del desempleo.

Una reflexión muy generalizada es la **necesidad de considerar la racionalidad del Plan en un contexto de recursos escasos**, en el que hay que priorizar su destino. Así, es necesario analizar todas las alternativas disponibles para fomentar la eficiencia energética y para impulsar el empleo, y compararlas en términos de eficacia y eficiencia.

Algunos miembros señalan los **riesgos derivados de la búsqueda del cumplimiento de multitud de objetivos con un solo instrumento**, ya que la consecución de objetivos tiene una velocidad distinta. También hay que realizar un análisis más profundo de los efectos del plan y sus instrumentos. Por un lado, hay que **considerar el efecto rebote**, que puede

## RESUMEN DE LAS REUNIONES GRUPO DE TRABAJO EN POLÍTICAS ENERGÉTICAS SOSTENIBLES GTPES

mitigar la consecución de los objetivos de ahorro energético y, por otro, la existencia de “free riding”, porque se dará el caso de que se asignen ayudas para acometer inversiones en eficiencia energética a individuos que las habrían llevado a cabo de todos modos. Por esta razón, cualquier iniciativa de este estilo debe verse acompañada de un **análisis del marco regulatorio en el ámbito de la eficiencia energética y de las barreras** (regulatorias, técnicas, información, culturales, etc.) que han limitado la realización de este tipo de inversiones.

Por otra parte, un miembro ofrece una visión muy optimista del Plan, incluso llega a señalar que se subestiman los beneficios del Plan al no cuantificarse como beneficios los ahorros en términos de menores subsidios de desempleo a asumir por el Estado. Además, considera que el hecho de que se incluyan varios objetivos dentro del Plan – reducción de emisiones, ahorro de energía, creación de empleo – dota al plan de una visión integrada que favorece la transición a un modelo económico sostenible.

### 3. Consecución de objetivos y evaluación de su cumplimiento.

Los **objetivos** planteados no se perciben como inalcanzables por ningún miembro del grupo. No obstante, existe una **preocupación general por la forma de evaluar y controlar su cumplimiento**. Se pone de manifiesto la dificultad y elevado coste de inspeccionar todo el parque de viviendas que vayan acometiendo las inversiones en mejoras de eficiencia energética (el coste de crear un cuerpo de inspectores con este fin específico sería prohibitivo). Un miembro pone como ejemplo de esta dificultad el fondo del Gobierno destinado a dar ayudas a los ayuntamientos para llevar a cabo inversiones en obra pública y así generar empleo, en el que la experiencia está mostrando que ni las inversiones están desarrollando plenamente el potencial de creación de empleo ni se está produciendo una asignación eficiente de los fondos.

En este sentido, **un asistente propone trasladar el propio control del sistema al consumidor** (al estilo de *Stimulus* plan de Obama) por el que el incentivo a la inversión en eficiencia energética se materializa a través de la reducción del tipo de interés en préstamos hipotecarios. También se señala que **se podría comprobar las mejoras** en cuanto a ahorro energético **a través de las facturas energéticas de los hogares y empresas**.

Un asistente vuelve a recalcar la idea de que junto a los problemas para inspeccionar y controlar la eficacia del Plan es necesario desarrollar herramientas técnicas que permitan certificar las mejoras de eficiencia energética.

En cuanto al **objetivo del empleo**, algunos miembros **dudan de que el empleo generado por el Plan pueda ser mantenido en el medio y largo plazo** y, otros, por el contrario, **lo perciben como la solución del futuro** ya que estiman que habrá muy poca obra nueva y la principal fuente de actividad en este sector será la rehabilitación.

### 4. Financiación y coste de la iniciativa.

Existe un **acuerdo generalizado sobre el reto que supone obtener el elevado volumen de recursos públicos que se requieren para financiar esta iniciativa**, especialmente en un

## RESUMEN DE LAS REUNIONES GRUPO DE TRABAJO EN POLÍTICAS ENERGÉTICAS SOSTENIBLES GTPES

contexto de crisis con restricciones de liquidez. Esta es una de las principales limitaciones a la hora de realizar la iniciativa, existiendo un consenso sobre la necesidad de desarrollar un sistema más complejo de financiación. El **peso que se le concede al Instituto de Crédito Oficial (ICO) parece inasumible por la institución**. Si se pretende desarrollar un mecanismo financiero, debería ser más sofisticado que el incluido en Plan y tendría que contar con la implicación del sector privado.

En general, **parte de la solución** para facilitar la financiación del plan podría consistir en **condicionar las ayudas a los resultados**, combinándose este esquema con penalizaciones por consumo energético excesivo. Se señala la necesidad de limitar la participación del sector público al máximo y encontrar instrumentos de financiación privada originales. Se lanzan **dos propuestas** concretas por parte de dos miembros:

- La puesta en marcha de un **sistema de titulización de los ahorros** energéticos obtenidos por las inversiones, que permita obtener los recursos para su financiación.
- El desarrollo de un esquema de fiscalidad verde y el incremento de impuestos en vigor. Con los recursos adicionales obtenidos se podría crear **un fondo destinado a financiar inversiones** en rehabilitación energética.

Ante el elevado volumen de recursos requeridos por el Plan surgen dos comentarios muy marcados, que llegan a replantear su idoneidad:

- Se señala que, dado el enorme volumen de recursos, si se lleva a cabo este plan se consumiría una baza muy importante en términos de políticas públicas, que distraería recursos de otras actuaciones.
- Se pone de manifiesto la necesidad de asegurarse de que la rentabilidad marginal de estas medidas es superior a la de otras que obtendrían los mismos resultados.

### 5. Análisis de las necesidades de empleo.

Nadie duda del **elevado potencial de generación de empleo de la rehabilitación energética de edificios**. No obstante, se pone de manifiesto la **necesidad de ser cautelosos a la hora de ofrecer estimaciones** de creación de empleo. Otros estudios muestran un volumen de creación de empleo inferior, del orden de 10-20 empleos por millón de euros invertidos.

De forma generalizada se destaca que **el mercado laboral español no está preparado para suministrar los profesionales con la capacitación adecuada** para acometer este tipo de actuaciones. La mayor parte de la mano de obra incorporada de forma masiva en los últimos años al sector de la construcción no cuenta con la cualificación suficiente para desarrollar una actividad de rehabilitación en eficiencia energética. Por ello, habría que considerar la realización de un plan de formación a gran escala para reciclar a los potenciales empleados.

## RESUMEN DE LAS REUNIONES GRUPO DE TRABAJO EN POLÍTICAS ENERGÉTICAS SOSTENIBLES GTPES

### 6. Elementos de carácter administrativo y técnico.

Como en otras políticas, la **estructura institucional del Estado español** implica ventajas, pero también supone un reto para la aplicación de este Plan, ya que **exige un acuerdo entre los tres niveles de la Administración** –Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Ayuntamientos-. Así, es muy probable que los entes encargados de la evaluación y el control del Plan sean las Comunidades Autónomas, dadas sus atribuciones competenciales.

En una intervención se critica el carácter estrictamente macroeconómico del Plan. En opinión de un miembro del grupo, se debería trabajar más en el carácter en el microeconómico, desarrollándose un plan de implementación que permita superar las barreras cotidianas, que en muchas ocasiones hacen inviable la realización de inversiones en eficiencia energética (Ej. dificultades con las que cuentan las comunidades de vecinos).

Una miembro del grupo considera que las dificultades técnicas para medir y certificar ahorros no es ni mucho menos el principal elemento que limita las inversiones en eficiencia energética. A su juicio, el principal problema es que en España no existe una política de rehabilitación de viviendas (en la que deberían estar implicados los tres niveles de la Administración).

El **Grupo de Trabajo sobre Políticas Energéticas Sostenibles** es un grupo de trabajo formado por un número estable y cerrado de especialistas en los diversos aspectos que comprende la energía y el desarrollo sostenible. El grupo surge a partir de una iniciativa del Aula de Solidaridad, y está acogido por la Cátedra BP de Desarrollo Sostenible de la Universidad Pontificia Comillas. Su objetivo es profundizar y contribuir a la formulación de las políticas necesarias para alcanzar un modelo energético sostenible en España. El grupo se reúne periódicamente para discutir sobre distintos temas, de acuerdo con un programa anual establecido de antemano. Su principal producto es una serie de documentos públicos en los que se expresan de manera clara las distintas posturas posibles acerca de los temas tratados, haciendo especial hincapié en los puntos de posible consenso. Este documento es muestra de ello.

#### **Darse de Baja/ Unsubscribe**

Si está usted no está interesado en recibir estas “Notas de Trabajo”, puede ponerse en contacto con [catedrabp@upcomillas.es](mailto:catedrabp@upcomillas.es), indicando en el asunto: “Baja envío Notas de Trabajo”.

If you are not interested in receiving this “Policy Brief”, please contact [catedrabp@upcomillas.es](mailto:catedrabp@upcomillas.es), indicating on the subject: “Unsubscribe Policy Brief”.