

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la 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]

(2021/C 155/11)

Ponente: **Pierre Jean COULON**

Coponente: **Aurel Laurențiu PLOSCEANU**

Consulta	Comisión Europea, 11.11.2020
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Sección de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	11.2.2021
Aprobado en el pleno	24.2.2021
Pleno n.º	558
Resultado de la votación	212/0/5
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge favorablemente la adopción por parte de la Comisión Europea de una propuesta de estrategia de la Unión titulada «Oleada de renovación para Europa: ecologizar nuestros edificios, crear empleo y mejorar vidas». Esta estrategia constituye una necesidad absoluta e indispensable para la Unión Europea y sus ciudadanos, estrategia que el CESE pretende apoyar e impulsar activamente con sus reflexiones y propuestas.

1.2. El CESE considera en efecto que, con un 40 % del consumo total de energía de la Unión, las viviendas y demás edificios deben someterse a una oleada de renovaciones de este tipo iniciada por la Unión Europea, como parte de un enfoque global de inversión a largo plazo orientado al interés general, el desarrollo sostenible, la protección de la salud (incluido el tratamiento del amianto durante los trabajos), la transición ecológica y la aplicación efectiva del pilar europeo de derechos sociales en materia de vivienda sostenible y asequible.

1.3. Por lo tanto, el CESE apoya la estrategia de la oleada de renovación, ya que se trata de un enfoque beneficioso para la Unión Europea, y ello por partida triple: para el clima, para la recuperación —a través de los puestos de trabajo locales que puede generar— y, por último, tanto para la lucha contra la pandemia y la pobreza energética como para la promoción de viviendas asequibles para todos, incluidas las personas vulnerables.

1.4. El CESE considera que esta estrategia, dada su especial dimensión y su proyección hacia 2050, requiere un marco jurídico y financiero estable, comprensible y adaptado, tanto mediante la aplicación de un fondo europeo de inversiones específico, planes de inversión plurianuales y un nuevo «semestre verde», como mediante la creación de un marco jurídico específico y adaptado en materia, por ejemplo, de ayudas estatales, tipos de IVA aplicables, contratación pública, hipotecas «verdes» y normas de rendimiento energético.

1.5. El CESE pide a la Comisión que establezca incentivos para el desarrollo, a nivel local, de sectores para la industrialización de los procesos de renovación térmica y su masificación, y que instaure asimismo un nuevo «Erasmus para la renovación térmica 2050», con el fin de atraer a los jóvenes europeos a estos nuevos puestos de trabajo con futuro.

1.6. El CESE también pide que se anime a los Estados miembros, según el ejemplo del programa ELENA del BEI, a poner en marcha servicios públicos de diagnóstico, asistencia técnica y asesoramiento, en particular para los hogares, a fin de evitar cualquier práctica abusiva de captación y fraude contra los mecanismos de apoyo a la renovación térmica.

1.7. El CESE considera, ante todo, que esta estrategia debería permitir a la Unión Europea acercarse a sus ciudadanos y territorios mediante una comunicación adaptada a los mecanismos en vigor y a sus modalidades de acceso.

1.8. El CESE pide que se establezca una auténtica sinergia entre el Observatorio del Parque Inmobiliario y el Observatorio de la Pobreza Energética.

2. Observaciones generales

2.1. El CESE acoge favorablemente la adopción por parte de la Comisión Europea de la Comunicación «Oleada de renovación para Europa: ecologizar nuestros edificios, crear empleo y mejorar vidas». La renovación a gran escala de edificios en la Unión Europea —viviendas privadas y sociales, edificios públicos y de uso profesional— constituye hoy una necesidad absoluta, habida cuenta de la insuficiencia estructural de las inversiones a largo plazo en este ámbito y de las repercusiones climáticas, medioambientales, económicas y sociales, así como del coste de la inacción.

2.2. El Comité apoya esta estrategia propuesta por la Comisión sobre la base del objetivo de neutralidad climática, la aplicación de los principios de circularidad, la contribución a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la competitividad de Europa, la protección del patrimonio cultural y, sobre todo, el derecho a una vivienda asequible, habitable, accesible y saludable, con arreglo al principio 19 del pilar europeo de derechos sociales.

2.3. Las viviendas y demás edificios, que representan un 40 % del consumo total de energía de la Unión, deben someterse a una oleada de renovaciones, como parte de un enfoque global de inversión a largo plazo orientado al interés general, el desarrollo sostenible y la transición ecológica.

2.4. La pandemia también ha puesto de relieve el papel clave de la vivienda en la gestión sanitaria de la crisis, así como la necesidad de reconsiderar su uso y, por ende, su diseño, a la vista de las limitaciones que impone un confinamiento.

2.5. Y sobre todo, la pandemia ha puesto de manifiesto el nexo inadmisibles entre las condiciones sanitarias de las viviendas, la pobreza energética y la resiliencia ante la pandemia.

2.6. Así pues, la estrategia de la oleada de renovaciones de edificios forma parte de un enfoque beneficioso para todas las partes, habida cuenta de la importancia de su contribución efectiva a la lucha contra el cambio climático y la pobreza energética, del volumen de inversiones a largo plazo y de puestos de trabajo locales que puede generar —contribuyendo así activamente a la recuperación— y del fomento de la cohesión y la inclusión sociales, gracias al desarrollo de viviendas asequibles para los ciudadanos de la UE.

2.7. Por lo tanto, la oleada de renovación de edificios debe impulsarse de manera permanente y convergente, en términos tanto de regulación y ayudas por parte de la UE como de planes plurianuales de inversión por parte de los Estados miembros. Estos últimos no solo deben ser comprensibles y accesibles, sino también tener en cuenta la diversidad de actores —desde los hogares europeos propietarios o copropietarios de su vivienda, hasta aquellos que alquilan una o más viviendas en el mercado, las asociaciones de viviendas sociales, que se rigen por una misión específica de interés general y sus obligaciones de servicio público asociadas, las autoridades públicas y sus edificios, los edificios históricos protegidos o las empresas y sus inmuebles—, cada uno con su correspondiente lógica de inversión, pero todos ellos «surfistas» potenciales de la oleada de renovación a los que habrá que convencer para que inviertan a largo plazo en sus viviendas o edificios de aquí a 2050, a través de mecanismos de financiación adaptados a la tipología de cada edificio, combinando préstamos a largo plazo o «préstamos verdes», garantías públicas y subvenciones a fondo perdido, en particular para los hogares.

2.8. La oleada de renovación de edificios deberá impulsarse, fundamentalmente, mediante un movimiento europeo de industrialización y masificación de las operaciones a nivel local, con objeto de reducir los costes de renovación y la duración de las obras para los hogares que ocupan las viviendas, mediante la externalización y digitalización de los procesos. Esta industrialización deberá ir acompañada de nuevos modelos de construcción, basados en obligaciones técnicas y normas de construcción adaptadas y, sobre todo, de una campaña europea de valorización de este nuevo sector y de los potenciales nuevos puestos de trabajo para las generaciones más jóvenes, que podría ponerse en marcha mediante un programa «Erasmus para la renovación térmica 2050», que pide el Comité. Asimismo, deberá prestarse especial atención a los riesgos de *dumping* social inherentes a esas externalizaciones y a otros medios de subcontratación de los trabajos.

2.9. La Comisión debe garantizar en paralelo la convergencia de las disposiciones existentes, las que deben revisarse y las propuestas de nuevas disposiciones, no solo para los Estados miembros y sus estrategias de inversión a largo plazo, sino también para los hogares, los arrendadores de viviendas sociales, las autoridades públicas y las empresas, todos ellos responsables finales de la adopción de decisiones individuales de inversión a largo plazo —cada una de ellas siguiendo su propia lógica— que propiciarán la difusión de la ola de aquí a 2050.

2.10. Esta necesidad de convergencia se aplica igualmente cuando se trate de revisar las disposiciones existentes sobre, por ejemplo, la Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios, la contratación pública o los regímenes de ayudas estatales, en particular para la vivienda social, el tipo específico del IVA aplicable y el crédito «verde» hipotecario, pero también las disposiciones y los elementos de condicionalidad del Plan Europeo de Recuperación Económica «NextGenerationEU» y de la política de cohesión para 2021-2027, que deben ser comprensibles para los hogares europeos a los que se destinan. Debería darse un nuevo impulso a este plan de recuperación a través de una genuina política de propuestas y recomendaciones concretas y mediante la coordinación de los observatorios nacionales existentes.

2.11. El Comité pide que el Observatorio Europeo del Parque Inmobiliario trabaje en simbiosis con el Observatorio de la Pobreza Energética.

2.12. El Comité pide que se organice un servicio público en los Estados miembros consagrado a fomentar la oleada de renovación térmica, el diagnóstico y la asistencia técnica para las operaciones de renovación térmica, en particular para los hogares, con el fin de evitar cualquier práctica maliciosa relacionada con la captación abusiva de clientes para las obras de renovación.

3. Observaciones — Impulsar la renovación de los edificios para alcanzar la neutralidad climática y la recuperación

3.1. La renovación a gran escala de edificios en la Unión Europea —viviendas privadas y sociales, edificios públicos y de uso profesional— constituye hoy una necesidad absoluta, habida cuenta de la insuficiencia estructural de las inversiones a largo plazo en este ámbito y de las repercusiones climáticas, medioambientales, económicas y sociales.

3.2. En relación con la emergencia climática, el Comité comparte el análisis de la Comisión sobre la necesidad de actuar para renovar las viviendas y demás edificios, así como sobre la conveniencia de hacer frente a la crisis de la COVID-19 para reconsiderar, rediseñar y modernizar estos siguiendo un enfoque que beneficie a todas las partes desde el punto de vista medioambiental, social y económico. Se trata de una oportunidad única para actuar en aras tanto de la neutralidad climática como de la recuperación y la cohesión social.

El Comité desea plantear la cuestión de la diversidad de los edificios en cuestión, en particular la diversidad de las viviendas que deben renovarse, que van desde las casas unifamiliares hasta los grandes edificios de apartamentos construidos durante el período soviético y los barrios de clases populares. En esta gran diversidad de viviendas, los bloques de viviendas de Europa Oriental, las viviendas muy antiguas de centros urbanos infravalorados, las viviendas suburbanas y las viviendas rurales pueden ser objeto de prioridades específicas. En relación con el hecho de que el parque de viviendas ha quedado obsoleto y requiere procesos de renovación para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos e impulsar el progreso técnico de la construcción, es necesario garantizar el acceso de los ciudadanos a la financiación, ya que actualmente constituye un obstáculo importante para la renovación. Del mismo modo, deberá tenerse en cuenta la accesibilidad para las personas con discapacidad. La Unión Europea también debe aprovechar esta oportunidad de acción a gran escala para acercarse más a sus ciudadanos y a su territorio mediante una comunicación adaptada.

3.3. El Comité apoya el objetivo propuesto de duplicar la tasa anual de edificios residenciales y no residenciales de aquí a 2030 y fomentar las renovaciones energéticas en profundidad —lo que se traduciría en 35 millones de edificios renovados de aquí a 2030—, así como de mantener esta tendencia a fin de alcanzar la neutralidad climática en toda la Unión para el año 2050. Lo ideal sería superar esta cifra y aspirar a triplicarla.

3.4. El Comité subraya la ambición de este objetivo, su proyección a treinta años y la necesidad de una armonización exhaustiva, tanto de las disposiciones legislativas y reglamentarias existentes en este ámbito, como de los mecanismos de apoyo financiero para los hogares afectados, los arrendadores de viviendas sociales, las autoridades públicas y otros propietarios de edificios interesados, todos ellos inversores potenciales a los que hay que convencer para que inviertan a largo plazo, en función de la dinámica y capacidades de cada uno. La articulación que están instaurando actualmente los Estados miembros y sus autoridades de gestión regionales entre el instrumento de recuperación «NextGenerationEU» y la política de cohesión para 2021-2027 es una prueba de ello.

4. Observaciones — Principios clave para la renovación de los edificios hacia los objetivos de 2030 y 2050

4.1. El Comité está de acuerdo en que es necesario adoptar una estrategia global e integrada en la que participen los actores interesados sobre la base de siete principios: «primero, la eficiencia energética», asequibilidad, descarbonización e integración de energías renovables, ciclos de vida y circularidad, estándares elevados en materia de sanidad y medio ambiente, desafíos de la transición ecológica y digital, y, por último, respeto por la estética y la calidad arquitectónica.

4.2. Con arreglo al principio 19 del pilar europeo de derechos sociales, el Comité desea subrayar la especial importancia de la asequibilidad de la vivienda y de las inversiones que deben realizar los hogares afectados, ya sean propietarios u ocupantes, inquilinos o copropietarios en inmuebles degradados, en particular en el tratamiento del mal aislamiento térmico y la lucha contra la pobreza energética, o incluso arrendadores de viviendas sociales, cuyos precios de alquiler deben ser asequibles con arreglo a las obligaciones de servicio público impuestas por los Estados miembros en sus atribuciones específicas.

4.3. El CESE señala que el aislamiento de muros huecos y suelos es la medida más sencilla y menos costosa para reducir el CO₂. Con todo, estas soluciones relativamente económicas siguen resultando demasiado caras para muchos propietarios de vivienda, pese al menor coste de energía que de ellas se deriva. Por este motivo, el CESE aboga por que los gobiernos nacionales establezcan un plan de subvenciones para estas medidas. Los cálculos efectuados en los Países Bajos muestran que una subvención de 2 000 EUR por vivienda es suficiente para llevar a cabo estas intervenciones. Además de la significativa reducción de las emisiones de CO₂, este plan también contribuiría de manera considerable a crear empleo en el sector de la construcción, gravemente afectado por la crisis de la COVID-19. Lo mismo sucede en Francia como consecuencia de la reciente introducción en todos los hogares de la prima por renovación térmica de la vivienda, llamada «MaPrimeRenov».

4.4. Asimismo, es preciso seguir las conclusiones y recomendaciones del Dictamen del CESE sobre el tema «Trabajo con amianto en la renovación energética» a fin de promover la eliminación del amianto durante los trabajos de renovación energética cuando sea necesario y posible ⁽¹⁾.

5. Observaciones — Renovaciones más rápidas y más profundas para tener mejores edificios

5.1. El Comité hace suyo el análisis de la Comisión sobre los múltiples obstáculos a las decisiones individuales de inversión y la complejidad del acceso a la financiación, especialmente a nivel local, una complejidad que se observa no solo en los regímenes nacionales y en los fondos estructurales —sobre todo en la fase de evaluación de los proyectos—, sino también en los retrasos en el pago de las ayudas. Esta complejidad y estas disfunciones deben resolverse con carácter prioritario si se quieren alcanzar los objetivos fijados, también en el contexto de la aplicación, a partir de 2021, de las disposiciones específicas de la política de cohesión para 2021-2027.

5.2. El Comité toma nota de que la Comisión ha identificado estos obstáculos en el marco de su consulta pública y ha presentado propuestas para reforzar la información, la seguridad jurídica y los incentivos para invertir, garantizar una financiación adecuada y bien orientada, aumentar la capacidad para elaborar y ejecutar proyectos, promover intervenciones de renovación integrales e integradas, adaptar el ecosistema para las renovaciones sostenibles y, por último, utilizar la renovación como estímulo para abordar la pobreza energética y el acceso a viviendas asequibles mediante una iniciativa europea específica. Hay que poner en práctica estas propuestas con arreglo a los principios de simplicidad, cofinanciación —mediante los fondos adicionales que, siguiendo esquemas preestablecidos, puedan movilizar las autoridades públicas— y proporcionalidad de los controles de las ayudas estatales.

5.3. El Comité apoya la propuesta de la Comisión de encargar al Observatorio Europeo del Parque Inmobiliario que gestione un repositorio europeo sobre la eficiencia energética y contribuya al diseño de incentivos en este ámbito. Este Observatorio deberá colaborar con el Observatorio de la Pobreza Energética, al que habría que dar un nuevo impulso para la ocasión.

5.4. El Comité reconoce la índole sumamente especial de la situación actual en lo que respecta a la posible movilización de recursos europeos para la renovación térmica en el marco del instrumento de recuperación «NextGenerationEU» y de la política de cohesión para 2021-2027. Hay nada menos que trece sistemas que pueden ayudar a cofinanciar la renovación térmica, ya sea mediante subvenciones a fondo perdido o préstamos a largo plazo con tipos de interés preferenciales y garantías públicas.

5.5. El Comité considera que esta situación excepcional debería llevar a la Unión Europea, por un lado, a formular objetivos cuantitativos de renovación y a reforzar los Estados miembros y sus programas anuales de inversión en renovación térmica, y por el otro, a garantizar que estos programas se evalúen anualmente en el contexto del Semestre Europeo, ya sea mediante el establecimiento de una «gobernanza verde» específica —que se sumaría a la gobernanza económica— o mediante el método abierto de coordinación.

⁽¹⁾ DO C 240 de 16.7.2019, p. 15.

5.6. El Comité considera que esta situación única también debería aprovecharse para conferir prioridad a la lucha contra la pobreza energética y a su erradicación a la hora de movilizar los fondos. Debe reforzarse la misión del Observatorio Europeo de la Pobreza Energética, poniéndolo a la cabeza de una red europea de observatorios de la pobreza energética de los Estados miembros.

5.7. No obstante, el Comité desea sensibilizar a la Comisión sobre las dificultades a las que se enfrentan los inversores potenciales, en particular los hogares y los arrendadores de viviendas sociales, a la hora de combinar estos diferentes canales de financiación y articularlos con arreglo a las distintas normas, bases de admisibilidad y controles aplicables. De cara al horizonte de 2050, deberían unificarse estos mecanismos con objeto de hacerlos más comprensibles y accesibles para los hogares y las autoridades públicas.

5.8. Habida cuenta del período de inversión en cuestión y el objetivo 2050, el Comité propone que la Comisión estudie, con vistas a la simplificación y a una mayor comprensibilidad por parte de los hogares europeos afectados, la viabilidad de un fondo de inversión específico, respaldado por el Banco Europeo de Inversiones (BEI), que garantice la asistencia técnica y la combinación de los sistemas existentes, así como una garantía de continuidad en su acción de aquí a 2050.

5.9. El Comité apoya el enfoque de la Comisión de revisar en este sentido los regímenes de ayudas estatales para las inversiones en renovación térmica. Estos regímenes de ayudas estatales para la renovación térmica deben simplificarse de modo que no constituyan un obstáculo a las decisiones de inversión, dada la absoluta necesidad de estas. El Comité también acoge favorablemente la decisión de la Comisión de evaluar en 2021 la Decisión 2012/21/UE de la Comisión ⁽²⁾ relativa a las ayudas estatales en forma de compensación por servicio público. Las ayudas para la renovación térmica de viviendas sociales entran, en efecto, dentro del ámbito de aplicación de dicho régimen, aplicable al cumplimiento de obligaciones de servicio público.

5.10. El Comité respalda la propuesta de la Comisión de poner en marcha una iniciativa europea para la vivienda asequible mediante la financiación de cien proyectos faro innovadores y participativos centrados en la renovación global de barrios de viviendas sociales, con el objetivo de que sirvan de modelo para un desarrollo a gran escala en la Unión Europea. Dada la capacidad de los arrendadores de viviendas sociales para invertir, en su calidad de proveedores de servicios de interés económico general, y con el apoyo del BEI, la masificación de las operaciones y la industrialización de los programas de renovación de edificios conducen no solo a la creación de puestos de trabajo locales, sino también a la reducción de los costes de renovación para las demás viviendas y edificios públicos, gracias a la creación de nuevos sectores industriales locales.

5.11. El Comité propone que la Comisión, sobre la base de la experiencia del programa ELENA, y con el apoyo del BEI, anime a los Estados miembros a que organicen un servicio público de asistencia técnica para las operaciones de renovación térmica, destinado en particular a los hogares afectados, con el fin de evitar prácticas abusivas de captación y fraude, ya observadas en algunos Estados miembros en relación con las obras de renovación térmica.

5.12. El Comité apoya plenamente el enfoque del «nuevo Bauhaus europeo» lanzado por la presidenta Von der Leyen en su discurso sobre el estado de la Unión y desarrollado en la Comunicación, que reunirá a profesionales de varias disciplinas para reflexionar sobre los edificios del mañana y reinventar el modo de vida sostenible del futuro. El Comité invita a todas las partes interesadas a participar en la consulta pública lanzada por la Comisión.

Bruselas, 24 de febrero de 2021.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

⁽²⁾ Decisión 2012/21/UE de la Comisión, de 20 de diciembre de 2011, relativa a la aplicación de las disposiciones del artículo 106, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas estatales en forma de compensación por servicio público concedidas a algunas empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general (DO L 7 de 11.1.2012, p. 3).