

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al rendimiento energético de los edificios (refundición)

[COM(2021) 802 final-2021/0426 (COD)]

(2022/C 290/18)

Ponente: **Mordechaj Martin SALAMON**

Consulta	Parlamento Europeo, 14.2.2022 Consejo, 9.2.2022
Base jurídica	Artículo 194, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en la sección	10.3.2022
Aprobado en el pleno	23.3.2022
Pleno n.º	568
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	212/6/6

1 Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge con satisfacción la propuesta de refundición de la Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios, ya que retoma los principales retos señalados en dictámenes anteriores del CESE con vistas a proporcionar herramientas para abordar la pobreza energética y poner remedio a la insuficiencia de inversión estructural a largo plazo en el ámbito de la construcción, al tiempo que se impulsa la renovación, especialmente de los edificios menos eficientes, y nos sitúa en la senda hacia la descarbonización de la calefacción y la refrigeración.

1.2. El CESE apoya sin reservas este enfoque de la UE para lograr un entorno construido energéticamente eficiente, de alta calidad y sin combustibles fósiles, ya que las medidas a escala de la UE son más eficaces para acelerar la transición necesaria.

1.3. El CESE considera que las fuertes subidas recientes de los precios de la energía y la perspectiva de precios elevados al menos a medio plazo han puesto de manifiesto que es aún más importante poner en marcha una estrategia para paliar y erradicar la pobreza energética. Deben aplicarse medidas concretas destinadas a mejorar la eficiencia energética de los edificios para garantizar una vivienda digna, asequible y saludable para todos. Estas medidas deben incluir la eliminación segura del amianto.

1.4. El CESE apoya firmemente el establecimiento de normas mínimas de eficiencia energética, en particular para los edificios residenciales con peor rendimiento. La introducción de ese principio a escala de la UE es un avance importante.

1.5. El CESE pide que se establezca desde el principio una progresión más completa de los requisitos de mejora, con un calendario más claro y completo hasta 2050, a fin de fomentar renovaciones con visión de futuro.

Dado que la Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios no proporciona por sí misma nueva financiación y que la tarea de financiar las renovaciones necesarias es desalentadora, el CESE considera fundamental que el marco y los instrumentos previstos en la Directiva para el acceso a la financiación pública y bancaria se adapten a su cometido.

1.6. Teniendo en cuenta su papel central en la mejora de la eficiencia energética del parque inmobiliario, el CESE acoge con satisfacción el aumento de los requisitos de los certificados de eficiencia energética, su fiabilidad y su funcionalidad.

1.7. El CESE acoge con satisfacción la creciente importancia de los planes nacionales de renovación de edificios y la inclusión de informes sobre los esfuerzos que realizan los Estados miembros para reducir la pobreza energética.

1.8. El CESE apoya la creación de un «pasaporte de renovación» de aquí a 2024, que facilite el acceso de los consumidores a la información y reduzca los costes a la hora de planificar la renovación de sus edificios.

1.9. El CESE reconoce la necesidad de incluir requisitos para informar sobre las emisiones de carbono del ciclo de vida completo de los edificios (fabricación y construcción, uso y fin de vida), ya que la principal repercusión de las viviendas nuevas sobre el clima puede deberse a los materiales y a la actividad de construcción. El CESE destaca la necesidad de garantizar que la definición de «edificio de cero emisiones» le permita interactuar de manera óptima con los sistemas energéticos circundantes e incluya todas las emisiones de gases de efecto invernadero que lleva aparejadas. Las evaluaciones del ciclo de vida deben entenderse como herramientas de orientación específicas para cada proyecto, que comparan diferentes opciones de materiales y técnicas.

1.10. El CESE pide que se lleve a cabo un verdadero proceso comunitario de formación y modernización en el sector de la construcción.

2. Contexto general

2.1. La Comisión ha propuesto una Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios (refundición) en el contexto del objetivo del Pacto Verde Europeo de lograr la neutralidad climática de aquí a 2050. En el marco de la estrategia «Objetivo 55», la Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios da seguimiento a la Estrategia «Oleada de Renovación», que establece el objetivo de al menos duplicar las tasas anuales de renovación energética de los edificios de aquí a 2030, y destaca la necesidad de adoptar las medidas normativas y financieras que facilitarán lograrlo.

2.2. La Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios intenta proporcionar las medidas y herramientas necesarias dentro de los tres ámbitos prioritarios de actuación de la Estrategia «Oleada de Renovación», a saber, la lucha contra la pobreza energética y la mejora de los edificios menos eficientes; los edificios públicos y la infraestructura social como ejemplo a seguir; y la descarbonización de los sistemas de calefacción y refrigeración.

2.3. Se propone una serie de modificaciones y adiciones a la Directiva actual, en particular:

- A partir de 2030 todos los edificios nuevos deben ser de cero emisiones; los edificios públicos nuevos deben ser de cero emisiones ya en 2027.
- Se impone a los Estados miembros un nuevo requisito para garantizar que todos los edificios propiedad de organismos públicos y todos los edificios no residenciales mejoren su eficiencia energética hasta alcanzar, como mínimo, la clase F de aquí a 2027 y al menos la clase E en 2030. Todos los edificios residenciales también deberán mejorarse hasta alcanzar, como mínimo, la clase F a más tardar en 2030 y, como mínimo, la clase E a más tardar en 2033. Dada la recalibración de las clases de eficiencia energética, los requisitos conllevarán una mejora de más del 15 % del parque inmobiliario de aquí a 2033.
- La obligación de disponer de un certificado de eficiencia energética se amplía a los edificios que sean objeto de reformas importantes, a los edificios cuyo contrato de alquiler se renueva y a todos los edificios públicos. Los edificios o unidades de edificios que se pongan a la venta o en alquiler deben tener un certificado de eficiencia energética que debe figurar en todos los anuncios publicitarios.
- Los planes nacionales de renovación de edificios se integrarán plenamente en los planes nacionales de energía y clima para garantizar la comparabilidad y la supervisión de los avances, incluidas las hojas de ruta para la eliminación gradual de los combustibles fósiles en la calefacción y la refrigeración en 2040 a más tardar.
- El «pasaporte de renovación» de un edificio proporcionará información y reducirá los costes para los consumidores con vistas a facilitar su planificación y una renovación gradual encaminada a alcanzar un nivel de cero emisiones.
- Se invita a los Estados miembros a que incluyan consideraciones sobre renovación en las normas de financiación pública y privada y a que establezcan los instrumentos apropiados, en particular para los hogares de bajos ingresos.
- Se introduce una cláusula de extinción para los incentivos financieros a la utilización de combustibles fósiles en edificios.
- Debe crearse una infraestructura de recarga para vehículos eléctricos y plazas de aparcamiento para bicicletas.

3. Observaciones generales

3.1. El CESE acoge con satisfacción la propuesta de refundición de la Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios, ya que retoma los principales retos señalados en dictámenes anteriores del CESE con vistas a proporcionar herramientas para abordar la pobreza energética y poner remedio a la insuficiencia de inversión estructural a largo plazo en el ámbito de la construcción, al tiempo que impulsa la renovación, especialmente de los edificios menos eficientes, y nos sitúa en la senda hacia la descarbonización de la calefacción y la refrigeración.

3.2. El aislamiento deficiente o escaso de edificios que dependen de combustibles fósiles para la calefacción y la refrigeración es un problema a escala de la UE. A falta de políticas coordinadas a escala de la UE, existe el riesgo de que los Estados miembros no adopten medidas suficientes debido a la preocupación por unas condiciones de competencia desiguales.

3.3. Por lo tanto, el CESE apoya sin reservas esta propuesta de la Comisión de un enfoque de la UE para lograr un entorno construido energéticamente eficiente, de alta calidad y sin combustibles fósiles. Las medidas a escala de la UE son más eficaces para acelerar la transición necesaria. Además, un enfoque conjunto a escala de la UE contribuye a aprovechar las ventajas del mercado interior, en particular las economías de escala y la cooperación tecnológica entre los Estados miembros. Asimismo, contribuye a una mayor seguridad para los inversores y, en general, sustenta el papel de liderazgo que Europa y las empresas europeas pueden desempeñar como organismos de normalización mundiales y pioneros en este ámbito.

3.4. El CESE considera que las fuertes subidas recientes de los precios de la energía y la perspectiva de precios elevados al menos a medio plazo han puesto de manifiesto que es aún más importante poner en marcha una estrategia para paliar y erradicar la pobreza energética. Mientras que en 2018 el 6,8 % de las personas en la Unión (30,3 millones) no podían pagar las facturas de servicios básicos, con el riesgo de sufrir un corte del suministro, los recientes acontecimientos han agravado el problema. A largo plazo, es necesario aplicar medidas concretas destinadas a mejorar la eficiencia energética de los edificios para garantizar una vivienda digna, asequible y saludable para todos. Esto es aún más urgente, ya que los costes de calefacción y refrigeración con combustibles fósiles se incrementarán por el aumento de los costes de los derechos de emisión.

3.5. El CESE apoya firmemente el establecimiento de normas mínimas de eficiencia energética, en particular para los edificios residenciales con peor rendimiento. La introducción de ese principio a escala de la UE es un avance importante. No obstante, corresponde a los Estados miembros decidir si el resto del parque inmobiliario residencial debe estar cubierto por normas establecidas a nivel nacional.

3.6. Si bien el CESE apoya que se insista en la erradicación de la pobreza energética mediante la renovación prioritaria de la parte menos eficiente del parque de edificios residenciales, esto no debe dar lugar a una falta de mejora para los demás edificios residenciales. El CESE pide, por tanto, que se establezca desde el principio una progresión más completa de los requisitos de mejora, con un calendario más claro y completo hasta 2050. Esto también permitirá a los propietarios de edificios conocer los requisitos futuros con el fin de planificar la renovación hasta un nivel óptimo de costes.

3.7. A la vista de que los certificados de eficiencia energética se están convirtiendo en una herramienta esencial, es necesario mejorar su fiabilidad y funcionalidad. Por consiguiente, el CESE acoge con satisfacción la mayor exigencia en cuanto a la adaptación a un formato digital, la calidad y el detalle de los contenidos y métodos de cálculo, la asequibilidad y el acceso a los certificados de eficiencia energética y su publicación. Un certificado de eficiencia energética en formato impreso debe estar siempre disponible para los ciudadanos que lo necesiten.

3.8. El CESE acoge con satisfacción que se incluyan los esfuerzos de cada Estado miembro por reducir la pobreza energética en los planes nacionales de renovación de edificios, en los que informarán sobre la reducción del número de personas afectadas por la pobreza energética y el porcentaje de la población que vive en viviendas en malas condiciones (por ejemplo, con muros o cubiertas con goteras) o en condiciones de confort térmico inadecuadas.

3.9. El CESE apoya la creación de un «pasaporte de renovación» de aquí a 2024, pero se pregunta si tendrá algún efecto al no ser obligatorio. El pasaporte facilitará a los consumidores el acceso a la información y reducirá los costes a la hora de planificar la renovación de sus edificios. Es positivo que incluya también los beneficios más amplios relacionados con la salud, el confort y la respuesta del edificio al cambio climático.

3.10. Dada la incapacidad generalizada de las personas que sufren pobreza energética, y también de muchos pequeños propietarios, de cumplir los requisitos de financiación para iniciar la renovación, el CESE considera fundamental que el marco de financiación y los instrumentos previstos en la Directiva se adapten a su cometido. Esto debe incluir explicaciones y orientaciones claras sobre los aspectos financieros de la renovación, incluido el uso de créditos a escala local. El CESE también se remite a su petición (TEN/723) de unificar los múltiples regímenes al objeto de hacerlos más claros y accesibles para los hogares y las autoridades públicas a los que se dirigen.

3.11. El CESE reconoce la necesidad de incluir en la Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios requisitos de información sobre las emisiones de carbono del ciclo de vida completo (fabricación y construcción, uso y fin de vida) de los edificios. Cuando se construyen nuevos edificios de bajo consumo energético, puede que la principal repercusión sobre el clima no se derive del uso del edificio, sino de los materiales y la actividad de construcción. Las evaluaciones del ciclo de vida deben entenderse como herramientas de orientación específicas para cada proyecto, que comparan diferentes opciones de materiales y técnicas.

3.12. El CESE destaca la necesidad de garantizar que la forma en que se define un «edificio de cero emisiones» le permita interactuar de manera óptima con los sistemas energéticos circundantes e incluya las emisiones de gases de efecto invernadero que llevan aparejadas el uso de materiales y las obras de construcción.

4. Observaciones específicas

4.1. Si bien la Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios en sí misma no proporciona nueva financiación, sí establece requisitos para los niveles de financiación de los Estados miembros y la coordinación de los esfuerzos financieros para crear un marco jurídico y financiero adaptado, incluido un apoyo financiero específico. No obstante, el CESE pone en cuestión que la financiación vaya a ser en realidad fácilmente accesible a los futuros renovadores y considera que no está claro que el esfuerzo total de financiación de cada Estado miembro vaya a ser suficiente para cumplir los objetivos de renovación.

4.2. Hoy en día, la financiación y las subvenciones, con demasiada frecuencia, solo pueden desembolsarse una vez finalizada la renovación energética, lo que dificulta a muchos consumidores iniciar las obras. Por consiguiente, el CESE recomienda que el texto establezca que los sistemas de financiación deben cubrir al menos una parte de los costes iniciales a los que se enfrentan los consumidores.

4.3. El CESE reitera su llamamiento (TEN/749) en favor de que una parte sustancial del 37 % del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia reservado para proyectos ecológicos se asigne a proyectos de eficiencia energética, en consonancia con la demanda real y las necesidades de cada Estado miembro.

4.4. El CESE considera fundamental para el éxito de la Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios que se exija a los Estados miembros que ajusten los marcos reguladores que no sean aptos y que se eliminen las barreras no económicas, entre las que destaca el problema de la división de incentivos, que obstaculizan la renovación para numerosos propietarios e inquilinos. Al mismo tiempo, el CESE considera necesario incluir una protección a los inquilinos contra unos niveles de alquiler desproporcionados tras la renovación, ya sea a través de ayudas al alquiler o de límites máximos a los aumentos del alquiler.

4.5. El CESE considera que es necesaria desde hace tiempo una revisión general de los artículos de la Directiva relativos a los certificados de eficiencia energética. La experiencia en toda Europa con los certificados de eficiencia energética apunta a una serie de ajustes necesarios, algunos de los cuales figuran en la propuesta actual.

4.6. El CESE reconoce como un avance que los Estados miembros tengan que garantizar la calidad, fiabilidad y asequibilidad de los certificados de eficiencia energética y deban llevar a cabo controles y establecer un sistema de control adecuado.

El CESE considera una mejora valiosa la reducción del período de validez del certificado de eficiencia energética a cinco años para el parque inmobiliario menos eficiente, la necesidad de que los expertos estén cualificados o certificados y sean independientes y el requisito explícito de incluir una visita *in situ* antes de expedir el certificado de eficiencia energética.

4.7. El CESE propone hacer los certificados de eficiencia energética más útiles para los consumidores mediante la inclusión de:

a) información sobre la vida útil restante del sistema de calefacción y el coste medio de las obras;

b) información de contacto de la ventanilla única más cercana.

4.8. El CESE apoya la propuesta de racionalizar a escala de la UE las clases de eficiencia (A-F) dentro del certificado de eficiencia energética y el establecimiento de plantillas comunes. También son pasos positivos los requisitos sobre creación de bases de datos nacionales de fácil acceso para los certificados de eficiencia energética, los pasaportes de renovación de edificios y los indicadores de preparación para aplicaciones inteligentes, además de la transferencia de información de las bases de datos nacionales al Observatorio del Parque Inmobiliario.

4.9. El CESE señala que es necesario que exista coherencia entre el pasaporte de renovación del edificio y los certificados de eficiencia energética para evitar redundancias y costes adicionales innecesarios.

4.10. El CESE reitera su petición (TEN/723) de que se refuerce el Observatorio de la Pobreza Energética y se establezca una estrecha cooperación con el Observatorio del Parque Inmobiliario.

4.11. Para los ciudadanos europeos será esencial el acceso al asesoramiento, la información, la ayuda a la planificación y la orientación financiera. En la actualidad, se calcula que las ventanillas únicas solo ayudan a unos cien mil propietarios de viviendas al año a acometer la renovación energética, mientras que el potencial en 2030 podría cifrarse en unos dos millones de propietarios al año ⁽¹⁾. El CESE pide un mejor desarrollo y coordinación nacionales de las ventanillas únicas, su financiación adecuada, el intercambio transfronterizo de buenas prácticas y un seguimiento más estrecho por parte de la Comisión.

4.12. El CESE apoya que se amplíe la consulta pública sobre el proyecto de plan nacional de renovación de edificios y propone que se cite específicamente a las organizaciones de consumidores, ya que son las que están en mejor posición para ofrecer una evaluación y una respuesta sobre en qué medida llegan los programas y los instrumentos financieros a los consumidores.

4.13. El CESE toma nota de que establecer las definiciones, requisitos e intercambio de datos (todos ellos aspectos necesarios) ha reforzado el indicador de preparación para aplicaciones inteligentes, pero lamenta que aún no se incluyan los edificios residenciales ni los niveles obligatorios que deben alcanzarse.

4.14. Dadas las grandes inversiones, las innovaciones previstas y el aumento de los niveles de actividad en los sectores pertinentes, la necesidad de mano de obra cualificada, reciclada y mejorada aumentará considerablemente. Por consiguiente, el CESE acoge favorablemente el requisito para que los Estados miembros promuevan y financien la educación y la formación para garantizar una mano de obra cualificada en el sector de la construcción, así como el requisito correspondiente de informar sobre una visión general de las capacidades en los sectores de la construcción, la eficiencia energética y las energías renovables en el plan nacional de renovación de edificios. El CESE pide que se lleve a cabo un verdadero proceso comunitario de formación y modernización en el sector de la construcción.

4.15. El CESE reitera su petición (CCMI/166) a la Comisión y a los Estados miembros para que garanticen la eliminación de sustancias nocivas durante la renovación de los edificios y hace hincapié en la necesidad de una eliminación segura del amianto.

4.16. En previsión de la aceleración de la demanda de infraestructuras de recarga que ya se ha observado en la actualidad, el CESE propone elevar el nivel de los requisitos, incluida la instalación más temprana de puntos de recarga inteligentes en edificios no residenciales, posiblemente antes de 2027.

4.17. Es muy probable que la información, el asesoramiento y la financiación para la renovación se proporcionen a nivel local y regional. También se espera que a través de la Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios los entes locales y regionales vayan por delante con la renovación de sus edificios. Por consiguiente, el CESE considera importante que la atención y el esfuerzo a escala nacional y de la UE se centren en la coordinación y la participación de los entes locales y regionales, explorando asimismo el potencial de iniciativas como el Pacto de las Alcaldías.

4.18. Con el fin de ir más allá de la mera elaboración de informes y estimular medidas para contrarrestar el impacto climático antes de 2030, el CESE insta a la Comisión a que mucho antes de 2030 fije valores máximos para las emisiones de CO₂ por metro cuadrado y año, ajustados en función de las zonas climáticas.

4.19. El CESE apoya que se amplíe la definición de «energía procedente de fuentes renovables» de modo que incluya otras fuentes de energía (en especial la energía ambiente que utilizan dispositivos eléctricos como las bombas de calor), pero propone que la biomasa y el biogás se definan como parcialmente renovables, ya que solo una parte muy pequeña de la biomasa utilizada o del biogás producido pueden considerarse totalmente renovables. En los casos en los que no se disponga de alternativas, la energía líquida procedente de fuentes renovables (biocarburantes y carburantes líquidos o gaseosos renovables de origen no biológico) también podría incluirse —para un uso limitado durante un período transitorio— en esta definición más amplia. Podría introducirse un nuevo anexo a la Directiva en el que se determine el impacto climático de las diferentes formas de biomasa, la producción de biogás y la energía líquida.

4.20. Además de las emisiones perjudiciales para el clima, y con independencia del vector energético, no deben ignorarse los contaminantes atmosféricos clásicos, como las partículas, el polvo fino, el óxido de nitrógeno, etc.

4.21. El CESE subraya la necesidad de considerar detenidamente los efectos prácticos de utilizar la definición de «edificio de cero emisiones» elegida, como un edificio con bajas necesidades energéticas y donde toda la energía necesaria debe producirse *in situ* o en los sistemas de calefacción o refrigeración urbana conectados. La definición:

- a) considera en principio el edificio como una «isla» escasamente conectada al sistema eléctrico que la rodea, ya que solo se permite explícitamente una gama limitada de fuentes externas de energía renovable;
- b) no incluye las emisiones de gases de efecto invernadero que lleva aparejadas procedentes del uso de materiales de construcción ni las emisiones procedentes de las obras de construcción.

⁽¹⁾ <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/423a4cad-df95-11eb-895a-01aa75ed71a1>.

4.22. El CESE propone que se incluya la electricidad producida externamente a partir de fuentes de energía renovables en igualdad de condiciones que la producción de electricidad *in situ* en edificios de cero emisiones. La «vía de escape» que figura al final de la parte I del anexo III no proporcionará los medios globales para que los edificios puedan dar un salto rentable hacia la eficiencia energética a escala nacional ni para que los sistemas energéticos se abastezcan con energías renovables. Ampliar el sistema energético global con grandes unidades es mucho más barato por unidad de energía producida que las pequeñas unidades de cada edificio. Esto reviste especial importancia en los períodos en los que la producción propia del edificio no funciona (sol/viento). Además, la flexibilidad del sistema eléctrico reducirá los costes tanto del edificio como del sistema en su conjunto.

4.23. La Comisión propone dejar de conceder subvenciones a las instalaciones de combustibles fósiles a partir de 2027. El CESE manifiesta su sorpresa, ya que un período de amortización razonable de quince años supone que se subvencionarán instalaciones que deberán eliminarse progresivamente en 2040 a más tardar. Por consiguiente, el CESE recomienda encarecidamente adelantar el plazo a 2025 a más tardar.

Bruselas, 23 de marzo de 2022.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG
