

Dictamen del Comité Europeo de las Regiones — Una política europea para la rehabilitación sísmica del patrimonio inmobiliario y las infraestructuras

(2018/C 054/11)

Ponente: Vito Santarsiero (IT/PSE), Miembro del Consejo Regional de Basilicata

RECOMENDACIONES POLÍTICAS

EL COMITÉ EUROPEO DE LAS REGIONES,

1. toma nota de que, aunque los estudios recientes sobre el riesgo sísmico en el ámbito europeo [por ejemplo, el Proyecto SHARE financiado en el marco del 7.º Programa Marco ⁽¹⁾] confirman que los mayores niveles de riesgo sísmico afectan a países como Italia, Grecia y Rumanía, apuntan no obstante a que se registran niveles moderados de riesgo también en algunas zonas de países como Francia, Alemania, Bélgica, España y Portugal, incluido el riesgo que suponen los maremotos;
2. observa que en los Estados miembros de la Unión Europea (UE) existe una gran cantidad de edificios e infraestructuras que requieren intervenciones de mantenimiento importantes debido a sus condiciones estructurales y al cambio de los requisitos medioambientales y las normas que rigen el sector de la construcción; en particular, en lo que se refiere al patrimonio inmobiliario, los datos de Eurostat y del Building Performance Institute Europe (BPIE) ⁽²⁾ demuestran que, de los cerca de 25 000 millones de m² de superficie útil existentes en los países de la EU-27 (más Suiza y Noruega), aproximadamente el 40 % fue construido antes de 1960;
3. observa que algunos países de la UE, en particular en la zona del Mediterráneo, se han visto afectados recientemente por fenómenos sísmicos devastadores que han tenido graves repercusiones desde el punto de vista tanto social como económico; los daños han sido particularmente graves en Italia, donde, en los últimos cincuenta años, ha tenido lugar una serie de terremotos que ha causado en total más de 5 000 víctimas y pérdidas económicas estimadas en unos 150 000 millones EUR;
4. señala que el análisis de los seísmos acaecidos en el pasado realizado a escala mundial demuestra que el número de víctimas y la distribución de los daños guardan más relación con la vulnerabilidad de las construcciones y la falta de preparación de las comunidades afectadas que con el grado de intensidad;
5. subraya que, al analizar los efectos de un seísmo en los sistemas locales y su tejido de viviendas, infraestructuras, económico y productivo, se pone de manifiesto una ralentización acentuada y, a menudo, un auténtico bloqueo de los procesos de crecimiento territorial;
6. destaca que garantizar la seguridad del patrimonio inmobiliario y de las infraestructuras significa interactuar de manera positiva también con las políticas regionales y de cohesión y con los objetivos de crecimiento rural y urbano de la Unión Europea;
7. considera que una política europea para la rehabilitación sísmica del patrimonio inmobiliario y las infraestructuras debe basarse en un enfoque de gobernanza multinivel para coordinar las competencias regionales, nacionales y europeas de conformidad con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, y en analogía con el método aplicado en el marco de la Agenda Urbana de la UE. Recuerda, en este contexto, que el nivel de la UE tiene amplias competencias para establecer normas técnicas, mientras que el nivel nacional, regional o local es competente, en particular, para la legislación sobre construcción, así como la ordenación urbana;
8. señala que una intervención orgánica de prevención del riesgo sísmico constituye una necesidad primordial para la UE, a fin de proteger la seguridad de sus propios ciudadanos, salvaguardar su patrimonio histórico y cultural, contener los gastos derivados de cualquier tipo de daño a personas y bienes, y preservar las condiciones de desarrollo de los territorios y las inversiones en crecimiento;

⁽¹⁾ www.share-eu.org.

⁽²⁾ BPIE, 2011. *Europe's buildings under the microscope. A country-by-country review of the energy performance of buildings.*

9. subraya que a los entes locales y regionales les compete la responsabilidad política e institucional de proteger a sus ciudadanos, bien porque constituyen el primer nivel de gobierno que puede garantizar las intervenciones de socorro y asistencia a la población en caso de emergencia o porque desempeñan un papel importante en la fase de planificación de las emergencias y en la elaboración de medidas de prevención estructurales (intervenciones) y no estructurales (información);

10. destaca, asimismo, que los entes locales y regionales, como instituciones más cercanas a los ciudadanos, pueden favorecer una mayor concienciación sobre el derecho y el deber de prevención de riesgos y el desarrollo subsiguiente de un comportamiento activo de mitigación;

MEDIDAS DE MITIGACIÓN DEL RIESGO SÍSMICO

11. considera que, habida cuenta del ingente número de edificios privados, públicos e infraestructuras, la clasificación de la vulnerabilidad sísmica de los edificios y las infraestructuras debe definirse sobre la base de criterios uniformes a escala europea (Eurocódigo y otros);

12. insta a la Comisión Europea a que fomente el inicio de un diálogo con el sector de los seguros a nivel paneuropeo, a fin de encontrar un incentivo financiero, en forma de reducción de las primas durante las intervenciones de rehabilitación, y considera conveniente intensificar la sostenibilidad económica y los beneficios potenciales que se esperan de un refuerzo del sistema de cobertura de seguro, incluyendo medidas para mutualizar el riesgo;

13. estima útil, a fin de favorecer el desarrollo de medidas de mitigación mediante la mayor sensibilización de las comunidades, determinar y comunicar con claridad tanto las consecuencias de posibles seísmos como, sobre todo, los beneficios derivados de las intervenciones de rehabilitación en materia de reducción de las repercusiones sociales (en particular, la pérdida de vidas humanas) y económicas;

14. señala que, dado que aún no se dispone de métodos precisos ni de resultados transferibles con claridad a las partes interesadas no técnicas (administradores, ciudadanos, etc.) sobre las grandes ventajas que pueden derivarse de las intervenciones de rehabilitación preventivas, es importante profundizar en esta cuestión financiando actividades de investigación específicas;

15. considera que, con el fin de optimizar y orientar de manera adecuada el compromiso técnico y financiero para reducir el riesgo sísmico del patrimonio inmobiliario existente, es fundamental promover, como punto de partida para las futuras medidas, iniciativas públicas y privadas significativas, el conocimiento y análisis de la vulnerabilidad de las estructuras existentes, incentivando campañas de recogida de datos con el fin de realizar evaluaciones sobre bases estadísticas y determinando líneas prioritarias y metodologías comunes, en paralelo a la evolución reglamentaria del sector, así como medidas de incentivación o financiación;

16. observa que las experiencias de algunos Estados miembros, como Italia, dejan entrever la escasa propensión a invertir recursos en intervenciones en el caso de los propietarios de edad avanzada o cuando se trata de «segundas residencias»; por consiguiente, parece conveniente establecer oportunidades de sensibilización para estas categorías de población, además de tipos de incentivos que no se limiten exclusivamente a las «primeras residencias». En efecto, reconoce la necesidad de modular las medidas para el análisis y rehabilitación del patrimonio existente, también sobre la base de estudios y experiencias que sitúen cada edificio en un marco de evaluaciones de la vulnerabilidad de las áreas o aglomeraciones urbanas, con el fin de detectar posibles problemas que podrían influir en las condiciones reales de utilización de los edificios;

17. observa que en algunos Estados miembros ya se ha iniciado una vasta campaña de rehabilitación del parque inmobiliario público y privado para garantizar el aumento de la eficiencia energética, financiada también con fondos de la UE, pero que, por lo general, estas intervenciones no tienen en cuenta la cuestión de la seguridad estructural y sísmica;

18. subraya, por el contrario, la necesidad de emprender una verdadera campaña de rehabilitación mediante intervenciones integradas y sostenibles que puedan lograr, de forma simultánea y de la manera menos invasiva posible, reducir la vulnerabilidad sísmica e incrementar la eficiencia energética;

19. considera fundamental que, al lado de las intervenciones de prevención estructural, se pongan en marcha medidas de prevención «no estructurales» destinadas, en general, a hacer avanzar los conocimientos sobre los riesgos sísmicos y, en particular, a aumentar la concienciación y mejorar los comportamientos activos de la ciudadanía;

20. considera que el trabajo de prevención estructural, además de atenuar el riesgo, puede tener un impacto positivo en el medio ambiente ya que prolonga la vida útil de las construcciones, reduciendo, por tanto, las intervenciones de demolición y reconstrucción tras los terremotos, objetivo consagrado también en el Reglamento sobre los productos de construcción [Reglamento (UE) n.º 305/2011/UE] que introdujo, en relación con la versión anterior (Directiva 89/106/CEE), un séptimo requisito esencial para las construcciones, a saber, la «utilización sostenible de los recursos naturales»;

21. reconoce que un programa de rehabilitación sísmica, aunque exija importantes recursos y sea particularmente gravoso en las regiones y los Estados miembros con niveles más elevados y difusos de riesgo sísmico, contribuye en todas partes al crecimiento económico y al empleo, sobre todo si se piensa en la recuperación del mercado de la construcción;

22. considera importante que las intervenciones de rehabilitación sísmica se rijan por un marco de normas técnicas a nivel europeo, que abordan también la adaptación sísmica de las construcciones existentes sobre la base de un enfoque integral orientado a garantizar la seguridad, la resistencia y la durabilidad;

23. considera útil que se cree una plataforma de la UE para el intercambio de conocimiento, experiencia y mejores prácticas en los diferentes niveles de los Estados miembros de la UE;

NUEVA POLÍTICA EUROPEA DE MITIGACIÓN DEL RIESGO SÍSMICO

24. comparte y reitera las afirmaciones vertidas en el dictamen sobre el Marco de Sendai ⁽³⁾, es decir, que todos los proyectos de la UE relativos a la construcción de nuevas infraestructuras deben garantizar una adecuada capacidad de resistir a los desastres, y señala, al mismo tiempo, que este objetivo puede entrañar costes más altos;

25. propone que los parámetros descriptivos del riesgo sísmico de un territorio, y análogamente a los riesgos derivados de grandes catástrofes naturales, evaluados de conformidad con criterios definidos de forma apropiada, puedan considerarse como uno de los criterios de referencia para distribuir los Fondos EIE entre las regiones de Europa; subraya que la UE debe exigir que todas las infraestructuras que se construyan con Fondos EIE, o cualquier otro fondo de la UE, sean resistentes a las catástrofes;

26. propone que los reglamentos de la UE puedan prever el uso de los Fondos EIE para la adaptación sísmica de los edificios, tanto públicos como privados, así como de las infraestructuras, —tanto el transporte por carretera como los servicios— que revistan una importancia estratégica para los países de la UE;

27. propone que el plan de acción contemple la rehabilitación de todos los edificios, incluidos los residenciales, ligados siempre al espacio público, no solo como lugar seguro en caso de emergencia, sino como estrategia urbana a largo plazo que contemple la posibilidad de trasladar las poblaciones residentes a espacios públicos que articulen la protección de la población;

28. pide a la Comisión Europea que desarrolle, en coordinación con los Estados miembros y, en su caso, los entes locales y regionales, un plan de acción para la rehabilitación sísmica del patrimonio inmobiliario y las infraestructuras, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5, apartado 5, letra b), del Reglamento UE/1301/2013 sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional; asimismo, pide a los Estados miembros y a los entes locales y regionales que aprovechen plenamente el potencial de esta prioridad de inversión en los programas operativos de desarrollo regional;

29. propone que con ello se envíe una clara señal que favorezca la inversión —también mediante la cooperación entre los sectores público y privado— para la rehabilitación sísmica de los edificios y las infraestructuras, prestando especial atención a la preservación del patrimonio histórico y cultural, las infraestructuras estratégicas y las construcciones e infraestructuras industriales y agrícolas;

30. pide que se promueva el aumento de la inversión en investigación e innovación en el ámbito de la protección contra los seísmos de las construcciones, incluido el desarrollo de extensos programas de información y formación;

31. invita a los Estados miembros y regiones afectados a que incluyan la rehabilitación sísmica de los edificios existentes como prioridad en sus programas operativos de desarrollo regional, y hace hincapié en la necesidad de destinar recursos financieros, también a través de instrumentos de incentivo adecuados, a las actividades de prevención del riesgo sísmico;

⁽³⁾ Véase el Dictamen «Plan de Acción sobre el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030», NAT-VI/015, ponente: Adam Banaszak (CRE/PL).

32. considera que las propuestas formuladas en los puntos precedentes deben ejecutarse teniendo en cuenta los mapas de peligrosidad y riesgo sísmico de cada Estado o región, a fin de optimizar los recursos y conseguir los mejores resultados. Por ello, se propone fomentar los trabajos de investigación oportunos para elaborarlos, o en caso de ya existir, para actualizarlos;
33. considera que el plan de acción propuesto por la Comisión podría ser un instrumento adecuado para fomentar ulteriormente la rehabilitación sísmica de las construcciones existentes como prioridad de los programas operativos de desarrollo regional de los Estados miembros;
34. toma nota de que las acciones comunes en este ámbito pueden llegar a ser más eficaces que las medidas fragmentarias introducidas por los distintos Estados miembros y, por ello, pide un esfuerzo unitario y coordinado en materia de protección contra los seísmos y rehabilitación sísmica de las construcciones;
35. recomienda fomentar y apoyar, en consonancia con los objetivos establecidos en la prioridad 1 del Marco de Sendai, las iniciativas de divulgación e información entre los ciudadanos, desarrolladas tanto a nivel nacional como a nivel local, encaminadas a facilitar la difusión de una cultura de prevención.

Bruselas, 11 de octubre de 2017.

*El Presidente
del Comité Europeo de las Regiones*

Karl-Heinz LAMBERTZ
