

LA OPORTUNIDAD DEL ESTÍMULO FISCAL A LA EFICIENCIA ENERGÉTICA EN LA REHABILITACIÓN DE INMUEBLES PARA LOGRAR LA SOSTENIBILIDAD EN LA VIVIENDA

María Amparo Grau Ruiz

Profesora Titular de Universidad (acreditada como Catedrática)
Universidad Complutense de Madrid

RESUMEN

En el nuevo contexto global y, en particular, en la Unión Europea, cuando los objetivos en la agenda pública giran en torno a la sostenibilidad, se hace preciso abordar la rehabilitación del parque inmobiliario en busca de edificios eficientes energéticamente. La intervención pública en el campo financiero es crucial para promover la inversión y mejorar el actual ritmo de renovación, insuficiente para cumplir con los compromisos internacionales adquiridos. Cabe analizar los distintos instrumentos disponibles y su posible interacción. De hecho, tras la implantación de las certificaciones, algunos Estados pretenden avanzar mediante un pasaporte de renovación, que podría tener además impacto tributario. La esperada modificación de las Directivas en materia de eficiencia energética y de edificios tiene también por objeto incrementar la competitividad de la industria europea y crear un mercado de la renovación de edificios, al que los agentes de la economía social no pueden permanecer ajenos.

PALABRAS CLAVE: Sostenibilidad, edificios, rehabilitación, certificaciones, eficiencia energética, tributación, instrumentos financieros.

CLAVES ECONLIT: H20 Taxation, Subsidies and Revenue, H23 Environmental Taxes and Subsidies, H53 Government Expenditures and Welfare Programs, K34 Tax Law, R31 Housing Supply and Markets.

THE OPPORTUNE USE OF FISCAL MEASURES FOR ENERGY EFFICIENCY IN THE RENOVATION OF PROPERTIES TO ACHIEVE SUSTAINABLE BUILDING

ABSTRACT

In the new global context, and particularly in the European Union, when the goals in the public agenda spin around sustainability, it is necessary to start renovating the building stock in search of energy efficient buildings. The public intervention in the financial field is crucial to promote the investment and improve the current rate of renovation, insufficient to accomplish international commitments. It is worth analysing the availability of different instruments and their possible interaction. In fact, after the implementation of the certificates, some States try to make a progress through a renovation passport that additionally could have some consequences in the tax arena. The expected reform of the Directives on energy efficiency and on the energy performance of buildings pushes the competitiveness of the European industry and tries to create a market for buildings renovation, that the agents of the social economy cannot ignore.

KEY WORDS: Sustainability, building, renovation, certificates, energy efficiency, taxation, financial instruments.

SUMARIO¹

I. La rehabilitación de edificios como medio idóneo para lograr los avances deseados en la eficiencia energética en la Unión Europea. II. De los certificados de eficiencia energética hacia el pasaporte de renovación. III. Los instrumentos financieros disponibles para la rehabilitación. IV. La tumultuosa experiencia en el Reino Unido ante los cambios normativos ligados a los certificados de eficiencia energética y el pronunciamiento del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre la aplicación del tipo reducido del IVA. 1. Las implicaciones fiscales de los estándares mínimos de eficiencia energética. 2. La revisión del tipo reducido de IVA para materiales que ahorren energía. V. Los debates recientes en el proceso de aprobación de la modificación de la Directiva 2010/31/UE relativa a la eficiencia energética de los edificios. 1. La propuesta de modificación de la Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios. 2. Los Dictámenes del Comité Económico y Social. 3. La opinión del Comité Europeo de las Regiones. 4. Las discusiones en el Parlamento Europeo. VI. Conclusión. Bibliografía.

I. La rehabilitación de edificios como medio idóneo para lograr los avances deseados en la eficiencia energética en la Unión Europea

Los objetivos sociales tradicionalmente centrados en el ámbito de la vivienda logran mayor relieve, si cabe, cuando de lograr la sostenibilidad se trata, especialmente tras la aprobación del Acuerdo de París en diciembre de 2015. Además, desde la adopción de la estrategia de crecimiento sostenible e inclusivo “Europa 2020”, uno de los cinco grandes objetivos en la Unión Europea es abordar el cambio climático y la sostenibilidad energética (reduciendo las emisiones de gases de efecto invernadero, aumentando la utilización de energías renovables en el consumo energético y promoviendo la eficiencia energética).

En el documento COM (2008) 30 final, de 23 de enero de 2008, la mejora de eficiencia energética prevista para 2020 es del 20%. Según el documento COM

1. IP Proyecto CertificaRSE (DER2015-65374-R). <https://www.ucm.es/proyecto-certificarse/>

(2014) 15 final, de 22 de enero de 2014, en 2030 se pretende alcanzar por lo menos el 27% -comparándolo con las proyecciones futuras de consumo de energía-, si bien este objetivo se revisará en 2020 con la mirada puesta en el objetivo del 30% (Tribunal de Cuentas Europeo, 2016:13)². Es probable que el 48% de los ahorros de energía perseguidos con el artículo 7 de la Directiva de eficiencia energética se logren en el sector de la construcción (Ricardo-AEA, 2015:vi).

Ante la necesidad de incrementar el ritmo de la rehabilitación del parque inmobiliario en la Unión Europea, dada la fuerte inversión inicial que se requiere para que los edificios sean eficientes energéticamente, resulta interesante explorar algunas de las vías por las que puede discurrir el apoyo financiero público.

A partir de los datos que describen la realidad actual del sector, es fácil percibirse de la urgencia de abordar la rehabilitación del parque inmobiliario en la Unión Europea. Los edificios son responsables del 40% del consumo de energía en Europa y dos tercios de los mismos fueron construidos antes de que existieran estándares de desempeño ambiental. Alrededor del 75% de los 210 millones de edificios en la UE no son eficientes energéticamente. Dependiendo de los Estados, sólo entre el 0.4 y el 1.2% se rehabilitan cada año. Entre el 75% y el 85% estarán todavía en uso en 2050. Si verdaderamente se quieren cumplir los compromisos adquiridos en París en 2015, el ritmo de la renovación debe incrementarse del 1% al 2 ó 3% anual (Deloitte, 2016:9 y 12). Además, otro argumento adicional es que la industria de la construcción genera alrededor del 9% del PIB europeo y procura 18 millones de puestos de trabajo³.

Al principal problema de toda renovación, que suele requerir una fuerte inversión inicial, se suma el hecho de que el 30% de la población europea vive en régimen de inquilinato, lo que también influye en la falta de decisión de los propietarios a la hora de acometer costosas obras de rehabilitación.

Una opción es adoptar medidas en el ámbito civil que vinculen la posibilidad de firmar contratos de arrendamiento de bienes inmuebles a la prueba mediante los oportunos certificados del cumplimiento de determinados estándares ambientales, que van cambiando con el paso del tiempo, como ha sucedido en el Reino Unido.

2. Informe elaborado por el Tribunal de Cuentas Europeo en virtud del artículo 287(4), segundo subpárrafo del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

3. Bendt Bendtsen (EPP, DK)

<http://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20171009IPR85658/buildings-in-the-eu-highly-energy-efficient-and-money-saving-by-2050> [visitado el 16 de octubre de 2017].

¿En qué medida es otra opción la intervención pública en el campo financiero para promover la rehabilitación? Recientemente se ha estimado que en 2013 se gastaron colectivamente 9 billones de euros de media anual en programas para apoyar la renovación de edificios, reconociendo que estos propiciaron inversiones de alrededor de 24 billones de euros. Se ha calculado que el apoyo público a la renovación de edificios, la inversión a menudo produce una ganancia financiera neta al Estado: unos cinco euros de vuelta a las finanzas públicas por cada euro invertido⁴.

Visto el potencial de la actuación pública en el sector y la urgencia de los objetivos marcados, la Comisión Europea reaccionó el 30 de noviembre de 2016 proponiendo cambios en la Directiva de eficiencia energética y en la Directiva de eficiencia energética de los edificios para acelerar el ritmo de renovación de los edificios existentes y contribuir a la competitividad de la industria europea, creando un mercado de la renovación de edificios para las PYMEs por valor de unos 80 ó 120 billones de euros en 2030.

En la actualidad, en el Parlamento Europeo, el Comité de Industria, Investigación y Energía ha adoptado medidas para asegurar que todos los nuevos edificios en la Unión Europea sean tan eficientes energéticamente como sea posible en 2050. Así en octubre de 2017 se han aprobado algunas reglas para canalizar la atención hacia la eficiencia energética y la eficacia en los costes cuando se renueven los edificios existentes. Se ha dado luz verde a la actualización de la Directiva de eficiencia energética de los edificios, como parte del paquete “Energía limpia para todos los europeos”. El Parlamento, en definitiva, reclama una estrategia clara, con un marco de reducciones energéticas en 2030 y 2040, así como indicadores para evaluar la contribución que hagan los nuevos edificios a los objetivos de eficiencia energética. También ha aprobado el uso de indicadores inteligentes para medir el consumo de energía adaptado a las necesidades de los ocupantes del edificio. Considera vital que los Estados miembros faciliten el acceso a instrumentos financieros, mostrando a los inversores que las rehabilitaciones en eficiencia energética tienen prioridad y permitiendo a las autoridades públicas invertir en edificios cuyo desempeño sea bueno (Bendtsen, 2017). En breve comenzarán las negociaciones con los ministros europeos.

4. Por ejemplo, en la República Checa se aprobó en 2014 una estrategia de rehabilitación de edificios, analizando los ahorros potenciales con especial atención a las viviendas ocupadas por familias, los bloques de apartamentos y otros edificios. El efecto en la economía fue muy positivo, considerando el impuesto sobre sociedades y de la renta (de las empresas y sus empleados), así como por los ahorros en la cobertura social y de salud, y en desempleo.

En particular, en el caso español, las medidas propuestas pueden ser de gran interés para las cooperativas, dado que la norma estatal y las autonómicas prevén la posibilidad de crear cooperativas de rehabilitación, que pueden constituirse sobre cooperativas de viviendas ya existentes que amplían su objeto; también cabe la constitución de cooperativas de rehabilitación de viviendas de nueva creación; y la gestión de rehabilitación de viviendas de régimen cooperativo y de otro tipo en bloques e incluso barrios enteros (Lambea Rueda, 2015: 129-130).

II. De los certificados de eficiencia energética hacia el pasaporte de renovación

Por ahora, la principal herramienta con la que puede contarse en el ámbito europeo para valorar el progreso en la eficiencia energética a la hora de rehabilitar el parque inmobiliario es la certificación. De hecho, los certificados se han ido implantando a lo largo de la última década en varios Estados miembros de la Unión Europea (en Francia, Italia, Dinamarca y Reino Unido hace unos ocho años; en Bulgaria, Polonia y Eslovenia hace más de cuatro años, en Austria, Irlanda y España hace menos de cuatro años, etcétera). Sin embargo, lejos de ser homogéneos, son dispares y los organismos designados para controlar al certificador son muy dispares. A veces se ocupan de ello órganos gubernamentales, asociaciones profesionales, terceros, o combinaciones de estos, lo que genera cierta inseguridad en la práctica.

A pesar de ello, los certificados de eficiencia energética deberían promoverse para los edificios en toda la Unión Europea, puesto que han contribuido a su mejora donde se han empleado, amén de aumentar los precios de venta y alquiler (Deloitte, 2013). El problema es que no han desplegado todo su potencial por falta de exigencia, fallos en la aplicación y la coexistencia de métodos variados según regiones o países que dan lugar a diferentes clasificaciones para edificios comparables. Es importante que se fijen estándares de cuantificación para que los ahorros energéticos no se calculen de forma poco realista. Por este motivo, es necesaria una homogeneización por parte de las autoridades públicas, debiendo armonizarse en el seno de la Unión Europea los aspectos a comprobar. Por otra parte, deberían valorarse debidamente los co-beneficios, más allá de los puramente económicos inmediatos, tanto a título particular (habitabilidad, comodidad, durabilidad, productividad, menor coste de mantenimiento, salud, segu-

ridad, mayor precio de mercado, etc.); como también para los gobiernos (menor coste en sanidad, mayor calidad del aire, mayor base imponible, mayor PIB y mejor seguridad energética) y para el sector servicios (mayor satisfacción de los clientes, reducción de emisiones, etc.) (Deloitte, 2016; IEA, 2015).

Los certificados o las etiquetas energéticas pueden ser útiles también a la hora de poner en práctica programas de contratación pública, incentivos fiscales y bonificaciones, ya que permiten que los inspectores puedan verificar el cumplimiento con relativa facilidad (Deloitte, 2016:39). Por lo general, la certificación por un tercero lleva consigo una mayor credibilidad por parte de los usuarios, aunque entraña riesgos si el certificador comete algún fallo en el caso en cuestión o en otros; por el contrario las etiquetas, entendidas como estándares privados, al ser auto-declaraciones generan cierto escepticismo (Gruere, 2013:10).

Los certificados de eficiencia energética (*white certificates*) son un instrumento de mercado específico para estimular las iniciativas de eficiencia energética a través de señales de precios (Deloitte, 2016:63-64). Estos certificados hacen referencia a un instrumento negociable emitido por un órgano autorizado que prueba ahorros energéticos en el uso final a través de iniciativas y proyectos de mejoras de eficiencia energética. Cada certificado es único y rastreado, otorga derecho a una cierta cantidad de ahorros adicionales de energía, garantizando que tales ahorros no se han tenido en cuenta para otro lugar. Un certificado blanco vincula directamente los ahorros de energía a un valor en el mercado. Se introdujeron en el Reino Unido en 2002, en Italia en 2005 y en Francia en 2006. El sistema francés se basa en certificados negociables que por ley se definen como propiedad mueble negociable. Se cuantifican con la unidad artificial KWH CUMAC (*cumulé actualisé*) ahorros de energía finales descontados acumulados a lo largo de la vida (Broc, 2015). Los proveedores de energía han promovido los ahorros energéticos entre sus clientes, pero como las estimaciones de ahorro con frecuencia eran muy generosas, provocando un exceso de certificados si se comparaban con los ahorros reales, los precios disminuyeron y se redujeron las actuaciones en 2016 para conseguir estos certificados.

Cabe señalar otras experiencias pioneras en Francia⁵, Bélgica y Alemania, que apuestan por dar un salto cualitativo desde el tradicional certificado (estático por

5. En Francia, el pasaporte piloto de rehabilitación energética consiste en una auditoría de una vivienda con, al menos, tres escenarios detallados para las obras de rehabilitación, con estimación de costes, de ahorros esperados y de posibles subvenciones.

naturaleza) al pasaporte de renovación del edificio (con carácter dinámico y electrónico). En relación con este pasaporte se pueden otorgar distintos permisos de acceso, según los usuarios, que comprenderían desde los propietarios hasta las autoridades tributarias. Éstas podrían ajustar oportunamente la actuación administrativa en función de los datos obrantes en dicho pasaporte.

Por último, las industrias intensivas en energía que tienen certificado el sistema de gestión de la energía pueden disfrutar de exenciones. Por ejemplo, en Alemania están exentas de un recargo (diferencia entre el precio de mercado al por mayor de la electricidad y el precio fijado más alto para las energías renovables). El programa sueco también ofrece a estas industrias una bonificación total del impuesto sobre la electricidad si introducen un sistema de gestión de la energía y realizan auditorías energéticas regularmente (European Commission, 2016; IEA, 2016).

III. Los instrumentos financieros disponibles para la rehabilitación

Interesa contemplar las posibles acciones financieras con las que apoyar la rehabilitación, valorando las más comúnmente empleadas hasta la fecha. Así, cabe hacer referencia a las distintas alternativas en una visión de conjunto y el porcentaje que supone su utilización sobre el total. En concreto, las subvenciones representan el 61%; los préstamos preferenciales, el 16%; las reducciones tributarias, el 12%; las deducciones fiscales, el 4% y los tipos reducidos en el Impuesto sobre el Valor Añadido, el 7% (BPIE, 2012). Muchas veces la dificultad de control de los incentivos fiscales es el argumento para actuar por el lado del gasto público. En la medida en que los mecanismos para el control mejoren, el margen para su uso de los incentivos fiscales podrá crecer en el futuro. A ello contribuirán, sin duda, las mejoras que se introduzcan en la regulación de los certificados.

Con carácter general, para financiar la eficiencia energética en los edificios se han ensayado diferentes técnicas: *On-bill repayments* y *On-tax financing systems* (Deloitte, 2016:47-48). En el primer caso, de abono en cuenta, los prestadores de servicios incentivan a los clientes a invertir en medidas de eficiencia energética (iluminación, aire acondicionado o aislamiento más eficiente) mediante un préstamo para financiar tales mejoras en sus edificios. Éste lo amortiza luego mensualmente cuando abona la factura por el servicio. Los propietarios (o empresas) son

responsables del pago, incluso si no se produce el ahorro esperado, lo que supone una diferencia con la modalidad de contratación (*Energy Performance Contracting*) donde corre con el riesgo el proveedor del servicio (*Energy Service Company*). En el Reino Unido, la *Green Deal Finance Company* se creó en 2013, los préstamos estaban vinculados a la factura eléctrica y era posible la subrogación en caso de que se cambiase de propietario o arrendatario. Sin embargo, se criticó la falta de incentivos en este mecanismo y sólo se mantuvo hasta 2015 porque conllevaba sanciones y cargas. El mecanismo de *on-bill repayment* ha de diseñarse cuidadosamente para que no provoque efectos adversos y sí suponga estímulos suficientes para guiar la demanda.

Los llamados sistemas *on-tax financing*, de financiación mediante tributos, son instrumentos emergentes entre las medidas para la eficiencia energética. Comparten la misma finalidad que el sistema de abono mencionado: suavizar los costes de inversión adelantados. Los gobiernos pueden financiar los costes de la mejoras energéticas tanto en propiedades particulares como comerciales. Estos los pagan los propietarios a través de un incremento en los impuestos que gravan la propiedad a un tipo establecido de alrededor de 20 años. Un ejemplo es la *Property-Assessed Clean Energy* en Estados Unidos. Los propietarios pueden participar y pagar los costes de sus mejoras entre 10 y 20 años, en función de valoraciones de la propiedad. Se pagan junto con las deudas tributarias nacidas por ser titular del bien en cuestión. En la factura se incluyen los pagos y los tributos, permitiendo pagar de forma regular evitando disuasorios costes iniciales elevados. El incumplimiento del pago tiene las mismas consecuencias que el incumplimiento del pago de la deuda tributaria del impuesto sobre bienes inmuebles (AAVV, 2016).

De hecho, en una primera etapa, sí es posible y conveniente animar a los facilitadores mediante incentivos fiscales (*Energy Management System, smart meters*, etc.) (Deloitte, 2016:58). Estos, a su vez, permiten a los usuarios finales tener una visión detallada de los potenciales ahorros energéticos si ponen en práctica medidas eficientes. Pueden suponer el primer paso, de menor coste, hacia una estrategia más completa de eficiencia energética.

En lo que respecta a la situación en los Estados miembros de la Unión Europea, por el momento, estos deben procurar actualizaciones, cada tres años, de su progreso hacia el objetivo comunitario del ahorro del 20% de la energía en 2020 a través de sus respectivos Planes nacionales de Acción, señalando qué medidas concretas han adoptado para lograrlo. También deben publicar, cada tres años,

su estrategia de rehabilitación de edificios a largo plazo para movilizar la inversión en una renovación profunda del conjunto de viviendas y edificios comerciales, tanto privados como públicos, describiendo las políticas para conseguirla (Tribunal del Cuentas Europeo, 2016)⁶.

Los sistemas de obligaciones fijados por el artículo 7 han sido criticados porque en varios Estados miembros, estos mecanismos han frenado el mercado, en la medida en que la cadena de suministro ha confiado más en los subsidios que en la forma de desarrollar maneras de vender las medidas de eficiencia energética. Se dice que estos esquemas son regresivos cuando se financian a través del recibo en vez de la tributación en general, porque los costes se distribuyen entre los clientes, sin tener en cuenta su capacidad contributiva. En muchos mercados pequeños su eficiencia se reduce y hay barreras importantes para ampliar con mecanismos transfronterizos. Se propugna liberar la cuenta (*freeing up the bill*) para que se involucren más los clientes, haya transparencia en los costes y nuevos modelos de mercado y financiación. Se reclama que se preste más atención a la remoción de barreras a las políticas de eficiencia energética y a incentivar a quienes pueden contribuir para adoptar mejoras de eficiencia energética. A tal fin, las herramientas regulatorias en el sector inmobiliario o incentivos financieros (incluyendo exenciones fiscales) podrían tomarse en consideración⁷.

En Dinamarca, por una parte, las actividades del Centro para el ahorro energético se transfirieron parcialmente a la Agencia Danesa de la Energía para promover ahorros energéticos en las empresas, los hogares y el sector público. Este Centro se financiaba con un impuesto sobre conservación de la energía y en 2015 parte del presupuesto se dedicó a proyectos de información sobre eficiencia energética en los edificios (mediante etiquetas, directrices, calculadoras de costes en la rehabilitación, etc.). Por otra parte, el “BoligJobPlan” preveía deducciones en las decla-

6. Según el Tribunal del Cuentas Europeo, en el programa alemán en Sajonia, los criterios de selección en las ayudas públicas estipulan que los edificios de empresas deben ser renovados para alcanzar estándares de eficiencia energética que excedan los requisitos legales en un 10%. Cuando se trate de rehabilitaciones para mejorar la eficiencia energética, sólo se financian las partes del proyecto que suponen un mayor valor añadido climático, mientras que anteriormente se financiaba todo el proyecto. En Rumanía, en el Programa de Grandes Infraestructuras se da mayor puntuación a los proyectos que procuran mayores ahorros en el consumo de energía. En Polonia se han fijado condiciones que pretenden obtener sinergias con otras estrategias más amplias como el plan de acción de energía sostenible o los planes de movilidad urbana sostenible.

7. Respuesta de EURELECTRIC, en enero de 2016, a la consulta sobre la revisión de la Directiva 2012/27/EU de eficiencia energética.

raciones tributarias equivalentes a un tercio de los costes salariales en los que se incurriera por obras de rehabilitación en el hogar, dentro y fuera de la vivienda (pudiendo alcanzar un máximo de 15.000 coronas danesas por persona y por año)⁸.

IV. La tumultuosa experiencia en el Reino Unido ante los cambios normativos ligados a los certificados de eficiencia energética y el pronunciamiento del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre la aplicación del tipo reducido del IVA

En el Reino Unido, con base en la Directiva de eficiencia energética de los edificios, se exigen los certificados de eficiencia energética (o de desempeño energético) para todos los edificios que se construyan, vendan o alquilen, incluyéndolos en los anuncios. Estos certificados ofrecen información a los nuevos propietarios u ocupantes, así como recomendaciones de posibles mejoras. La aplicación de los estándares mínimos de eficiencia energética en el marco de los arrendamientos en el sector privado, anima a introducir mejoras.

Sin embargo, por la falta de consistencia en su exigencia y la pobre calidad de las valoraciones, estos instrumentos no han tenido un claro efecto en el mercado de inmuebles. En realidad, se han convertido en una pura rutina burocrática para los vendedores (*tick the box exercise*), cuestionándose además la metodología empleada para valorar la eficiencia (por no estimarse adecuada para determinados edificios). Por otro lado, a partir de los certificados se han articulado otras políticas, como la que usa los niveles de estos como referencia para fijar los objetivos de la estrategia de pobreza energética. Básicamente ésta consiste en que en los hogares en los que exista ésta se logre conseguir el certificado C o mejor en 2030.

1. Las implicaciones fiscales de los estándares mínimos de eficiencia energética

Las implicaciones fiscales de los estándares mínimos de eficiencia energética para los propietarios de inmuebles en alquiler han sido objeto de discusión reciente

8. www.SparEnergi.dk y www.boligjob-plan.dk

en el Reino Unido (Chapman – Rosser, 2016). La experiencia demuestra que cuando se impone una clasificación energética mínima a estos efectos, surge la necesidad de buscar formas fiscalmente eficientes para llevar a cabo determinadas obras de mejora y/o reparación.

La regulación de 2015 en Inglaterra y Gales sobre eficiencia energética de propiedad privada arrendada supuso la adopción de varias medidas gradualmente. Desde el 1 de abril de 2016 los arrendatarios podían solicitar al propietario que les diese autorización para realizar las mejoras de eficiencia energética prescritas. Desde el 1 de abril de 2018 no podrán concertarse nuevos alquileres de propiedades cuyo desempeño energético esté por debajo de la franja E. Desde el 1 de abril de 2020 no podrá seguir alquilada la propiedad que no alcance el umbral. Los inmuebles no domésticos estarán sometidos a limitaciones similares de 2018 a 2023.

Dados los costes que esta regulación puede suponer, por afectar a alrededor de un 20% de las viviendas, ganan importancia las cuestiones fiscales que pueden ayudar a sobrellevarlos en la planificación de las obras.

Además, cuando se cambian los requisitos para lograr una determinada calificación de eficiencia energética por otros más avanzados y más exigentes (como sucedió en el Reino Unido a partir de 6 de abril de 2014), los certificados entonces existentes se actualizan, de manera que, en las mismas circunstancias, se pasa a disponer con un certificado “devaluado” con una calificación menor. En caso de que la recalificación fuera de E a F, llegado el momento, la vivienda no podría arrendarse, salvo que se aplicase una exención. Esta visión dinámica, considerando la permanente evolución en los certificados, afecta también al correspondiente tratamiento fiscal que merecen las obras realizadas para obtenerlos.

La deducibilidad de los gastos dependerá del tipo de obras (por ejemplo, los trabajos menores pueden incluir aislamiento térmico, iluminación o controles de calefacción), podrá darse en el período en los que se incurre en ellos o posteriormente. Lo decisivo es si el gasto es corriente o de capital y si se admiten excepciones. Si no se llega a la calificación exigida y se han de acometer obras para poder alquilar la vivienda, los gastos podrían considerarse de capital; también si se reemplaza o renueva “por entero”⁹, valorándose los hechos del caso concreto.

9. Decisión en *Law Shipping Co Ltd v CIR* (1923) 12 TC 621. Los casos de las dos chimeneas se resolvieron de forma diferente por tomarse como un solo bien por entero y como elemento integrado en una fábrica. *O’Grady v Bullcroft Main Collieries Ltd* (1932) 17 TC 93 and *Samuel Jones and Co (Devondale) Ltd v CIR* (1951) 32 TC 513). HMRC’s guidance in the Business Income Manual BIM 46925.

El criterio para distinguir si la obra es una reparación y no una mejora, es si una vez se ha hecho la obra, el bien puede realizar el mismo “trabajo” que antes o no. Será una mejora si puede realizar más, u otra función. Ahora bien, debido a los sucesivos cambios tecnológicos, la propia consideración de mejora podrá variar con el paso del tiempo, según los estándares aplicables en la industria. También cabe considerar si el gasto afecta a un elemento integral en más del 50% (por ejemplo, calderas).

2. La revisión del tipo reducido de IVA para materiales que ahorren energía

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Segunda Sala), en su Sentencia de 4 de junio de 2015, Comisión Europea contra el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Caso C-161/14¹⁰, declaró el incumplimiento de las obligaciones en el sistema común de IVA de la Directiva 2006/112/CE, de 28 de noviembre de 2006, modificada por la Directiva del Consejo 2009/47/CE, de 5 de mayo de 2009, en relación con el artículo 98.2 y las categorías 10 y 10.a del Anexo III. La legislación británica aplicaba un tipo reducido de gravamen en el IVA a las prestaciones de servicios de instalación de materiales que ahorrasen energía y a las entregas de los mismos, sin poder encajar en la provisión, construcción, rehabilitación y alteración de las casas como parte de la política social, ni la rehabilitación y reparación de viviendas privadas, excluyendo los materiales que supusieran una parte significativa del valor del servicio prestado.

El Tribunal en el apartado 20 de esta Sentencia reconoce, como alegaba el Reino Unido, que existen diferencias si se consideran las versiones lingüísticas de la categoría 10. En inglés se indica que son los servicios prestados los que podrían contemplarse como parte de una política social para poder aplicar el tipo reducido de IVA (*provision, construction, renovation and alteration of housing, as part of a social policy*). En francés, español e italiano se indica que es el alojamiento (la vivienda) el que debe ser prestado en el marco de la política social (*“livraison, construction, rénovation et alteration de logements fournis dans le cadre de la politique sociale”*; *“Suministro, construcción, renovación y transformación de viviendas proporcionadas en el marco de la política social”*; *“cessione, costruzione, restauro e trasformazione di abitazioni fornite nell’ambito della politica sociale”*). La versión alemana, por su parte, hace referencia a operaciones de viviendas

10. ECLI:EU:C:2015:355.

sociales (“*Lieferung, Bau, Renovierung und Umbau von Wohnungen im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus*”).

En tales circunstancias, la cuestión debe interpretarse con referencia al propósito y el esquema general de las normas de las que forma parte¹¹. Como la Directiva del IVA no define qué servicios corresponden a los objetivos sociales o cuáles se prestan como parte de la política social, parece que la definición de esos objetivos o de ese contexto de política social es una elección política del Estado miembro, que no debe revisarse por la Unión Europea, a no ser que, al distorsionarse tales conceptos, derive en medidas que exceden, por sus efectos y verdadero objetivo, de tales objetivos o contexto¹².

Conforme entiende el Tribunal, en el apartado 31 de la Sentencia, al permitir la aplicación del tipo reducido de IVA a todas las prestaciones de servicios de instalación de materiales que ahorran energía y a las entregas de tales materiales, con independencia de la vivienda afectada y sin diferenciar entre las personas que habitaban en ella, en particular sin atender a sus niveles de renta, edad u otros criterios diseñados para procurar una ventaja a aquellos que tienen mayor dificultad a la hora de cubrir las necesidades energéticas de su alojamiento, los preceptos del Derecho nacional en cuestión no pueden ser contemplados como adoptados por razones exclusivas de interés social o incluso por razones principalmente de interés social, en el sentido del Derecho de la Unión Europea.

Se aplica el tipo reducido a la provisión, construcción, rehabilitación y alteración de cualquier vivienda, sin tener en cuenta la restricción relativa al contexto social en el que las operaciones deben realizarse, conforme exige la Directiva del IVA. Tampoco se limita el tipo reducido sólo a las operaciones que suponen rehabilitación y reparación de viviendas privadas, permitiéndose aplicarlo también a su provisión y construcción (aunque el Reino Unido argumentó la aplicación con respecto a estas últimas operaciones del sistema de tipo cero, el Tribunal no pudo analizar este punto en la documentación aportada en el expediente).

Como el ámbito de aplicación del tipo reducido no se había restringido suficientemente a determinados grupos sociales o a aquellos con ciertas necesidades sociales, y se habían incluido materiales en casos que no eran propiamente instalaciones que constituyeran provisión, construcción, rehabilitación y alteración

11. Apartado 44 de la Sentencia *Commission v Netherlands*, C 41/09, EU:C:2011:108.

12. Apartado 14 de la Sentencia *Commission v United Kingdom*, 416/85, EU:C:1988:321, y apartado 37 de la Sentencia *Commission v Ireland*, C 108/11, EU:C:2013:161.

de propiedad residencial, el Gobierno previó introducir los cambios oportunos en la *Finance Bill* de 2016. Se pretende, en cuanto a las instalaciones, que cumplan el requisito de política social y, en cuanto al coste de los materiales, si éste excede el coste del trabajo de instalarlos, que el tipo reducido se limite a este elemento. Se mantiene el tipo reducido en las entregas a personas que tienen una necesidad social (con 60 años o más, receptores de uno o más beneficios por discapacidad, “council tax benefit” o crédito universal), a las asociaciones de viviendas relevantes (desde un proveedor privado de vivienda social hasta una sociedad inscrita bajo la Ley de 1965 de Cooperativas, Sociedades de beneficio a la comunidad y sindicatos de crédito), y a las construcciones que se usan únicamente con un propósito relevante residencial. Se planteó excluir del tipo reducido algunos elementos, modificando la lista de los materiales que ahorran energía, porque su instalación no podía en puridad suponer una “rehabilitación” por generar electricidad (por ejemplo, los paneles solares y las turbinas de agua y viento)¹³.

Es forzoso, en este punto, reconocer que la política de sostenibilidad de la vivienda en el Reino Unido ha estado muy estrechamente vinculada al devenir de la política social, ambiental y energética en la Unión Europea de cara a mejorar los estándares de las viviendas existentes, bien a raíz de iniciativas británicas o propias de la Unión Europea (UK Green Building Council, 2017). Ahora mismo, la espinosa negociación del Brexit hace atravesar un período de incertidumbre sobre sus posibles efectos en este concreto ámbito de la política de eficiencia energética.

V. Los debates recientes en el proceso de aprobación de la modificación de la Directiva 2010/31/UE relativa a la eficiencia energética de los edificios

1. La propuesta de modificación de la Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios

En la consulta pública realizada por la Comisión Europea al efecto, se mencionaban en algunas respuestas los motivos de la eficacia limitada de la Directiva

13. Tras la sentencia, el Gobierno británico consultó (incluyendo un listado de materiales) sobre la forma de adecuar su legislación, manteniendo el tipo reducido del 5% para las medidas de aislamiento en algunos casos y eliminándolo para las renovables. Posteriormente la Comisión Europea incluso sugirió una revisión de la Directiva del IVA para que pudiera mantenerse para estas últimas.

relativa a la eficiencia energética de los edificios: “el retraso y la aplicación incoherente en los Estados miembros, la mala calidad de los certificados de eficiencia energética, la lentitud en la adopción de medidas y el bajo índice de renovación, así como la ausencia de una definición de los edificios de consumo de energía casi nulo y la necesidad de mejorar la utilización de los instrumentos de financiación”. En otras se indicaba que, “si bien la Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios ha contribuido a mejorar la eficiencia energética en los edificios nuevos, no ha incentivado lo suficiente las renovaciones a efectos de eficiencia energética”.

A raíz de varias consultas con todas las partes interesadas, la Comisión decidió las modificaciones a proponer en dicha Directiva, valorando las distintas opciones de políticas. Quizás por el juego del principio de subsidiariedad y la coyuntura, no se inclinó por la opción más arriesgada, sino que escogió otra algo más moderada, dejando en mano de los Estados miembros posibles actuaciones más ambiciosas (demandadas vehementemente por otras instituciones europeas¹⁴). A continuación, se resaltan las cuestiones más relevantes relacionadas con los certificados y los incentivos financieros en dicha propuesta.

Básicamente, en las instalaciones de pequeña escala, se pretende que la documentación elaborada por los instaladores sobre la eficiencia energética y el registro de esa información en las bases de datos sobre certificación de eficiencia energética respalden la verificación del cumplimiento de requisitos mínimos y se refuerce el papel de los certificados¹⁵. En este sentido, se apunta que los certificados de eficiencia energética expedidos antes y después de una renovación servirán para conocer su magnitud y vincular a ella las medidas financieras relacionadas con la eficiencia energética en la renovación de edificios. Se apuesta por mejorar la

14. Los Estados miembros deberán aspirar, en sus propios planes nacionales, a alcanzar los objetivos más ambiciosos expuestos en la opción política III alternativa (tal como se presenta en la correspondiente evaluación de impacto de la Comisión Europea), sin dejar de respetar el enfoque legislativo de la opción política II. Punto 4.3. del Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2010/31/UE, relativa a la eficiencia energética de los edificios».

15. “En lo que respecta a las grandes instalaciones, la automatización de los edificios y el seguimiento electrónico de sus instalaciones técnicas han demostrado ser una alternativa eficaz a las inspecciones. La instalación de tales equipos debe considerarse la alternativa más rentable en grandes edificios no residenciales y multifamiliares de una dimensión suficiente como para recuperar la inversión en menos de tres años. Por tanto, se suprime la posibilidad actual de optar por medidas alternativas” (Considerando 12).

transparencia de los certificados de eficiencia energética garantizando el establecimiento y aplicación uniformes de todos los parámetros de cálculo necesarios, tanto por lo que respecta a la certificación como a los requisitos mínimos de eficiencia energética, facilitando así el control del cumplimiento¹⁶.

Con el objetivo de llevar a cabo estas modificaciones se propone la sustitución de algunos apartados de la normativa vigente y la adición de otros.

Así, en el artículo 8 se añaden dos apartados. En particular, el 5 pone el acento en la documentación, la expedición de certificados y su inclusión en las bases de datos, de la siguiente manera: “Los Estados miembros velarán por que, cuando se instale, se sustituya o se mejore una instalación técnica de un edificio, la eficiencia energética general de toda la instalación modificada se evalúe, documente y se facilite al propietario del edificio, de manera que pueda consultarse para verificar el cumplimiento de los requisitos mínimos establecidos de conformidad con el apartado 1 y expedir los certificados de eficiencia energética. Los Estados miembros velarán por que esa información figure en la base de datos nacional de certificados de eficiencia energética a que se refiere el artículo 18, apartado 3”¹⁷.

El artículo 10 destaca expresamente la conexión entre incentivo financiero y ahorro energético. Para ello, se propone sustituir el apartado 6 por el texto siguiente: “Los Estados miembros vincularán los incentivos financieros para la mejora de la eficiencia energética en la reforma de edificios al ahorro de energía derivado de dicha reforma. Ese ahorro se determinará comparando los certificados de eficiencia energética expedidos antes y después de la reforma”. Además, se insiste en la futura trazabilidad del consumo energético real y la posible utilización de los datos obtenidos¹⁸.

16. Considerandos 13 y 16.

17. “6. La Comisión estará facultada para adoptar, de acuerdo con el artículo 23, actos delegados que completen la presente Directiva con una definición de «indicador de inteligencia» y con las condiciones en virtud de las cuales el «indicador de inteligencia» se facilite como información adicional a los posibles nuevos inquilinos o compradores.

El indicador de inteligencia incluirá elementos de flexibilidad, funcionalidades mejoradas y capacidades derivadas de dispositivos inteligentes incorporados y más interconectados, integrados en las instalaciones técnicas convencionales de los edificios. Esos elementos mejorarán la capacidad de los ocupantes y del propio edificio para responder a necesidades funcionales o de confort, participar en la respuesta de la demanda y contribuir a un funcionamiento óptimo, fluido y seguro de los diversos sistemas energéticos e infraestructuras urbanas a los que esté vinculado el edificio”.

18. Se añaden los apartados siguientes: “6 *bis*. Cuando los Estados miembros establezcan una base de datos para el registro de los CEE, dicha base de datos permitirá garantizar la trazabilidad del consumo real

Por último, conviene subrayar la importancia de que las autoridades proporcionen la oportuna información sobre todos estos aspectos a los propietarios o inquilinos de los edificios¹⁹.

2. Los Dictámenes del Comité Económico y Social

En el 525.º Pleno del Comité Económico y Social, de los días 26 y 27 de abril de 2017²⁰, se aprobaron los dos dictámenes relevantes en la materia que nos ocupa: Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE, relativa a la eficiencia energética» [COM(2016) 761 final — 2016/0376 (COD)] y Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2010/31/UE, relativa a la eficiencia energética de los edificios» [COM(2016) 765 final — 2016/0381 (COD)].

De estos dictámenes, conviene extraer algunos datos de especial interés. El Comité Económico y Social Europeo, al pronunciarse sobre la modificación de la Directiva 2012/27/UE, relativa a la eficiencia energética, reconoce que la meta común de la consecución de los objetivos contraídos en la COP21, conllevará nuevas inversiones generadoras de empleo²¹, el descenso de la pobreza energé-

de energía de los edificios afectados, independientemente de su tamaño y categoría. La base de datos incluirá información, periódicamente actualizada, sobre el consumo real de energía de los edificios frecuentados habitualmente por el público con una superficie útil total superior a 250 m². 6 *ter*. Los datos anonimizados agregados conformes a los requisitos de protección de datos de la UE se pondrán a disposición, previa solicitud, de al menos las autoridades públicas a efectos estadísticos y de investigación”.

19. Y en el artículo 20, apartado 2, el párrafo primero se sustituye por el texto siguiente: “en particular, los Estados miembros informarán a los propietarios o a los inquilinos de los edificios sobre los certificados de eficiencia energética, su finalidad y objetivos, sobre los medios rentables de aumentar la eficiencia energética del edificio y, cuando proceda, sobre los instrumentos financieros existentes disponibles para mejorar la eficiencia energética del edificio”.

20. Dictámenes del CES. DOUE 246, 60.º año, 28 de julio de 2017, pp. 42 y 48 respectivamente (2017/C 246/07 y 246/08).

21. Punto 1.10. del Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2010/31/UE, relativa a la eficiencia energética de los edificios». El CESE hace hincapié en la necesidad de fomentar la construcción y renovación de edificios, un sector en el que las pymes proporcionan el 83 % de los puestos de trabajo (*OECD: Small Businesses, Job Creation and Growth*).

tica²² y de la dependencia de las importaciones de energía, así como la reducción de la contaminación²³, con las consiguientes mejoras en la salud de la población.

Manifiesta que el principio clave de la Unión de la Energía «primero, eficiencia energética²⁴» puede contribuir a mejorar la accesibilidad financiera, a la par que reducir los costes para la economía europea. Entiende que es importante mejorar la eficiencia energética de los edificios residenciales, y, en particular, establecer normas mínimas de auditorías energéticas para las viviendas alquiladas (sin que haga excepción alguna en función del tipo de alquiler de corta o larga duración, por lo que, a nuestro juicio, ha de afectar también a supuestos de consumo colaborativo).

En cuanto a los instrumentos financieros europeos, hace únicamente referencia a préstamos, garantías, capital propio para atraer fondos y subvenciones (habiendo perdido la oportunidad de incluir expresa alusión a los incentivos fiscales, cuya consideración propugnamos). Confía en que las disposiciones que los regulan puedan atraer fondos privados para los proyectos energéticos, articulando unos sistemas de financiación innovadores y basados en el mercado. Desde el punto de vista de la concesión de incentivos financieros, afirma que la auditoría energética está llamada a jugar un importante papel.

Por último, recuerda que la disposición que impone la obligación a los Estados miembros de establecer estrategias a largo plazo para movilizar las inversiones en

22. Puntos 1.5. y 1.7 del Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE, relativa a la eficiencia energética». 1.5. El CESE pide a los Estados miembros que presten mayor atención a los hogares afectados por la pobreza energética y las viviendas sociales, a los que deberían garantizar permanentemente un suministro energético más económico. 1.7. No deben descuidarse las subvenciones para los proyectos con un marcado impacto social. Estos regímenes financieros deben concederse a proyectos destinados también a consumidores con escasos recursos financieros.

23. Punto 2.3. del Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2010/31/UE, relativa a la eficiencia energética de los edificios». Hay margen para que los edificios reduzcan el consumo energético entre un 5 y un 6% y disminuyan las emisiones de CO₂ en aproximadamente un 5%.

24. Punto 2.1. del Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE, relativa a la eficiencia energética». La energía más barata, más limpia y más segura es la que no se consume. La eficiencia energética es una de las maneras más rentables de apoyar la transición hacia una economía hipocarbónica y de generar crecimiento, empleo y oportunidades de inversión.

la renovación de su parque nacional de edificios se traslada de la Directiva relativa a la eficiencia energética a la Directiva 2010/31/UE relativa a la eficiencia energética de los edificios.

El Comité Económico y Social Europeo considera que la modificación propuesta de esta Directiva precisa y amplía la anterior acción legislativa. Admite que los últimos quince años de intervención legislativa a escala de la Unión Europea han supuesto un estímulo, pero observa que siguen existiendo oportunidades para aumentar la eficiencia y aportar otras ventajas sociales. El reto ahora consiste en establecer un equilibrio entre la asequibilidad y las exigencias de los mercados de inmuebles residenciales y comerciales, por un lado, y los objetivos sociales y climáticos, por otro²⁵.

La modificación propuesta se centra en el entorno construido y destaca la posible contribución a los objetivos sociales y económicos. Critica que no se haya aprovechado esta ocasión para promover “medidas técnicas, financieras y fiscales que contribuirían a mejorar la eficiencia energética de los edificios²⁶ y otras que fomentarían la comparabilidad de los métodos de cálculo de los certificados de eficiencia energética expedidos en todos los Estados miembros. Ahora bien, subraya que se permite que los Estados miembros faciliten el uso de financiación pública para estimular la financiación del sector privado y se hagan cargo de ámbitos problemáticos no cubiertos por el mercado.

Según el Comité, resultaría positivo incluir en esta Directiva la obligación de proponer objetivos sectoriales específicos y una metodología de referencia para medir la mejora, junto con un umbral de admisibilidad a partir del cual es posible recibir ayudas a la renovación²⁷. Asimismo señala que resultarían de utilidad la

25. Punto 2.6. del Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2010/31/UE, relativa a la eficiencia energética de los edificios». El sector proporciona 18 millones de empleos directos y contribuye a alrededor del 9 % del PIB de la UE.

26. Punto 1.5. del Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2010/31/UE, relativa a la eficiencia energética de los edificios». Ni de promover hipotecas «verdes», entre otras.

27. Punto 4.4. del Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2010/31/UE, relativa a la eficiencia energética de los edificios». El resultado de una reciente evaluación de las estrategias de renovación de edificios de los Estados miembros es, en líneas generales, positivo (Informe de síntesis sobre la evaluación de las estrategias de renovación de edificios de los Estados miembros, CCI, 2016), aunque en la actualidad no existe una definición común de lo que constituye una «renovación».

armonización específica de los requisitos de la Unión aplicables a los expertos y certificadores cualificados, y la inclusión de controles de calidad de los certificados de eficiencia energética²⁸. Critica que el método consistente en vincular los incentivos financieros a los certificados de eficiencia energética sólo permite un pago *a posteriori* de los incentivos financieros, pues depende de la comparación del «antes» y el «después». Literalmente dice: “Esto es contraproducente en términos de eficiencia energética, ya que las renovaciones dependientes de las subvenciones no tendrán lugar a menos que el propietario esté seguro de recibir la subvención antes de la renovación”. Durante el período de programación 2014-2020, espera que los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, concretamente el Fondo de Cohesión, desempeñen un papel crucial por lo que respecta a la renovación y construcción de edificios²⁹.

3. La opinión del Comité Europeo de las Regiones

En su 124.^a sesión plenaria, de 12 y 13 de julio de 2017, el Comité de las Regiones³⁰ lamenta que no se incluya en la Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios el papel ejemplar que pueden desempeñar los edificios de las autoridades públicas locales y regionales, motivo por el que pide a los Estados miembros que las integren a la hora de perfilar sus planes. Recuerda igualmente que la lucha contra la pobreza energética es un reto crucial que requiere una respuesta multinivel.

28. Punto 4.18. del Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2010/31/UE, relativa a la eficiencia energética de los edificios». También sería positivo que los certificados de eficiencia energética pasasen a incluir más información técnica y recomendaciones de mejora.

29. Punto 4.19. del Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2010/31/UE, relativa a la eficiencia energética de los edificios». A día de hoy existen numerosas barreras por superar, principalmente el acceso limitado a la financiación, unos costes iniciales elevados, los períodos de amortización relativamente largos, la percepción de que el riesgo crediticio asociado a las inversiones en energía sostenible es mayor, la contraposición de prioridades para los propietarios de inmuebles, etcétera (Paulou, J. et al.: *Technical guidance — Financing the energy renovation of buildings with Cohesion Policy funding*, 2014). La iniciativa «Financiación inteligente para edificios inteligentes» es una medida positiva para superar algunos de estos problemas y es posible aprovechar los objetivos del Plan Juncker para movilizar más inversiones en este ámbito.

30. Eficiencia energética y edificios. Ponente: Michiel Rijsberman (NL/ALDE).

A su juicio, el uso de energía ya cubierto por los certificados energéticos en la Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios debería excluirse de las auditorías energéticas, para evitar una doble regulación (en relación con el artículo 8). Al mismo tiempo, reclama a la Comisión Europea que desarrolle instrumentos y medidas adecuadas para movilizar los fondos públicos y atraer inversión privada en el plano local, regional, nacional y europeo al sector de la eficiencia energética. Propone añadir en el artículo 10 un apartado 7 para que la Comisión asegure la disseminación de información sobre los incentivos financieros a la renovación, así como de las buenas prácticas en los arreglos de financiación públicos y privados y la agrupación de pequeños proyectos de renovación energética.

4. Las discusiones en el Parlamento Europeo

En primer lugar, se hace patente que el método escogido para introducir los cambios consiste en mejorar la aplicación de la Directiva existente y proponer solamente algunos preceptos que vayan más allá de la situación actual³¹.

31. Entre ellos, cabe destacar los siguientes, cuya redacción consultada en inglés se transcribe: Artículo 2a.1 de la Directiva 2010/31/UE: *“1. Member States shall establish a long-term renovation strategy for mobilising investment in the renovation of the national stock of residential and commercial buildings, both public and private, with the aim of encouraging and guiding the transformation of the building stock into a highly energy efficient and decarbonised building stock by 2050. That strategy shall encompass: (...) (c) policies and measures to stimulate cost-effective deep renovations of buildings, including staged deep renovations; (d) a forward-looking perspective to guide investment decisions of individuals, the construction industry and financial institutions.”*

Artículo 10.6 de la Directiva Directive 2010/31/UE: *“Member States shall link their financial measures for energy efficiency improvements in the renovation of buildings to the energy savings and non-energy benefits such as indoor air quality improvements achieved due to such renovation. These savings and improvements shall be determined by comparing energy performance certificates issued before and after renovation, or the results of another relevant, transparent and proportionate method that shows the improvement in energy performance and non-energy benefits such as indoor air quality, and that delivers meaningful information to support the mobilisation of private and public finance for investments in buildings to improve energy efficiency or indoor air quality. Those certificates shall be provided also in a digital version with the possibility to include the relevant information in order to model and project the impact of building improvements. Where a new energy performance certificate demonstrates an improvement in the building energy efficiency, its cost may be included in the incentive provided by the Member State.”*

Artículo 11 de la Directiva 2010/31/UE, nuevo apartado: *“9a. The Commission shall assess the need for further harmonisation of energy performance certificates in accordance with Article 11, taking into account the feasibility of introducing national sample-based systems to monitor them.”*

Recientemente se ha propuesto añadir en el Considerando 7.º de esta Directiva que los mecanismos de financiación y los incentivos financieros deberían ocupar una posición central en las estrategias de renovación a largo plazo de los Estados miembros y ser promovidos activamente por ellos.

En relación con el Considerando 13.º se han sugerido los cambios que figuran subrayados: “para asegurar su mejor uso en la renovación de edificios, las medidas financieras *tanto privadas como públicas* relativas a la eficiencia energética deberían vincularse a la profundidad de la renovación *y promover un enfoque integral a las renovaciones de edificios para garantizar que todas las partes y los sistemas técnicos de edificación, incluido el mantenimiento del edificio, resultan en un alto nivel de eficiencia energética y una mejora de la calidad del aire en su interior con un impacto positivo en la salud, el bienestar, la comodidad y la productividad. Tales renovaciones deberían valorarse comparando los certificados de eficiencia energética emitidos antes y después de la renovación, o mediante otro método transparente y proporcionado*”.

También en dos de sus otros apartados: “(a) Las estrategias de renovación a largo plazo con hitos y medidas claros estimulan las inversiones en eficiencia energética del sector privado. Las inversiones a largo plazo además deberían estimularse facilitando el acceso a la refinanciación de carteras cuyos bienes tienen características de renovación de eficiencia energética.” Y “(d) Cuando un nuevo certificado de eficiencia energética demuestre una mejora en la eficiencia del edificio, su coste puede ser incluido en el incentivo que otorgue un Estado miembro”.

Así pues, se resalta la necesidad de que se cuente con la colaboración público-privada en la financiación (y refinanciación, en su caso), de que el enfoque de la renovación sea integral procurando la maximización de beneficios de distinta naturaleza y de que no se cierren las puertas a nuevas formas de acreditación del alcance de la renovación, siempre que revistan características similares a las de

Artículo 8.5 de la Directiva 2010/31/UE: “5. Member States shall ensure that, when a technical building system is installed, replaced or upgraded, the overall energy and, where relevant, indoor air quality performance of the complete altered system is assessed, documented it and passed on to the building owner, so that it remains available for the verification of compliance with the minimum requirements set pursuant to paragraph 1 and the issue of energy performance certificates. Member States shall ensure that this information is included in the national energy performance certificate database referred to in Article 18(3)”. Opinión del Comité del Medio ambiente, salud pública y seguridad alimentaria para el Comité de Industria, Investigación y Energía, expresada el 19 de septiembre de 2017, sobre la propuesta de Directiva para modificar la Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios. Ponente: Anneli Jäätteenmäki.

los certificados. Es importante que el coste de los certificados “dinámicos” se incluya en los incentivos.

En el Considerando 15.º se indica otro de los puntos críticos de la reforma el del control y la uniformidad de los certificados: “Los actuales sistemas de control independiente de los certificados de eficiencia energética deberían reforzarse para asegurar que los certificados son de buena calidad, pueden utilizarse para comprobar el cumplimiento y para producir estadísticas *armonizadas* sobre el parque inmobiliario *local, regional y nacional*. Son necesarios datos de alta calidad sobre el parque inmobiliario y podrían ser parcialmente generados por los registros y bases de datos que casi todos los Estados miembros están actualmente desarrollando y gestionando para los certificados de eficiencia energética. Además, en el Considerando 16.º el Comité pretende que para cumplir los objetivos de eficiencia energética de los edificios, *como parte del objetivo vinculante de eficiencia energética del 40%, por lo menos, en 2030*, se mejore la transparencia de los certificados.

VI. Conclusión

Dado que en la Declaración Conjunta de 2017 del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea, estas tres instituciones se han comprometido para asegurar un progreso sustancial en la propuesta relativa a la eficiencia energética de los edificios, incluyéndola entre las sesenta actuaciones prioritarias para el año en curso, es probable que las medidas analizadas en los apartados anteriores vean pronto la luz, quizás incorporando a su redacción final algunas de las acertadas observaciones formuladas por los Comités que aquí se han recogido.

En todo caso, el estímulo fiscal a la sostenibilidad en la vivienda en la Unión Europea deberá respetar las condiciones fijadas para la utilización de los incentivos financieros y, por tanto, convendrá ligarlo, de manera proporcionada, a lo que finalmente expresen los debidos certificados, pues estos instrumentos parece que van a salir evidentemente reforzados en lo que a su transparencia y tratamiento digital respecta. Por el momento, de cara a la evolución del ordenamiento español conviene estar atentos a la próxima aprobación de la regulación comunitaria ahora en tramitación para transponer oportunamente las modificaciones necesarias a la luz de su redacción definitiva.

Sería, no obstante, deseable que los Estados miembros siguieran avanzando para eliminar las barreras a la rehabilitación, especialmente a la vista de los múlti-

ples co-beneficios de tan variado orden que ésta genera. Esta estrategia integral abre un nicho de mercado para las empresas de la economía social, para las que bien podrían ofrecerse algunas recomendaciones o directrices específicas.

Es generalmente admitido que cierto apoyo público es necesario. Obviamente, éste habrá de ser financiero en una primera fase y dirigido a los facilitadores de la transición a una economía que prime la eficiencia energética. Ahora bien, este inevitable apoyo mínimo, aunque en algunas ocasiones se vea limitado a los cauces de gestión, también podría respaldar efectivamente el apoyo financiero privado (tal como ha sucedido con el mencionado sistema californiano *Property-Assessed Clean Energy*, que permite la devolución del préstamo obtenido para la rehabilitación en un plazo de veinte años, gestionándose los pagos conjuntamente con el impuesto que grava la propiedad inmobiliaria, disfrutando de las garantías propias de la deuda tributaria).

El diseño pergeñado en la Unión Europea de todas estas medidas para que desde el sector de la edificación se pueda contribuir a lograr los objetivos de sostenibilidad, también debería encontrar reflejo en el creciente consumo cooperativo y colaborativo de vivienda, tratando siempre de lograr el ansiado equilibrio entre la accesibilidad y las necesidades de los mercados comerciales y residenciales con los objetivos sociales y climáticos.

Bibliografía

- AAVV: *Residential Property Assessed Clean Energy in California*, Berkeley LAB, 2016. Disponible en <https://emp.lbl.gov/sites/all/files/lbnl-1003964.pdf>
- BPIE: *Building Renovation Passports. Customised roadmaps towards deep renovation and better homes*, Buildings Performance Institute Europe, Bruselas, 2016.
- BPIE: *Building Renovation Strategies Under The Spotlight. Delivering The Energy Efficiency Directive Article 4 - Survey-Based Recommendations*, Buildings Performance Institute Europe, Bruselas, 2016.
- BPIE: *Energy efficiency policies in buildings- The use of financial instruments at member state level*, Buildings Performance Institute Europe, Bruselas, 2012.
- BPIE: “Qualification And Accreditation Requirements Of Building Energy Certifiers In EU28”, *BPIE Factsheet*, Buildings Performance Institute Europe, Bruselas, 2015.
- BPIE: *Financing Building Energy Performance Improvement In Poland. Status Report*, Buildings Performance Institute Europe, Bruselas, 2016.
- BPIE: *Financing Energy Efficiency (EE) in Buildings, Background Paper* -Input to the European Roundtable, Buildings Performance Institute Europe, Bruselas, 2010.
- BPIE: *Renovating Germany's Building Stock. An Economic Appraisal From The Investors' Perspective*, Buildings Performance Institute Europe, Bruselas, 2015.
- Bendtsen, B.: “Buildings in the EU: highly energy-efficient and money-saving by 2050”, Nota de prensa publicada el 11 de octubre de 2017.
<http://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20171009IPR85658/buildings-in-the-eu-highly-energy-efficient-and-money-saving-by-2050>
- Bogdan Atanasiu, B.; Kouloumpi, I.: *Boosting building renovation. An overview of good practices. Renovation requirements, long-term plans and support programmes in the EU and other selected regions*, Buildings Performance Institute Europe (BPIE), Bruselas, 2013.
- Broc, J.S.: *Snapshot of Energy Efficiency Obligations schemes in Europe: main characteristics and main questions*, Association Technique Energie Environnement (ATEE), 2015. Disponible en http://atee.fr/sites/default/files/1-snapshot_of_energy_efficiency_obligations_schemes_in_europe_27-5-2015.pdf

- Chapman, J.; Rosser, J.: “Energy-efficient homes”, *Taxation*, 16 de marzo de 2016. Disponible en <https://www.taxation.co.uk/Articles/2016/03/15/334493/energy-efficient-homes>
- Deloitte: *Energy Efficiency in Europe. The levers to deliver the potential*, Deloitte Conseil, 2016, p.10 y 47.
- Deloitte: *Energy performance certificates in buildings and their impact on transaction prices and rents in selected EU countries*, Bio Intelligence Service, 2013. Disponible en https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/20130619-energy_performance_certificates_in_buildings.pdf
- Dominik-Ogi ska, D.: “Commission v UK. reduced VAT rate to supplies of services of installing energy-saving materials. UK has failed to comply with VAT Directive. Court of Justice”, *Highlights & Insights on European Taxation*, no 8, 2015, p. 63.
- European Commission: *A Study on Energy Efficiency in Enterprises: Energy Audits and Energy Management Systems*, 2016. Disponible en https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/EED-Art8-ImplementationStudy_Task12_Report_FINAL-approved.pdf
- Grau Ruiz, M.A.: “Tax expenditures to promote environmentally responsible investment”, *Critical Issues in Environmental Taxation*, vol. XVI, Edward Elgar, Cheltenham, 2016, pp.100 y ss.
- Gruere, G.: “A Characterisation of Environmental Labelling and Information Schemes”, OECD Environment Working Papers, No. 62, OECD Publishing, Paris, 2013, p. 10. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/5k3z11hpdgq2-en>
- IEA: *Capturing the Multiple Benefits of Energy Efficiency*, 2015. Disponible en <http://www.iea.org/topics/energyefficiency/energyefficiencyiea/multiplebenefits/ofenergyefficiency/>
- IEA: *Programme for Improving Energy Efficiency in Energy-Intensive Industries (PFE)*, 2016. Disponible en <http://www.iea.org/policiesandmeasures/pams/sweden/name-22448-en.php>
- Lambea Rueda, A.: “Función social de la propiedad y nuevos límites a la propiedad horizontal: efectos de la normativa de rehabilitación del sector inmobiliario”, *Revista de Derecho Privado*, no 5, 2015, pp. 69 y ss.

- Lambea Rueda, A.: “Rehabilitación, regeneración y renovación urbana. experiencias novedosas en cooperativas de viviendas: rehabilitación y mediación, *CIRIEC-España, Revista Jurídica*, no 26, 2015, p. 121 y ss.
- OECD: *Small Businesses, Job Creation and Growth*. Disponible en <https://www.oecd.org/cfe/smes/2090740.pdf>
- Paulou, J. et al.: *Technical guidance - Financing the energy renovation of buildings with Cohesion Policy funding*, 2014. Disponible en https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2014_guidance_energy_renovation_buildings.pdf
- Ricardo-AEA: *Study evaluating the national policy measures and methodologies to implement Article 7 of the Energy Efficiency Directive*, ED59360, no 2, 2015, p. vi. Disponible en <http://rekk.hu/downloads/projects/Final%20Report%20on%20Article%207%20EED.pdf>.
- Tribunal de Cuentas Europeo: *Spending at least one euro in every five from the EU budget on climate action: ambitious work underway, but at serious risk of falling short*, Special Report, no 31, 2016, p.13.
- UK Green Building Council: “Potential Impacts Of The EU Referendum On Green Building Policies”, *UK-GBC EU Policy Briefing 160408*, Campaign for a Sustainable Built Environment, disponible en www.ukgbc.org