

La estrategia europea y española en materia de eficiencia energética: el sector de la edificación

Jesús del Olmo Alonso¹

Resumo

Este trabajo analiza el régimen jurídico existente en materia de eficiencia energética en la edificación. Se exponen las estrategias y normas planteadas desde la Unión Europea y su recepción por el Derecho Español, del que se resumen sus aspectos más importantes. Se concluye que para alcanzar los ambiciosos objetivos planteados en la Estrategia Europea de Eficiencia Energética hacen falta inversiones y ayudas públicas de gran calibre.

1. Introducción

El presente estudio tiene su origen en una Comunicación que fue presentada en el I Congreso Internacional sobre el Derecho de las Energías Renovables y la Eficiencia Energética (Nuevos Retos tras el Horizonte 2020), que se celebró en Ronda (Málaga) los días 16 y 17 de marzo de 2017². Con las actualizaciones pertinentes, presentamos a continuación el panorama jurídico existente, tanto en Europa como en España, en el ámbito de las energías renovables y de la eficiencia energética, centrandó nuestro estudio en el sector de la edificación, donde se consume un elevado porcentaje de energía y en el que, en los últimos años, se están produciendo importantes avances, tanto jurídicos como tecnológicos.

2. El contexto en el que se enmarca la certificación de eficiencia energética: la normativa europea y española sobre energías renovables y eficiencia energética.

España³, la Unión Europea y el resto del Mundo se encuentran en estos momentos inmersos en dos importantes crisis, una económica y otra ambiental, que en algunos puntos tienen una estrecha relación (como por ejemplo ocurre con las pérdidas sufridas con ocasión de los fenómenos climáticos extremos que son consecuencia del calentamiento global del planeta).

¹ Profesor Contratado Doctor de Derecho Administrativo Universidad de Alcalá (España).

² Sobre el citado Congreso, que resultó de gran interés científico, puede verse la web <http://iugo.us.es/ceref2017> en la que aparecen publicadas las ponencias y comunicaciones que allí impartieron y defendieron prestigiosos especialistas. Entre ellas, la Prof. Isabel GONZÁLEZ RÍOS expuso los *Nuevos retos en materia de eficiencia energética en España* y la Prof. Carla AMADO GOMES explicó *La eficiencia energética en Portugal: un panorama general*.

³ Sobre la situación energética española puede verse el informe elaborado por la Secretaría de Estado de Energía *La energía en España 2015. Ministerio de Industria, Energía y Turismo. Madrid, 2016*.

La Unión Europea ratificó por Decisión 2002/358/CE del Consejo, de 25 de abril, el *Protocolo de Kioto de la Convención Marco sobre Cambio Climático de las Naciones Unidas* acordado a nivel internacional en 1997. Junto a las medidas directas adoptadas para cumplir con los objetivos de reducción de gases de efecto invernadero, la Unión Europea ha puesto en marcha medidas de fomento de energías renovables y de ahorro y eficiencia energética.

Para ello, la Unión Europea ha elaborado numerosos documentos que definen su estrategia política al respecto. Entre ellos destacamos los siguientes:

- Así, ya en 2005 la Comisión adoptó en materia de eficiencia energética y energías renovables el *Libro Verde sobre la eficiencia energética: cómo hacer más con menos, de 22 de junio de 2005*⁴.

- Posteriormente, en 2006, la Comisión instó la creación de un Fondo mundial para la eficiencia energética y las energías renovables⁵.

- También en 2006 la Comisión aprobó el Libro Verde de 8 de marzo de 2006 “*Estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura*”, que ha servido de base para la elaboración del llamado Paquete Energía⁶. La Unión Europea se marcó entonces como objetivo reducir el consumo de energía en un 20 % hasta el año 2020, y en cuanto a la potenciación del uso de las energías renovables (hidráulica, eólica, solar y fotovoltaica, biomasa y biocarburantes, geotérmica, oceánica e hidroeólica), su objetivo es aumentar el porcentaje a un 20 % hasta el 2020.

- El 10 de enero de 2007 vio la luz la *Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo y al Parlamento Europeo, de 10 de enero de 2007, “Una política energética para Europa”*, que tiene el doble objetivo de mejorar la eficiencia energética y bajar la emisión de CO₂.

- El 13 de noviembre de 2008 la Comisión aprobó otra comunicación denominada “*Eficiencia energética: alcanzar el objetivo del 20 %*”⁷. En ella se propusieron distintas medidas para mejorar la eficiencia energética de los edificios, ya que, según la propia Comunicación, “el consumo de energía en los edificios residenciales y comerciales representa aproximadamente el 40% del consumo total de energía final y el 36% de las emisiones totales de CO₂ de la Unión Europea”.

- Más recientemente, se aprobó la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 10 de noviembre de 2010, titulada «*Energía 2020: Estrategia para una energía competitiva, sostenible y segura*»⁸.

4 [COM (2005) 265 final - no publicado en el Diario Oficial].

5 Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 6 de octubre de 2006, «Movilización de fondos públicos y privados para favorecer el acceso mundial a servicios energéticos inocuos con el clima, asequibles y seguros: el Fondo mundial para la eficiencia energética y las energías renovables» [COM (2006) 583 final - no publicada en el Diario Oficial].

6 [COM (2006) 105 final - no publicado en el Diario Oficial].

7 [COM (2008) 772 - no publicada en el Diario Oficial].

8 [COM (2010) 639 final - no publicada en el Diario Oficial].

- Señalemos asimismo la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones de 8 de marzo de 2011 denominada «*Plan de Eficiencia Energética 2011*»⁹. Entre sus objetivos está mejorar la independencia energética de la UE o crear un sistema que genere pocas emisiones de carbono. Para alcanzar estos objetivos, la Comisión Europea propone actuar a distintos niveles y, en particular, propone favorecer el bajo consumo de energía en el sector de la construcción, aplicando medios que permitan reducir el consumo final en la construcción, al ser este sector, como hemos dicho, el responsable de cerca del 40% del consumo final de energía en Europa¹⁰. Propone también, para lograr le fin mencionado, adaptar la formación de los profesionales como los arquitectos, los ingenieros y los técnicos, en el marco de la «Agenda de nuevas cualificaciones y empleos». Además, el Plan evoca la posibilidad de que las empresas de servicios energéticos (ESE) ayuden financieramente a los poderes públicos a modernizar los edificios para que necesiten menos energía.

- La Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones establece la «*Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos*»¹¹. Su apartado 5.2 se refiere a las mejoras en los edificios y en él se dice:

«La mejora de la construcción y del uso de edificios en la UE influirá el 42% de nuestro consumo final de energía, en torno al 35% de nuestras emisiones de gases de efecto invernadero y más del 50% de todos los materiales extraídos; asimismo, nos ayudará a ahorrar hasta un 30% de agua. Por tanto, las políticas existentes para promover la eficiencia energética y el uso de energías renovables en los edificios deben reforzarse y completarse con políticas sobre eficiencia de los recursos que aborden una gama más amplia de impactos ambientales a lo largo del ciclo de vida de los edificios e infraestructuras. En vez de limitarse a los costes iniciales, deben tenerse más en cuenta los costes de los edificios en todo el ciclo de vida, en particular los residuos de construcción y demolición. ... Objetivo intermedio: En 2020, la renovación y construcción de edificios e infraestructuras registrarán niveles elevados de eficiencia de los recursos. Se habrá generalizado el enfoque basado en el ciclo de vida; todos los nuevos edificios serán de consumo de energía casi nulo y altamente eficientes en el uso de los materiales, y se habrán implantado políticas de renovación del parque inmobiliario existente, renovándose, con una buena relación coste-eficiencia, a un ritmo del 2% anual. Se reciclará el 70% de los residuos de construcción y demolición no peligrosos».

9 [COM (2011) 109 final – no publicada en el Diario Oficial].

10 En España puede verse el informe final sobre el análisis del consumo energético del sector residencial en España (Proyecto Sech-Spahousec), realizado por el IDAE con fecha 16 de julio de 2011. Disponible en www.idae.es.

11 [COM (2011) 571 Final – no publicada en el Diario Oficial].

- Por último, la Unión Europea ha perfilado ya un planteamiento mucho más ambicioso que pretende una paulatina transición energética que sustituirá al actual modelo de producción transporte y distribución de gestión centralizada por un modelo de generación distribuida y gestión inteligente basado en el productor/consumidor como actor principal. Para ello, a partir del 2020 se abrirá un nuevo ciclo inversor, en tanto las infraestructuras energéticas construidas hace varias décadas, necesitarán renovarse y ello se aprovechará para realizar una transformación del sistema energético. A ello se refiere la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones que establece la **“Hoja de Ruta de la Energía para 2050”** (COM (2011) 885 Final), de 15 de diciembre de 2011. Esta Comunicación avanza en los objetivos ya vistos de ahorro energético, incremento de energías renovables y reducción de emisiones, pero la novedad es que estos objetivos se alcanzan ahora en paralelo a un cambio de modelo (transición), que implica una transformación radical de las fuentes de producción, distribución y consumo de energía de los ciudadanos europeos. El Horizonte 2050 apunta a la reducción progresiva de las fuentes de energía convencionales, que se contemplan transitoriamente como fuentes de reserva, hasta conseguir el abastecimiento completo y seguro de la red a partir de fuentes de energías renovables (RES) y otras fuentes no convencionales. El objetivo planteado es que el consumo final de energías renovables sea del 30% para 2030 y del 50% para 2050. Esta estrategia se complementa con la política de reducción de gases de efecto invernadero, que se plasma en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones que establece la **“Hoja de ruta hacia una economía hipocarbónica competitiva en 2050”** (COM (2011) 112 Final), de 8 de marzo de 2011. De acuerdo con la misma, la UE debe prepararse para reducir sus emisiones internas de gases de efecto invernadero (GEI) un 40% antes de 2030, y un 80% antes de 2050. Dichos niveles de emisión se calculan respecto a los niveles de 1990.

- Consecuencia de los dos documentos anteriores, a finales de noviembre de 2016 la Comisión Europea ha presentado un paquete de medidas (conocidas como “Paquete de Invierno”) orientadas a alcanzar los objetivos climáticos europeos en el año 2030, manteniendo la seguridad de suministro y la competitividad de los precios de la energía. Las principales medidas que deben ser puestas en marcha se recogen en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones denominada **“Energía Limpia para todos los europeos”** (COM (2016) 860 Final), de 30 de noviembre de 2016. En ella la Unión Europea busca lograr el liderazgo mundial en materia de energías renovables y sitúa como campo prioritario el de la eficiencia energética. La Comunicación contiene un **Anexo I** denominado **“Acelerar el recurso a energía limpia en los edificios”**, donde se incentivan medidas de apoyo financiero a los Estados y a las Regio-

nes para fomentar los contratos de rendimiento energético de edificios públicos y mejorar la eficiencia energética y las energías renovables en todos los edificios, los cuales, según este documento representan el 40% del consumo total de energía en Europa¹². Según este documento, en el periodo 2014-2020, «el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Fondo de Cohesión invertirán 17.000 millones EUR en eficiencia energética en edificios residenciales y públicos y en empresas, con especial atención a las pymes. Este importe es tres veces superior al del periodo anterior... Esa dotación podría movilizar un importe mucho mayor de cofinanciación pública y privada nacional, y alcanzar un total de 27.000 millones EUR».

A lo largo de todos estos años, la política comunitaria sobre energías renovables no ha conseguido los objetivos fijados por varios problemas que la propia Comisión detectó: el elevado coste de implantación de las instalaciones que utilizan este tipo de fuentes energéticas, las trabas administrativas y la ausencia de un adecuado marco comunitario. Por ello, la Unión Europea, dando continuidad a la política expresada en los documentos anteriormente enumerados, ha ido aprobando diversas normas de gran importancia:

Así, entre otras, ha aprobado, la Directiva 2009/28/CE del Parlamento y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al *Fomento del Uso de Energía procedente de Fuentes Renovables*¹³, la cual ha sustituido a la anterior Directiva 2001/77/CE. Su artículo 2 define “energía procedente de fuentes renovables» como «la energía procedente de fuentes renovables no fósiles, es decir, energía eólica, solar, aerotérmica, geotérmica, hidrotérmica y oceánica, hidráulica, biomasa, gases de vertedero, gases de plantas de depuración y biogás». Esta Directiva establece el objetivo conocido como 20-20-20, que persigue lograr en el 2020 una reducción de un 20% el consumo de energía primaria, de otro 20% las emisiones de gases de efecto invernadero, y conseguir una cuota del 20% de energía procedente de fuentes renovables en el consumo final bruto de energía de la UE. De acuerdo con esta Directiva, los Estados miembros deben establecer un plan de acción nacional para 2020 que determine la cuota de energía procedente de fuentes renovables consumida en el transporte, la electricidad y la producción de calor. En desarrollo de esta medida España cuenta en la actualidad con el *Plan de Acción Nacional de Energías Renovables (PANER) 2011-2020*. Para la Directiva 2009/28/CE, el sector de la edificación es un sector estratégico donde es vital establecer medidas que permitan fomentar la eficiencia energética y el uso de las energías renovables. Próximamente esta Directiva va a ser objeto de refundición al haberse ya aprobado la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al *Fomento del Uso de Energía*

12 Según este Anexo I, «Alrededor del 75 % del parque inmobiliario es ineficiente desde el punto de vista energético. Con la tasa de renovación actual del 1 % al año, se necesitaría casi un siglo para descarbonizar el parque inmobiliario y alcanzar unos niveles hipocarbónicos modernos [evaluación de impacto de la modificación de la Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios, SWD (2016) 414]».

13 Esta Directiva relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables ha sido modificada de forma importante por la Directiva (UE) 2015/1513, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015.

Procedente de Fuentes Renovables -COM (2016) 767 final-. Su artículo 2.a) define «energía procedente de fuentes renovables» como «la energía procedente de fuentes renovables no fósiles, es decir, energía eólica, energía solar (solar térmica y solar fotovoltaica) y energía, geotérmica, y calor ambiente, mareomotriz, undimotriz y otros tipos de energía oceánica, hidráulica, biomasa, gases de vertedero, gases de plantas de depuración y biogás». Entre sus objetivos, el artículo 3 fija alcanzar en 2030 por los países de la Unión Europea una cuota de al menos el 27% de energía procedente de fuentes renovables respecto al consumo final bruto de energía de la Unión Europea para ese año.

En materia de eficiencia energética se aprobó la Directiva 2006/32/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril, sobre *Eficiencia del Uso Final de la Energía y los Servicios Energéticos*, que buscaba en los Estados miembros un ahorro de energía que rondase el 9% hasta el año 2016. Esta Directiva ha sido sustituida por la Directiva 2012/27/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre Eficiencia Energética¹⁴. Entre sus disposiciones, el artículo 4 establece el objetivo de la renovación del parque nacional de edificios antiguos, tanto residenciales como comerciales, el artículo 5 introduce algunas medidas para avanzar en la función ejemplarizante de los edificios de Administraciones y organismos públicos en la adopción de medidas de eficiencia energética, y el artículo 9 se ocupa de la implantación de contadores inteligentes.

En lo que se refiere al sector de la edificación, rige en la actualidad, tras la redacción dada por la Directiva 2012/27/UE, la **Directiva 2010/31/UE** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, relativa a la **Eficiencia Energética de los Edificios**, la cual deroga la anterior Directiva 2002/91/CE, de 16 de diciembre de 2002, sobre el *Rendimiento Energético de los Edificios*. La Directiva del 2010 entiende por eficiencia energética del edificio la “cantidad de energía calculada o medida que se necesita para satisfacer la demanda de energía asociada a un uso normal del edificio, que incluirá, entre otras cosas, la energía consumida en la calefacción, la refrigeración, la ventilación, el calentamiento del agua y la iluminación”, la cual quedará reflejada en uno o más indicadores cuantitativos, pudiendo incluir un indicador de emisiones de CO₂. Esta Directiva exige que se sometan a una certificación de su eficiencia energética los edificios de nueva construcción o aquellos en que se realicen modificaciones, reformas o rehabilitaciones en las que se renueven más del 25% del total de sus cerramientos, si bien eliminando el límite mínimo de superficie de 1000 metros cuadrados que aparecía en la Directiva 2002/91/CE. Entre los factores positivos para la metodología de cálculo de la eficiencia energética de los edificios destacan

¹⁴ En España se ha aprobado el Real Decreto 56/2016, de 12 de febrero, por el que se transpone la Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética, en lo referente a auditorías energéticas, acreditación de proveedores de servicios y auditores energéticos y promoción de la eficiencia del suministro de energía.

los sistemas de calefacción o de producción de electricidad basados en la energía solar y las instalaciones de producción combinada de calor y electricidad. Dentro de los requisitos mínimos de eficiencia energética de edificios nuevos está la viabilidad técnica, económica y medioambiental de sistemas alternativos como sistemas descentralizados con energías renovables o la cogeneración que puede realizarse también a partir de estas energías. El objetivo principal de la Directiva 2010/31/CE es que, a partir del 31 de diciembre de 2020, todos los edificios nuevos tengan un consumo de energía casi nulo (Edificio de Energía Casi Nulo-EECN)¹⁵. Los edificios propiedad de las Administraciones Públicas deberán lograr este objetivo después del 31 de diciembre de 2018. Para ello, el uso de energías renovables juega un papel fundamental. La Directiva 2010/31/CE ha sido complementada por el Reglamento Delegado 244/2012, de 16 de enero, que establece el marco metodológico comparativo para calcular los niveles óptimos de rentabilidad de los requisitos mínimos de eficiencia energética de los edificios y sus elementos. En estos momentos, existe ya una propuesta de modificación de la Directiva 2010/31/UE, relativa a la eficiencia energética de edificios. Es la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de noviembre de 2016, [COM (2016) 765 Final]. Dicha propuesta incluye medidas para ofrecer a los inversores del sector privado un acceso a más información de calidad, con certificados más fiables en materia de eficiencia energética de los edificios, una recogida de datos sobre el consumo real de energía para los edificios públicos y un mayor desarrollo de planes de renovación a largo plazo para orientar las decisiones de inversión.

Como veremos a continuación, para la puesta en marcha de todas estas medidas en España se han ido aprobando diversas estrategias y normas de gran importancia, entre las que debemos destacar el *Código Técnico de la Edificación (CTE)*, en especial su *DB-HE*, aprobado por el Real Decreto 314/2006, de 19 de marzo, el *Reglamento de Instalaciones Térmicas de los Edificios*, aprobado por Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio, o el *Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios*, el cual ha sido completado por numerosas normas autonómicas, en especial en lo que se refiere al control de certificados y a la regulación de

¹⁵ Véase a este respecto la Recomendación (UE) 2016/1318 de la Comisión, de 29 de julio de 2016, sobre las directrices para promover los edificios de consumo de energía casi nulo y las mejores prácticas para garantizar que antes de que finalice 2020 todos los edificios nuevos sean edificios de consumo de energía casi nulo. En función de las necesidades energéticas de cada Estado y de las zonas geográficas, se asignan unos valores de referencia numéricos, que son indicadores de uso de energía primaria que no deben superar estos EECN para ser considerados como tales. Se recomienda el uso de fuentes de energía renovables y tomar medidas eficaces para garantizar que los edificios nuevos respondan a los objetivos predeterminados, proponiendo aplicar un mecanismo de sanciones para los edificios nuevos que no cumplan en plazo con los requisitos energéticos previstos. También la Recomendación propone acciones de mejora sobre el parque inmobiliario existente, reconociéndose que el enfoque adoptado en algunos Estados miembros, por el cual las ayudas financieras para renovación de edificios se vincula a la consecución de unas clases energéticas altas equivalentes al nivel EECN, ha resultado ser satisfactoriamente eficaz.

las entidades y organismos de control externo¹⁶. También, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible positivizó el objetivo comunitario de ahorro y eficiencia energética del 20% en el año 2020 y su Disposición Final 21^a encomendaba al Gobierno la aprobación de un Proyecto de Ley de Eficiencia Energética y Energías Renovables. Por su parte, el artículo 29 del vigente Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLSyRU) regula el Informe de Evaluación del Edificio¹⁷, que deberá contener la certificación de eficiencia energética del edificio (algunos municipios como Madrid en 2011, ya habían incluido entre los contenidos de la Inspección Técnica del Edificio (ITE) un análisis sobre la eficiencia energética del mismo). En las Disposiciones Adicionales 12^a y 13^a del TRLSyRU se establece el régimen sancionador en casos de incumplimiento de las obligaciones establecidas por la normativa reguladora de la certificación de eficiencia energética de los edificios¹⁸.

En fin, partamos de la consideración de que para reducir el consumo energético en la edificación es necesario, por un lado, fomentar el uso de las energías renovables y, por otro, aplicar medidas que persigan la mayor eficiencia energética posible de los edificios. Son, por tanto y como ya han expresado varias voces, dos caras de la misma moneda, que a veces no son fáciles de separar por encontrarse muy relacionadas jurídicamente. No debe olvidarse que estos objetivos deben ir acompañados de una financiación importante para poder cumplirse¹⁹.

Expondremos a continuación un panorama general de las normas que, de forma más concreta, se ocupan de la utilización por nuestros edificios de las energías renovables, sin referirnos a los burocráticos procedimientos de fomento del uso de las energías renovables mediante ayudas públicas ni a las interesantes cuestiones fiscales que éste plantea.

3. Análisis de la normativa sobre certificación de la eficiencia energética de los edificios en España.

Dejando, por su importancia, para más adelante el análisis del Real Decreto 235/2013,

¹⁶ Véase, dentro de la sección Energía, el apartado sobre certificación de eficiencia energética de los edificios en la web www.minetad.gob.es. Véase también el reportaje de la revista CERCHA nº 115, págs. 44 a 47.

¹⁷ Téngase en cuenta que la Sentencia del Tribunal Constitucional 5/2016, de 21 de enero, declara la inconstitucionalidad y nulidad de los artículos 21 y 22, la Disposición Adicional 3^a y las Disposiciones Transitorias 1^a y 2^a del Real Decreto-Ley 8/2011, de 2 de julio, que establecía la obligatoriedad de la Inspección Técnica de Edificios y el calendario para su implantación, por invasión por parte del Estado de las competencias autonómicas en materia urbanística. Habrá que ver el alcance de esta sentencia sobre la regulación del Informe de Evaluación del Edificio que realiza el Texto Refundido de la Ley de Suelo.

¹⁸ En un contexto más general, el Real Decreto Ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia instaura, en sus artículos 69 a 86, un sistema nacional de obligaciones de eficiencia energética, crea el Fondo Nacional de Eficiencia Energética y establece un régimen sancionador al respecto.

¹⁹ Véase en la web del Instituto de Diversificación y Ahorro de la Energía - IDAE (www.idae.es) la información sobre el Programa de Ayudas PAREER-CRECE o sobre el Fondo JESSICA-FIDAE, como ejemplos de líneas de ayuda.

de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios, enumeramos a continuación las medidas y disposiciones adoptadas por el Estado español con el fin de fomentar el uso de las energías renovables en los edificios y que son consecuencia en la mayoría de las ocasiones de las políticas de la Unión Europea que acabamos de enumerar. Debemos recordar aquí que, según consta en la Exposición de Motivos de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, es grande la “distancia que separa nuestro parque edificado de las exigencias europeas relativas a la eficiencia energética de los edificios y, a través de ellos, de las ciudades. Casi el 58 % de nuestros edificios se construyó con anterioridad a la primera normativa que introdujo en España unos criterios mínimos de eficiencia energética: la norma básica de la edificación NBE-CT-79, sobre condiciones térmicas en los edificios”. De ahí, el esfuerzo normativo y económico que se está haciendo en estos momentos para cumplir con lo acordado en el seno de la Unión Europea.

3.1. Edificios públicos

El importante papel del sector público²⁰ vuelve a reafirmarse en la Directiva 2009/28/CE, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, donde en el punto 5 de su artículo 13, se establece que los Estados miembros velarán por que los nuevos edificios públicos y los edificios públicos ya existentes que sean objeto de una renovación importante, a nivel nacional, regional y local, cumplan un papel ejemplar a partir del 1 de enero de 2012. En este sentido, por Orden PRE/116/2008, de 21 de enero, se publicó el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueba el *Plan de Contratación Pública Verde de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos y entidades gestoras de la Seguridad Social*, que se comenzó a implantar a través del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, que recoge hasta este momento el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. También, mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de julio de 2008 se aprobó el Plan de Ahorro y Eficiencia Energética en los Edificios de la Administración General del Estado. Posteriormente, aunque con escasos resultados se aprobó el *Plan 2000ESE de Eficiencia Energética en Edificios Públicos*²¹. El objetivo de este Plan era conseguir

²⁰ Por Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de julio de 2007, publicado por Orden PRE/2118/07, de 13 de julio, se decidió que las temperaturas en los edificios de la Administración General del Estado, sus organismos públicos y el resto del sector público estatal no fuesen inferiores a 24^º C en verano ni superiores a 21^º C en invierno. Téngase en cuenta que por Real Decreto 1890/2008, de 14 de noviembre, se regula la eficiencia energética en instalaciones de alumbrado exterior, que pretende mejorar la eficiencia y ahorro energético, disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero y limitar la contaminación lumínica reduciendo la luz intrusa o molesta.

²¹ Por Resolución de 14 de enero de 2010, de la Secretaría de Estado de Energía, se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009, por el que se aprueba el plan de Activación de la eficiencia energética en los edificios de la Administración General del Estado. Sobre las Empresas de Servicios Energéticos véase SANDOVAL FERNÁNDEZ, Pablo; “La eficiencia energética en edificios: la implantación de las empresas de servicios energéticos en España”. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n^º 20. 2011.

que 330 centros consumidores de energía de la Administración General del Estado redujesen su consumo energético en un 20 % para el año 2016. Para ello se adoptaron medidas de ahorro y eficiencia energética, realizadas por Empresas de Servicios Energéticos y también medidas de utilización de fuentes de energías renovables.

Más recientemente, algunas Comunidades Autónomas han adoptado medidas encaminadas a mejorar la eficiencia energética de los edificios públicos. Este es el caso de la Comunidad Valenciana que por Acuerdo de 16 de diciembre de 2016 aprueba el Plan de ahorro y eficiencia energética, fomento de las energías renovables y autoconsumo en los edificios, infraestructuras y equipamientos del sector público de la Generalitat.

3.2. El Plan de Acción Nacional de Energías Renovables de España (2011-2020), de 30 de junio de 2010, (PANER).

El Plan de Acción Nacional de Energías Renovables (PANER 2011-2020) se elabora -y aprueba en el último día del plazo- en cumplimiento del mandato establecido por la Directiva 2009/28/CE, con el fin de fomentar el uso de fuentes renovables de energía y con ello disminuir los consumos energéticos. En sus páginas 80 a 88 (epígrafe 4.2.3) se recogen distintas medidas encaminadas al fomento de las energías renovables en el sector de la edificación, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 13 de la Directiva. Estas medidas se agrupan en las dirigidas al parque de edificios existentes, las dirigidas a los nuevos edificios y las dirigidas al equipamiento consumidor de energía. Destaca cómo para los edificios nuevos el Plan propone que sean de bajo consumo de energía (clase A o B), aunque la incidencia en el consumo de energía general será mínima ante la escasa actividad constructiva que hay en estos momentos en nuestro país como consecuencia de la crisis que atraviese el sector inmobiliario. El PANER enumera a continuación las principales normas técnicas que, sobre el uso de las energías renovables, existen en nuestro ordenamiento y que son las que vamos a ver a continuación y precisa cómo, con el fin de promover el uso de las energías renovables en la edificación, algunos Ayuntamientos en España, como los de Barcelona, Murcia o Las Palmas de Gran Canaria, han promovido Ordenanzas para la incorporación, principalmente, de instalaciones solares en todo tipo de edificaciones de nueva construcción o en proceso de rehabilitación, ya sean edificios de viviendas, oficinas, instalaciones deportivas u hospitales²².

²² Aunque las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de Aragón de 27 de mayo de 2013 (recursos 421 y 425/2009) anulaban la Ordenanza municipal del Ayuntamiento de Zaragoza sobre eco-eficiencia energética y utilización de energías renovables en los edificios y sus instalaciones, por entender que la Administración Local carecía de competencia en la materia, las Sentencias del Tribunal Supremo de 22 de mayo de 2015 (recursos 2433 y 24366/2013), casa las sentencias y considera que las entidades locales, tienen competencia para aprobar Ordenanzas como la impugnada. De acuerdo con la cláusula de subsidiariedad de las competencias locales, con el principio de autonomía local y con la concepción de la vinculación negativa en relación con el principio de legalidad de las entidades locales, los Ayuntamientos pueden intervenir en todo el conjunto de materias relacionadas con el artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en nuestro caso medio ambiente y ordenación urbanística -letras d) y f)-. Además, entiende la sentencia, que los valores estab-

3.3. La Estrategia Española de Eficiencia Energética.

La Directiva 2006/32/CE sobre *eficiencia del uso final de la energía y los servicios energéticos*, como ya hemos visto, pretendía alcanzar un objetivo de ahorro energético del 9 % en el año 2016. Las medidas que cada Estado desarrolle para alcanzar este objetivo estarán contenidas en los Planes de Acción para la Eficiencia Energética (PAEE). En España, el Gobierno aprobó el 28 de noviembre de 2003 la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética (E4) 2004-2012. En ella se definieron los ahorros potenciales y las medidas necesarias para materializar esos posibles ahorros, con el objeto de mejorar el rendimiento energético de la economía española. Para llevar a cabo las medidas establecidas, se desarrolló posteriormente el Plan de Acción 2005-2007 y el Plan de Acción 2008-2012, donde se resalta, dentro de alguna de las medidas, que las Administraciones Públicas deberán ejercer un papel ejemplarizante en materia de ahorro y eficiencia energética. El PAEE 2008-2012, aprobado el 20 de julio de 2007 por el Consejo de Ministros, contemplaba varias líneas de apoyo económico dirigidas tanto a edificios de nueva construcción como a rehabilitaciones de edificios existentes, con el fin de promover en estos últimos la rehabilitación energética de su envolvente térmica y de las instalaciones más consumidoras de energía, como son las térmicas y las de iluminación. Los Planes RENOVE constituyeron otra de las medidas del Plan para incentivar la sustitución de ventanas, cubiertas, fachadas y ascensores en edificios de viviendas o para cambiar las calderas o los electrodomésticos por otros más eficientes. Por último, el Plan de Acción de Ahorro y Eficiencia Energética 2011-2020 da continuidad a los planes anteriores y contiene una evaluación de los resultados de los planes 2005-2007 y 2008-2012 y distintas previsiones para ajustarnos a la reducción de la demanda energética en más de un 20 % para el 2020. En el marco de dicho Plan 2011-2020, el Ministerio de Industria, Energía y Agenda Digital destinó en el año 2015, los 168 millones de euros con que estaba dotado el Fondo Nacional de Eficiencia Energética²³ -creado por el Real Decreto Ley 8/2014, de 4 de julio- a cuatro líneas de actuación: rehabilitación energética de edificios, transporte, Pequeña y Mediana Empresa y gran empresa del sector industrial, y alumbrado exterior. Según la nota de prensa del Ministerio de Industria, Energía y Turismo de 25 de marzo de 2015, en el apartado correspondiente al citado Fondo, “los ahorros producidos por estos programas equivaldrán al consumo anual de más de 150.000 familias y evitarán la emisión anual a la atmósfera de más de 440.000 toneladas de CO₂”. En lo que hace referencia a la rehabilitación energética de los edificios existentes, el Ministerio modificó el Programa de Ayudas para la Rehabilitación Energética de

lecidos por los apartados 4 y 5 del Código Técnico de la Edificación, respecto de la contribución solar mínima de agua caliente sanitaria y de la contribución fotovoltaica mínima de energía eléctrica, tienen la consideración de “mínimos” y por eso añade la expresión “sin perjuicio de valores más estrictos que puedan ser establecidos por las administraciones competentes y que contribuyan a la sostenibilidad, atendiendo a las características propias de su localización y ámbito territorial”.

²³ Véase la Orden ETU/258/2017, de 24 de marzo, por la que se establecen las obligaciones de aportación al Fondo Nacional de Eficiencia Energética en el año 2017.

Edificios Existentes (Programa PAREER) para aumentar su presupuesto y ampliar el alcance del mismo a todos los edificios, cualquiera que fuese su uso, de manera que se convirtiera en un motor de nuevas actuaciones integrales de mejora de la eficiencia energética mediante reformas de la envolvente térmica y de las instalaciones consumidoras de energía, así como por el uso de tecnologías renovables térmicas (Programa PAREER-CRECE²⁴).

3.4. La LOE, el Código Técnico de la Edificación y otras normas técnicas.

El marco legal de referencia en la ordenación de la edificación lo constituye principalmente, como ya sabemos, la Ley 38/1999, de 5 de noviembre de ordenación de la edificación (LOE). Su artículo 3 establece tres tipos de requisitos que los edificios deberán satisfacer al proyectarse, construirse, mantenerse o conservarse: los relativos a la funcionalidad, a la seguridad y a la habitabilidad. Dentro de este último se encuentra el *ahorro de energía y aislamiento térmico* y ha sido desarrollado por el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, que contiene el Código Técnico de la Edificación (CTE) y, más concretamente, por el Documento Básico DB HE (Habitabilidad-Energía).

Junto al Código Técnico existen otras normas técnicas a tener en consideración, entre las que debe destacarse el RITE o Reglamento de Instalaciones Térmicas de los Edificios, aprobado por el Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio y modificado por el Real Decreto 238/2013, de 5 de abril. El RITE tiene por objeto establecer las exigencias de eficiencia energética y seguridad que deben cumplir las instalaciones térmicas en los edificios destinadas a atender la demanda de bienestar e higiene de las personas, durante su diseño y dimensionado, ejecución, mantenimiento y uso, así como determinar los procedimientos que permitan acreditar su cumplimiento (art. 1).

Este conjunto normativo debe respetarse, tanto en la elaboración del proyecto, como en la ejecución de la obra. Por ello, el Anejo I del CTE establece que su cumplimiento debe quedar justificado en la Memoria del Proyecto y en los Anejos a la misma deberán incluirse tanto la información relativa a la eficiencia energética del edificio proyectado como al impacto del mismo en el medio ambiente.

El requisito básico de ahorro de energía aparece regulado en el artículo 15 de la Parte I del CTE, el cual enumera las exigencias básicas relacionadas con las energías renovables. Dicho precepto establece que «el objetivo del requisito básico “Ahorro de energía” consiste en conseguir un uso racional de la energía necesaria para la utilización de los edificios, reduciendo a límites sostenibles su consumo, y conseguir asimismo que una parte de este

²⁴ Téngase en cuenta la Resolución de 28 de abril de 2015, por la que se publica la de 24 de marzo de 2015 (complementada por otra del 9 de septiembre), del Consejo de Administración del Instituto para la Diversificación y Ahorro de Energía, por la que se modifican las bases reguladoras y la convocatoria del programa de ayudas para la rehabilitación energética de edificios existentes del sector residencial (uso vivienda y hotelero).

consumo proceda de fuentes de energía renovable, como consecuencia de las características de su proyecto, construcción, uso y mantenimiento». Para ello, los edificios han de proyectarse, construirse, utilizarse y mantenerse de forma que se cumplan las exigencias básicas que enumeramos a continuación, y que se especifican técnicamente con parámetros objetivos y procedimientos. Su cumplimiento asegura la satisfacción de las exigencias básicas y la superación de los niveles mínimos de calidad propios del requisito básico de ahorro de energía, aunque muchos edificios van a superar con creces estos niveles de calidad, sobre todo aquellos que se sometan al procedimiento general para el cálculo de la certificación energética del edificio. Analizamos brevemente a continuación cada una de estas exigencias, destacando algunas medidas que pueden ser de interés. Para no extendernos, nos centraremos sólo en aquellas medidas que inciden de forma directa en el uso de fuentes renovables de energía, por lo que no entraremos a examinar la exigencia HE 1 sobre limitación de demanda energética, ni la HE 3: Eficiencia energética de las instalaciones de iluminación.

Exigencia básica HE 2: Rendimiento de las instalaciones térmicas.

Los edificios dispondrán de instalaciones térmicas apropiadas destinadas a proporcionar el bienestar térmico de sus ocupantes. Esta exigencia se desarrolla actualmente en el vigente **Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios** y su aplicación quedará definida en el proyecto del edificio. La mayor parte de sus preceptos tienen carácter básico. Entre sus exigencias de eficiencia energética, se establece que las instalaciones térmicas deben diseñarse y utilizarse de tal forma que se reduzca el consumo de energía y, como consecuencia, las emisiones de gases de efecto invernadero y otros contaminantes atmosféricos. Para ello, deberán disponerse sistemas eficientes que permitan la recuperación de energía y la utilización de las energías renovables y las energías residuales. En consecuencia, su artículo 6, junto a determinadas medidas como la regulación y control de instalaciones o la contabilización de consumos, requiere la utilización de energías renovables, por lo que las instalaciones térmicas deberán aprovechar las energías renovables disponibles, con el objetivo de cubrir con estas energías una parte de las necesidades del edificio. Entre la documentación justificativa del cumplimiento de esta exigencia de eficiencia energética que deberá contener el Proyecto o la Memoria Técnica, la Instrucción Técnica IT 1 incluye la justificación del cumplimiento de la exigencia de aprovechamiento de energías renovables, que luego regula en el apartado 1.2.4.6, titulado aprovechamiento de energías renovables, y que se remite al DB-HE, aunque añade que la climatización de espacios abiertos sólo podrá realizarse mediante la utilización de energías renovables o residuales. Este reglamento tiene un enfoque basado en prestaciones u objetivos, es decir, expresando los requisitos que deben satisfacer las instalaciones térmicas sin obligar al uso de una determinada técnica o

material, ni impidiendo la introducción de nuevas tecnologías y conceptos en cuanto al diseño, frente al enfoque tradicional de reglamentos prescriptivos que consisten en un conjunto de especificaciones técnicas detalladas que presentan el inconveniente de limitar la gama de soluciones aceptables e impiden el uso de nuevos productos y de técnicas innovadoras. Para facilitar su aplicación, el artículo 6 permite la creación de Documentos Reconocidos del RITE, que son documentos técnicos sin carácter reglamentario, que cuenten con el reconocimiento conjunto del Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital y del Ministerio de Fomento. En el Registro General de Documentos Reconocidos para el RITE, creado por el artículo 7 con carácter público e informativo y que depende de la Secretaría de Estado de Energía del Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital, se podrán inscribir los citados Documentos Reconocidos, que en estos momentos son varios y podemos encontrar en la Web del Ministerio en el apartado de eficiencia energética.

Exigencia básica HE 4: Contribución solar mínima de agua caliente sanitaria. En los edificios con previsión de demanda de agua caliente sanitaria o de climatización de piscina cubierta, en los que así se establezca en este CTE, una parte de las necesidades energéticas térmicas derivadas de esa demanda se cubrirá mediante la incorporación en los mismos de sistemas de captación, almacenamiento y utilización de energía solar de baja temperatura adecuada a la radiación solar global de su emplazamiento y a la demanda de agua caliente del edificio o de la piscina. Los valores derivados de esta exigencia básica tendrán la consideración de mínimos, sin perjuicio de valores que puedan ser establecidos por las administraciones competentes y que contribuyan a la sostenibilidad, atendiendo a las características propias de su localización y ámbito territorial. La regulación contenida en el Documento Básico es aplicable a los edificios de nueva construcción y rehabilitación de edificios existentes de cualquier uso en los que exista una demanda de agua caliente sanitaria y/o climatización de piscina cubierta, aunque podrá disminuirse justificadamente en ciertos casos, como cuando se cubra ese aporte energético de agua caliente sanitaria mediante el aprovechamiento de otras energías renovables, cuando el edificio no cuente con suficiente acceso al sol por barreras ajenas al mismo, o por razones de protección del patrimonio histórico-artístico. En la mayoría de los casos habrá que justificar en proyecto la inclusión alternativa de medidas o elementos que produzcan un ahorro energético térmico o una reducción de emisiones de dióxido de carbono, equivalentes a las que se obtendrían mediante la correspondiente instalación solar, siempre que ello resulte posible. La Sección HE4 del DB-HE define la contribución solar mínima anual como la fracción entre los valores anuales de la energía solar aportada exigida y la demanda energética anual, obtenidos a partir de los valores mensuales. En su tabla 2.1 se indican, para cada zona climática y diferentes niveles de demanda de agua caliente sanitaria (ACS) a una temperatura de referencia de

60 °C, y en la tabla 2.2 se indica, para cada zona climática, la contribución solar mínima anual para el caso de la aplicación con climatización de piscinas cubiertas. Los epígrafes 4.1 y 4.2 de la Sección HE4 regulan el cálculo de demanda medio de ACS y fija la zonificación climática teniendo en cuenta la Radiación Solar Global media diaria anual sobre superficie horizontal. El epígrafe 5 se refiere al mantenimiento de estas instalaciones.

Exigencia básica HE 5: Contribución fotovoltaica mínima de energía eléctrica. En los edificios que así se establezca en este CTE se incorporarán sistemas de captación y transformación de energía solar en energía eléctrica por procedimientos fotovoltaicos para uso propio o suministro a la red. Los valores derivados de esta exigencia básica tendrán la consideración de mínimos, sin perjuicio de valores más estrictos que puedan ser establecidos por las administraciones competentes y que contribuyan a la sostenibilidad, atendiendo a las características propias de su localización y ámbito territorial. El ámbito de aplicación de la HE5 del DB HE alcanza a las edificaciones destinadas a hipermercado, multi-tienda y centros de ocio, naves de almacenamiento y distribución, instalaciones deportivas cubiertas, hospitales, clínicas y residencias asistidas, o pabellones de recintos feriales, cuando se superen los 5000m2 de superficie construida (incluyendo aparcamientos subterráneos), ya sean de nueva construcción o existentes, siempre que se reformen íntegramente, se amplíen en más de 5000 m2 o se produzca un cambio de su uso característico. Quedan exentos del cumplimiento total o parcial de esta exigencia los edificios históricos protegidos cuando así lo determine el órgano competente que deba dictaminar en materia de protección histórico-artística.

De gran interés son las alusiones al mantenimiento, al obligarse a llevar a cabo un Plan de Vigilancia que verifique el correcto funcionamiento de la instalación, incluyendo la limpieza de los módulos, o un plan de mantenimiento preventivo que deberá realizarse por personal técnico especializado y reflejarse en un Libro de mantenimiento de la instalación. Debe llevarse a cabo al menos una revisión anual. El epígrafe 5 determina las condiciones que debe cumplir toda instalación solar fotovoltaica. Toda instalación solar fotovoltaica conectada a red estará constituida por un conjunto de componentes encargados de realizar las funciones de captar la radiación solar, generando energía eléctrica en forma de corriente continua y adaptarla a las características que la hagan utilizable por los consumidores conectados a la red de distribución de corriente alterna. Este tipo de instalaciones fotovoltaicas trabajan en paralelo con el resto de los sistemas de generación que suministran a la red de distribución.

3.5. El Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios.

En sustitución del Real Decreto 47/2007, de 19 de enero, se aprobó el Real Decreto

235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios. Su Disposición Adicional Segunda establece el objetivo –difícil de cumplir pero previsto en la normativa de la Unión Europea- de contar con edificios de consumo de energía casi nulo (para los edificios de nueva construcción a partir del 31 de diciembre de 2020 y para los edificios públicos a partir del 31 de diciembre de 2018).

Este reglamento, regula el procedimiento de certificación de eficiencia energética no sólo de los edificios de nueva construcción, sino también de los edificios existentes, con el fin de que los propietarios o arrendatarios del edificio o de una unidad de éste puedan comparar y evaluar su eficiencia energética, todo ello con el fin de favorecer la promoción de edificios de alta eficiencia energética y las inversiones en ahorro de energía, habida cuenta de los importantes costes que implican los servicios energéticos de los inmuebles, tanto a corto como a largo plazo. El objetivo de esta normativa en relación con los edificios existentes es, pues, proporcionar información sobre la eficiencia energética del edificio o de una unidad de éste (local, piso, etc.) con el fin de que los propietarios o arrendatarios puedan comparar y evaluar su eficiencia. Ello es debido a que el coste energético del edificio, dados los elevados costes de la energía, puede implicar un ahorro o gasto importante para el comprador/arrendatario. Recordemos que el certificado de eficiencia energética es uno de los documentos exigidos por el artículo 29 TRLSyRU para la elaboración del Informe de Evaluación del Edificio (IEE).

Es más, el art. 28 TRLSyRU²⁵ y el 20.1 de la LOE exigen el certificado para inscribir en el Registro de la Propiedad obras de edificación terminadas. En el caso de los edificios existentes, el art. 14 del Real Decreto 235/2013 exige la puesta a disposición del adquirente del certificado en los casos de compraventa de todo o parte del edificio, mientras que en los casos de arrendamiento bastará con exhibir el certificado al arrendatario y facilitarle una

²⁵ El art. 28 TRLSyRU precisa los requisitos de acceso al Registro de la Propiedad de las obras nuevas terminadas, impidiendo que puedan ser objeto de inscripción registral aquellas que, además de contar con la licencia de obras y la certificación técnica de que la obra se ajusta al proyecto, no posean la licencia de primera ocupación. Los Registradores exigirán, además, el cumplimiento de los requisitos que la Ley impone a los Notarios cuando procedan a autorizar escrituras de declaración de obra nueva en construcción o de obra nueva terminada. Así, para autorizar escrituras de declaración de obra nueva en construcción, los notarios exigirán, para su testimonio, la aportación del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que requiera la obra según la legislación de ordenación territorial y urbanística, así como certificación expedida por técnico competente y acreditativa del ajuste de la descripción de la obra al proyecto que haya sido objeto de dicho acto administrativo. Tratándose de escrituras de declaración de obra nueva terminada, exigirán, además de la certificación expedida por técnico competente acreditativa de la finalización de ésta conforme a la descripción del proyecto, los documentos que acrediten los siguientes extremos:

- a) el cumplimiento de todos los requisitos impuestos por la legislación reguladora de la edificación para la entrega de ésta a sus usuarios, básicamente el certificado final de obra y el seguro decenal en caso de viviendas -arts. 19.1.c), 20.1 y Disp. Adic. 2ª.1 LOE-.
- b) el otorgamiento de las autorizaciones administrativas necesarias para garantizar que la edificación reúne las condiciones necesarias para su destino al uso previsto en la ordenación urbanística aplicable y los requisitos de eficiencia energética tal y como se demandan por la normativa vigente –básicamente la licencia de primera ocupación, la licencia de actividad, en su caso, otras autorizaciones administrativas que resulten procedentes y el certificado de eficiencia energética exigido por el Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios-.

copia. Por tanto, el certificado de eficiencia energética se exige para la venta o alquiler de edificios o unidades de éstos.

El artículo 2 del Real Decreto establece la aplicación del procedimiento básico de certificación de eficiencia energética de los edificios a los edificios de nueva construcción, a los edificios o partes de edificios existentes que se vendan o alquilen sin certificado en vigor y a los edificios públicos de más de 250 m². Quedan, sin embargo, excluidos los monumentos y edificios de valor histórico o arquitectónico, los edificios de uso agrícola, industrial, militar y religioso, las construcciones provisionales, los edificios de superficie inferior a 50 m²., (por tanto los garajes y trasteros), y las viviendas vacacionales de uso inferior a cuatro meses al año. No obstante, en estos últimos casos, cuando sea necesario realizar al conjunto del edificio el Informe de Evaluación del Edificio, deberá realizarse el certificado de eficiencia energética del mismo, comprendiendo dichos edificios o partes de los mismos.

En relación con lo que acabamos de señalar hemos de decir que cuando los garajes o trasteros se vendan o alquilen de forma independiente, entendemos que no será necesario obtener en ese momento un certificado de eficiencia energética de esa unidad no habitable del edificio²⁶. No obstante, dado que el TRLSyRU al regular el informe de evaluación del edificio, establece como una parte integrante de ese informe el certificado de eficiencia energética del edificio, cuando sea necesario pasar una ITE o realizar un IEE, también los garajes y trasteros deberán ser examinados en el examen del conjunto del edificio. La LOE en el art. 2.3 -y una norma legal prevalece sobre las reglamentarias- establece que dentro de la edificación se consideran comprendidas las instalaciones fijas y el equipamiento propio, así como los elementos de urbanización que permanezcan adscritos al edificio. Lo mismo sucede en el caso de los apartamentos vacacionales. La razón de todo esto es lógica y viene dada por una interpretación finalista de la norma: los compradores/arrendatarios de un garaje o trastero no van a decidir su compra o alquiler por su coste energético, pues su consumo no va a ser muy elevado. Sin embargo, cuando un técnico tenga que calificar la eficiencia energética de un edificio en su conjunto deberá analizar tanto la envolvente térmica del edificio, como sus instalaciones térmicas y de iluminación, así como la calidad del aire interior (art. 6.d) del Real Decreto 235/2013), con el fin de proporcionar unos datos globales de la edificación. Si bien los garajes y trasteros no tienen calefacción normalmente, si tienen controles de emisiones de vehículos, instalaciones de iluminación o puertas automatizadas, que implican consumo eléctrico²⁷.

26 Como dice el CTE en el Anejo III sobre definiciones (Recinto habitable) “se consideran recintos no habitables aquellos no destinados al uso permanente de personas o cuya ocupación, por ser ocasional o excepcional y por ser bajo el tiempo de estancia, sólo justifica unas condiciones de salubridad adecuadas. En esta categoría se incluyen explícitamente como no habitables los garajes, trasteros, las cámaras técnicas y desvanes no acondicionados, y sus zonas comunes”. Esos trasteros y garajes son partes del edificio a los efectos de la definición contenida en el art. 1.3.r) del Real Decreto 235/2013.

27 A mi modo de ver, el estudio de la eficiencia energética del edificio a efectos de pasar una ITE o un IEE, debería comprender también el de la iluminación de la urbanización (farolas) y otros elementos que consuman energía.

Para llevar a cabo el procedimiento de certificación se utilizan normalmente varios documentos reconocidos (CE3 y CE3X)²⁸. Estos documentos permiten la calificación de la eficiencia energética (art. 4), aunque, dado que sólo permiten una clasificación E o F, también se permiten otras soluciones singulares excepcionalmente. No obstante, debemos decir que estos procedimientos de certificación de eficiencia energética de carácter obligatorio se basan en evaluar las emisiones de CO₂ del edificio sólo durante su vida útil, descartando elementos esenciales como su construcción, su mantenimiento y su posterior derribo y reciclado de sus residuos²⁹. Existen también distintos métodos de certificación de la sostenibilidad de los edificios que tienen carácter voluntario y que, haciendo referencia a los aspectos señalados anteriormente, han sido desarrollados por las organizaciones *World Green Building Council* (GBC) y BRE Global. Estos métodos de carácter europeo e internacional (VERDE, BREEAM, LEED, HQE, etc.) evalúan aspectos ambientales como la selección del lugar, la energía y consumo de recursos, la eficiencia en el uso de agua, las emisiones a la atmósfera, las cargas ambientales, la calidad ambiental interior, así como otros aspectos sociales, económicos y culturales³⁰.

En el caso de certificación de eficiencia energética en edificios de nueva construcción -junto al certificado final de obra- (art. 7) hay que ajustar la certificación de proyecto si no coincide con la del edificio terminado.

Al contenido del certificado de eficiencia energética se refiere el art. 6 del Real Decreto, debiendo constar una serie de informaciones (descripción de características energéticas del edificio, normativa sobre ahorro y eficiencia energética aplicable en el momento de la construcción del edificio) y también recomendaciones para mejorar los niveles de eficiencia energética del edificio.

El procedimiento de certificación de la eficiencia energética aparece contemplado en el art. 5. El promotor o propietario debe encargarse de la certificación y conservar los documentos, debiendo incluirlos en el Libro del Edificio. Debe también entregar el certificado al órgano competente de la Comunidad Autónoma para su registro. Por su parte, el técnico competente realizará las pruebas y comprobaciones necesarias. No obstante, el certificado da información, no acredita. La certificación de viviendas y locales de un mismo edificio podrá ser única o podrá basarse en viviendas o locales representativos de iguales características energéticas.

²⁸ Sobre estos procedimientos véase el reportaje de la revista CERCHA, nº 119, págs. 72 a 76.

²⁹ Téngase en cuenta el Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero, por el que se regula la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición.

³⁰ Véase el reportaje sobre estos sistemas de certificación de la sostenibilidad en edificios en la revista CERCHA, nº 115. Págs. 60 a 65. Sobre el método BREEAM pueden consultarse las páginas www.bre.com y www.bre.co.uk. Sobre el método LEED encontramos www.usgbc.org/ y sobre la certificación VERDE www.gbce.es. Véase también SALGADO DE LA TORRE, Rafael; *Evaluación Medioambiental de los Edificios. Green Building Challenge*. En *Jornadas de debate y reflexión sobre la aplicación de la LOE*. Silva Editorial. Tarragona, 2001. Págs. 181 a 198.

Los locales no definidos en el proyecto, salvo industriales, requerirán un certificado antes de apertura del local. En viviendas unifamiliares el certificado podrá basarse en la evaluación de otro edificio representativo, de diseño y tamaño similares y con eficiencia energética similar.

En relación con el control de certificados (art. 9) éste se llevará a cabo por el órgano competente de la Comunidad Autónoma, que se realizará sobre una selección al azar de una proporción estadísticamente significativa de los certificados expedidos anualmente. Cuando la calificación de eficiencia energética resultante del control sea diferente a la obtenida inicialmente y antes de proceder a la modificación de la calificación obtenida, se le comunicarán al promotor o propietario las razones que la motivan y un plazo determinado para su subsanación.

Los sistemas de control externo por las Administraciones Públicas del proceso de elaboración y cumplimiento de los certificados de eficiencia energética de los edificios podrán llevarse a cabo, bien directamente con técnicos de la Administración, o bien indirectamente mediante la colaboración de entidades o agentes autorizados (acreditados e inscritos en Registros Públicos) para ello. Estas entidades o agentes autorizados pueden ser entidades de control de calidad (art. 14 LOE y Real Decreto 410/2010) o técnicos independientes cualificados, todo ello de conformidad con el procedimiento que establezca el órgano competente de la Comunidad Autónoma. De conformidad con la Disposición Transitoria 3ª del Real Decreto 235/2013, las Comunidades Autónomas han ido creando los registros autonómicos de certificados de eficiencia energética. Como ejemplos de normativa autonómica podemos encontrar el Decreto 6/2011, de 1 de febrero, por el que se regulan las actuaciones en materia de certificación energética de edificios en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y se crea el Registro Autonómico de Certificados de Eficiencia Energética de Edificios y Entidades de Verificación de Conformidad, la Orden de 14 de junio de 2013 de la Comunidad de Madrid³¹ sobre Registro Autonómico de certificados, el Decreto 55/2011, de 15 de septiembre, junto con la Orden EYE/23/2012, de 12 de enero, en Castilla y León, el Decreto 46/2014, de 1 de abril, en Aragón, la Orden de 9 de diciembre de 2014 en Andalucía, el Decreto 226/2014, de 9 de diciembre, de certificación de la eficiencia energética de los edificios del País Vasco, o el Decreto 39/2015, de 2 de abril, por el que se regula la certificación de la eficiencia energética de los edificios en la Comunidad Valenciana. Estos registros facilitarán las labores de inspección y control técnico y administrativo a que se refieren los artículos 9 a 10 del Real Decreto.

³¹ En la Comunidad de Madrid puede verse el Decreto 10/2014, de 6 de febrero, por el que se aprueba el procedimiento para llevar a cabo las inspecciones de eficiencia energética de determinadas instalaciones térmicas de edificios (las que superen los 70 kW de potencia).

La validez del certificado es de 10 años³². Bajo responsabilidad del propietario, la renovación y actualización del certificado seguirá las condiciones establecidas por el órgano autonómico competente (art. 11). La obtención del certificado de eficiencia energética otorgará el derecho de utilización, durante el periodo de validez del mismo de la etiqueta de eficiencia energética regulada en los arts. 12 a 14. Ésta, que es un distintivo que señala el nivel de calificación de eficiencia energética obtenida por el edificio o unidad del mismo, será de exhibición obligatoria para edificios privados frecuentados por público superiores a 500 m² o edificios públicos de más de 250 m². El certificado se entregará al comprador. Al arrendatario se le dará copia.

Consecuencia de actuaciones poco éticas o profesionales en éste ámbito, el art. 18 del Real Decreto 235/2013 establece el marco general del régimen sancionador. La vulneración de esta regulación podrá constituir una infracción en materia de consumo, cuya regulación se contiene en Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios. Pero el régimen específico de las infracciones en materia de certificación energética de edificios se contiene en las Disposiciones Adicionales 12^a y 13^a del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. Así entre las infracciones leves (multa de 300 a 600 Euros) se puede incluir no mencionar el certificado en la oferta de la vivienda. Entre las graves (multa de 601 a 1000 Euros) encontraríamos la no presentación del certificado para registro en la Comunidad Autónoma o no entregarlo al comprador o inquilino. Y entre las infracciones muy graves (sancionadas con multa de 1001 a 6000 Euros) estaría el haber falseado información para obtener el certificado o actuar como técnico certificador sin cumplir los requisitos legalmente exigidos.

Sobre los técnicos competentes para realizar estos certificados, la Disposición Adicional Cuarta del Real Decreto se remite a una futura Orden Ministerial para determinar las cualificaciones profesionales requeridas para suscribir estos certificados. Con ello se sigue retrasando el problema de las luchas de los Colegios Profesionales por las atribuciones profesionales relacionadas con la edificación sobre aspectos no regulados por la LOE (como ocurre también en las ITEs o en los IEEs, donde ya existe una clara jurisprudencia al respecto). En todo caso, en tanto no se desarrolle la citada Orden Ministerial, en edificios de vivienda los técnicos competentes serán, entre otros, los Arquitectos y Arquitectos Técnicos, pues el art. 1 del reglamento regulador del procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios se remite a la LOE³³. Para la certificación de edificios existentes se

³² Igualmente deberán incorporarse al Libro del Edificio las preceptivas renovaciones de dichos certificados, estableciendo el órgano competente de la Comunidad Autónoma las condiciones específicas para proceder a su renovación o actualización. En la Comunidad de Madrid se puede solicitar telemáticamente la tramitación, renovación o actualización de certificados de eficiencia energética de edificios de nueva construcción y de edificios existentes (<https://gestionesytramites.madrid.org>).

³³ El art. 1.3.p) y 1.3.q) del Real Decreto establecen:

«p) *Técnico competente*: técnico que esté en posesión de cualquiera de las titulaciones académicas y profesionales habilitantes para la redacción de proyectos o dirección de obras o dirección de ejecución de obras de edificación

podrá contar con técnicos ayudantes (art. 8)³⁴. Quedan fuera del Real Decreto 235/2013 los edificios y locales de uso industrial. En edificios públicos los certificados podrán llevarse a cabo por técnicos competentes de las propias Administraciones Públicas.

Por último, para mejorar la eficiencia energética de los edificios, la LRRR también modificó la Ley 49/1960, de 21 de julio, de Propiedad Horizontal, introduciendo varias precisiones. Así, el art. 10.3.b) permite, previa autorización administrativa y tras la aprobación de las tres quintas partes del total de propietarios que, a su vez, representen las tres quintas partes de las cuotas de participación, cualquier alteración de la fábrica del edificio que sirva para cerrar las terrazas o modificar la envolvente con el fin de mejorar la eficiencia energética del edificio. También su art. 17.1 dispone que la instalación de sistemas comunes o privativos de aprovechamiento de energías renovables, o bien de las infraestructuras necesarias para acceder a nuevos suministros energéticos colectivos podrá acordarse, a petición de cualquier propietario, por un tercio de los integrantes de la comunidad que representen, a su vez, un tercio de las cuotas de participación. La nueva infraestructura instalada tendrá la consideración de elemento común y sus costes no podrán repercutirse sobre los propietarios que no hubieran votado expresamente a favor, aunque, si con posterioridad éstos solicitasen el acceso a los suministros energéticos a través de las infraestructuras instaladas con el voto favorable de los otros propietarios, habrán de abonar el importe que en su momento les hubiera correspondido, debidamente actualizado con el interés legal³⁵.

4. Conclusión: una reflexión sobre la realidad actual.

Consciente del alto coste que para Europa representa el consumo de energía y de la imperiosa necesidad de reducir los gases de efecto invernadero, en las últimas décadas la Unión Europea ha desarrollado una actividad frenética para el impulso de energías renovables y la mejora de la eficiencia energética en los distintos sectores afectados: transporte, industria,

o para la realización de proyectos de sus instalaciones térmicas, según lo establecido en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, o para la suscripción de certificados de eficiencia energética, o haya acreditado la cualificación profesional necesaria para suscribir certificados de eficiencia energética según lo que se establezca mediante la orden prevista en la disposición adicional cuarta.

q) *Técnico ayudante del proceso de certificación energética de edificios*: técnico que esté en posesión de un título de formación profesional, entre cuyas competencias se encuentran la colaboración como ayudante del técnico competente en el proceso de certificación de eficiencia energética de edificios».

³⁴ Téngase en cuenta que el art. 31 del Reglamento de Instalaciones Térmicas de los Edificios establece unas Inspecciones periódicas de eficiencia energética. Las inspecciones de eficiencia energética se realizarán de manera independiente por las entidades o agentes cualificados o acreditados por el órgano competente de la Comunidad Autónoma, elegidos libremente por el titular de la instalación de entre los habilitados para realizar estas funciones. ³⁵ Incluso, el art. 17.5, en relación con el ahorro de energía y la reducción de gases de efecto invernadero en el sector del automóvil, contempla que la instalación de un punto de recarga de vehículos eléctricos para uso privado en el aparcamiento del edificio, siempre que éste se ubique en una plaza individual de garaje, sólo requerirá la comunicación previa a la comunidad. El coste de dicha instalación, debidamente certificada, y el consumo de electricidad correspondiente serán asumidos íntegramente por el o los interesados directos en la misma.

alumbrado exterior, calderas de calefacción y electrodomésticos, rehabilitación urbana y, especialmente, edificación. Las políticas comunitarias se han plasmado en Directivas, Reglamentos y Recomendaciones que han ido poniendo en marcha distintas medidas, en muchos casos ambiciosas, que van a suponer a medio y largo plazo un cambio radical en los sistemas energéticos y el uso de la energía por los ciudadanos de la Unión.

En el sector de la edificación, donde el consumo energético supone un porcentaje muy importante sobre el total, se pretende lograr a medio plazo Edificios de Consumo de Energía Casi Nulo y para ello los edificios públicos deben servir de ejemplo. La normativa española vigente (CTE, RITE y Real Decreto sobre certificación de eficiencia energética de los edificios) ha ido avanzando en el uso en los edificios de fuentes de energía renovables y en la adopción de medidas de aislamiento y ahorro energético que mejoren la eficiencia energética de un parque de edificios ya bastante anticuado. Con ello se pretende concienciar a los ciudadanos del coste que, para ellos y para la sociedad, representa un elevado consumo de energía, lo que se ilustra con la etiqueta de eficiencia energética de los edificios, reproduciendo lo que ya se ha hecho con otros productos como electrodomésticos o calderas.

Sin embargo, para lograr los loables objetivos previstos en la estrategia europea sobre eficiencia energética, aún queda mucho por hacer. Aunque las políticas sobre rehabilitación y regeneración urbana pretenden contribuir a una cierta reactivación del sector de la construcción, que representa un pilar básico para la economía y el empleo de nuestro país³⁶, no debe obviarse que nos encontramos en un contexto de salida de una gravísima crisis económica, con un elevado porcentaje de desempleo y que las familias más desfavorecidas son las que precisamente habitan los edificios menos eficientes energéticamente hablando. Los distintos planes de ayudas públicas puestos en marcha han servido para realizar actuaciones muy concretas, pero para llegar a acercarse a los objetivos fijados por la Unión Europea haría falta un sistema de ayudas públicas de mucha mayor envergadura (lo que no es fácil de llevar a cabo en un país con una deuda que ronda el 100% del PIB³⁷) y, también, unos incentivos fiscales más claros y directos. Esperemos que las ayudas a las que se refiere el Anexo I de la Comunicación “Energía Limpia para todos los europeos” (COM (2016) 860 Final), de 30 de noviembre de 2016, lleguen finalmente con eficacia a sus destinatarios.

Todo lo anterior debe analizarse en el contexto de un mundo globalizado, en el que no todos respetan las mismas reglas pese a que las consecuencias del aumento de gases de efecto invernadero en la atmósfera serán iguales para todos.

³⁶ En Europa, según el Anexo I de la Comunicación “Energía limpia para todos los Europeos” [COM (2016) 860 Final], el sector de la construcción proporciona, por sí solo, unos 18 millones de empleos directos y genera un 9 % del PIB. *The European construction sector – A global partner (Comisión Europea, 2016)*.

³⁷ Sirva de ejemplo el Real Decreto-Ley 1/2012, de 27 de enero, por el que se procede a la suspensión de los procedimientos de pre-asignación de retribución y a la supresión de los incentivos económicos para nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de cogeneración, fuentes de energía renovables y residuos.

Palabras clave: Eficiencia Energética, Certificado de Eficiencia Energética, Edificación, Edificio de consumo de energía casi nulo, Energías Renovables

Bibliografía:

- ALENZA GARCÍA, José Francisco (Dir.); *La regulación de las energías renovables ante el cambio climático*. Aranzadi. Pamplona, 2014.

- ARENAS CABELLO, Francisco. Julio; "Marco normativo de la eficiencia energética y las energías renovables en la edificación". *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 13/2008. Págs. 279 a 289.

- BLASCO HEDO, Eva; "La certificación de la eficiencia energética en la edificación". *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 16/2009. Págs. 289 a 310.

- CASARES MARCOS, Ana Belén; *La eficiencia energética y la sostenibilidad ambiental*. En QUINTANA LÓPEZ, Tomás (Dir.) y CASARES MARCOS, Ana Belén; *Urbanismo sostenible: rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*. Tirant lo Blanch. Valencia, 2016. Págs. 217 a 305.

- GALERA RODRIGO, Susana; *Políticas locales del clima: otra razón para renovar la Planificación (¿local?) en España*. En GIFREU FONT, Judith, BASSOLS COMA, Martín y MENÉNDEZ REXACH, Ángel; *El derecho de la ciudad y el territorio (Estudios en homenaje a Manuel Balbé Prunés)*. INAP-Fundación Democracia y Gobierno Local, 2017. Págs. 475 a 498.

• "Del ahorro de energía a la eficiencia energética: objetivos e instrumentos de las políticas europeas". *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 289. 2014. Págs. 85 a 119.

- GONZÁLEZ RÍOS, Isabel; *Energías renovables y eficiencia energética: política y regulación comunitaria y nacional*. En ARENILLA SÁEZ, Manuel; *La Administración pública entre dos siglos. Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*. INAP. Madrid, 2010. Págs. 1377 a 1398.

• *Régimen jurídico-administrativo de las energías renovables y de la eficiencia energética*. Aranzadi. 2011.

• "Régimen jurídico de la eficiencia energética y el ahorro energético". *Revista Jurídica de Navarra*, nº 50. 2010. Págs. 171 a 208.

- GONZÁLEZ RÍOS, Isabel (Dir.); *Estudios sobre la normativa reguladora de la eficiencia energética. Especial referencia a su incidencia en las Administraciones Públicas*. Aranzadi. Pamplona, 2016.

- MELLADO RUIZ, Lorenzo (Coord.); *Energías renovables, ahorro y eficiencia energética en Andalucía. Régimen jurídico*. Atelier. Barcelona, 2012.

- del OLMO ALONSO, Jesús; *Aspectos jurídicos de la edificación*. Montecorvo. Madrid, 2002.

• "Urbanismo y Medio Ambiente en España: panorama actual". *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 244. 2008. Págs. 103 a 107.

- PERNAS GARCÍA, Juan José; *Contratación pública y eficiencia energética*. En PERNAS GARCÍA, Juan José (Coord.); *Contratación Pública Estratégica*. Aranzadi. Pamplona, 2013. Págs. 283 a 328.

- RAZQUÍN LIZÁRRAGA, Martín María; "Energía y Medio Ambiente: Marco normativo y aplicación judicial". *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 21. 2012. Págs. 23 a 60.

- SALGADO DE LA TORRE, Rafael; *Evaluación Medioambiental de los Edificios. Green Building Challenge*. En *I Jornadas de debate y reflexión sobre la aplicación de la LOE*. Silva Editorial. Tarragona, 2001

- SANDOVAL FERNÁNDEZ, Pablo; “La eficiencia energética en edificios: la implantación de las empresas de servicios energéticos en España”. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 20. 2011.

- SECRETARÍA DE ESTADO DE ENERGÍA; *La energía en España 2015*. Ministerio de Industria, Energía y Turismo. Madrid, 2016.