



Universidad de Valladolid

Facultad de Derecho

Grado en Derecho

Derecho Urbanístico y Cambio
Climático:

Eficiencia Energética Edificatoria

Presentado por:

Mario Martín García

Tutelado por:

Íñigo Sanz Rubiales

Valladolid a 1 de septiembre de 2021

RESUMEN

Este trabajo tiene por objeto el análisis de la situación jurídica de la eficiencia energética edificatoria en España. Se examina la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la materia. Se estudia la figura de la certificación energética como mecanismo de control de la eficiencia, con una breve caracterización de la misma y abordando algunos de los aspectos más importantes de su régimen jurídico. También se examinan sus funciones y naturaleza jurídica; se indaga su nuevo papel como técnica de estímulo y algunos aspectos de su regulación por parte de las Comunidades Autónomas. Tras ello, se hace referencia a la relación entre la certificación y la inspección técnica de edificios y a los requisitos mínimos de eficiencia energética vigentes en la actualidad. Finalmente, dentro del objetivo de lograr un parque edificatorio de emisiones casi cero, se abordan las figuras de los edificios de consumo energético casi nulo (NZEB) y de la rehabilitación energética.

Palabras clave: *eficiencia energética edificatoria; certificación energética; inspección técnica de edificios; edificios de consumo energético casi nulo; rehabilitación energética.*

ABSTRACT

The purpose of this paper is to analyze the legal situation of building energy efficiency in Spain. It examines the distribution of powers between the State and Autonomous Communities in this matter. The figure of energy certification as an efficiency control mechanism is studied, with a brief characterization of the same and addressing some of the most important aspects of its legal regime. Its functions and legal nature are also examined, as well as its new role as a stimulus technique and some aspects of its regulation by the Autonomous Communities. After this, reference is made to the relationship between certification and the technical inspection of buildings and the minimum energy efficiency requirements currently in force. Finally, within the objective of achieving a nearly zero emission building stock, the figures of nearly zero energy building (NZEB) and energy rehabilitation are addressed.

Key Words: *building energy efficiency; energy certification; technical inspection of buildings; nearly zero energy building; energy rehabilitation.*

ÍNDICE

1. DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL	3
2. EL CONTROL DE LA EFICIENCIA ENERGÉTICA: LA CERTIFICACIÓN ENERGÉTICA.	5
2.1 Caracterización y Régimen Jurídico.	5
2.2 Funciones de la Certificación Energética.....	8
2.3 Naturaleza jurídica.....	9
2.4 La certificación energética ¿técnica de estímulo?.....	11
2.5 Regulación Autonómica.	15
2.5.1 Regulación de las leyes autonómicas de eficiencia energética.	15
2.5.2 La certificación energética en Castilla y León.	17
2.6 Relación entre la certificación y la Inspección Técnica de Edificios.	20
2.6.1 Informe Técnico de Edificaciones.	20
2.6.2 Jurisprudencia del Tribunal Constitucional.....	22
2.6.3 Conclusiones.....	31
2.7 Requisitos mínimos de eficiencia energética: la relación entre la certificación y el CTE. 33	
2.7.1 Requisitos vigentes en la actualidad.....	34
2.7.2 Exigibilidad de cumplimiento de los requisitos.	40
3. EL OBJETIVO: UN PARQUE DE EDIFICIOS DE EMISIONES CASI CERO. 42	
3.1 Los NZEB en el ordenamiento jurídico español.	43
3.1.1 Concepto de edificios de consumo energético casi nulo.	43
3.1.2 Requisitos exigidos.....	44
3.1.3 ¿Qué edificios pueden ser NZEB?.....	47
3.1.4 Edificios de alto rendimiento energético.....	48
3.2 El fomento de la rehabilitación energética.	51
3.2.1 ¿Existe la obligación de rehabilitar?.....	52
3.2.2 La perspectiva del cambio climático.	55
4. CONCLUSIONES.	64

INTRODUCCIÓN

El 35% de las emisiones globales de gases efecto invernadero (GEI) corresponden al sector energético¹ (datos del año 2010). Por lo tanto, este sector, que abarca la generación eléctrica y la transformación de la energía, cuenta con un papel tremendamente importante en la emisión de GEI; uno de los principales factores causantes del cambio climático (concretamente del calentamiento global).

Las denominadas medidas de mitigación buscan llevar a cabo modificaciones que permitan reducir las causas del fenómeno climático para, de esa forma, disminuir sus efectos (entre otros, el aumento de las temperaturas, la elevación del nivel del mar, las lluvias torrenciales o las sequías, la alteración y extinción de especies y los incendios forestales²). Como consecuencia de lo expuesto en el párrafo anterior, de entre ellas cobran especial importancia las centradas en el ámbito energético.

Concretamente, nos estamos refiriendo a aquellas medidas dirigidas a mejorar lo que se conoce como “eficiencia energética”. A través de las mismas, se busca llevar a cabo una reducción del consumo energético para lograr así una disminución de las emisiones de GEI asociadas a éste. Nos encontramos con que el 40% de la energía consumida tiene su origen en los edificios³. Por tanto, uno de los principales focos en que han de centrarse los esfuerzos para reducir el consumo de energía será el de la edificación. De esta forma, la eficiencia energética edificatoria tiene un papel trascendental en la reducción de emisiones de GEI, y, en definitiva, en la lucha contra el cambio climático.

¹ Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. *Guía resumida del quinto informe de evaluación del IPCC, Grupo de trabajo III, “Resumen Ejecutivo”*. 2015. pp. 6.

² Principales efectos del cambio climático tomados en consideración en el análisis efectuado en: Red Española de Ciudades por el Clima. *Medidas para la mitigación y la adaptación al cambio climático en el planeamiento urbano: Guía Metodológica*, “Variables de referencia de las medidas”, Efectos del cambio climático: marco para las medidas de adaptación. Federación Española de Municipios y Provincias. 2015. pp. 29-30.

³ Comunicación de la Comisión Europea. *El Pacto Verde Europeo*, “Transformación de la economía de la UE con miras a un futuro sostenible”, Configuración de una serie de políticas profundamente transformadoras. 2019. pp. 11.

En el presente trabajo, vamos a tratar de analizar su situación jurídica en España, comprendiendo las distintas competencias concurrentes en la materia, el modo en que se lleva a cabo el control de la eficiencia energética de los edificios y el contexto regulatorio actual de uno de los grandes objetivos en la materia: lograr un parque de edificios de emisiones casi cero.

De esta forma, comenzaremos aclarando la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Tras ello, nos centraremos en la figura de la certificación energética como mecanismo de control de la eficiencia. Concretamente, trataremos de llevar a cabo una caracterización de la misma y de exponer sus funciones, su naturaleza jurídica, su papel como técnica de estímulo y algunos aspectos de su regulación en determinadas Comunidades Autónomas. Por último, también nos detendremos en analizar el modo en que la certificación se relaciona con otra figura como es la inspección técnica de edificios y con los requisitos mínimos de eficiencia energética.

Hemos apuntado el propósito propio de la eficiencia energética edificatoria consistente en lograr un parque de edificios de emisiones casi cero. Pues bien, en el último apartado trataremos de analizar la situación regulatoria actual de una de las figuras clave a los efectos de conseguir dicho objetivo: los edificios de consumo energético casi nulo. Junto a ello, nos centraremos en analizar el fomento de la rehabilitación energética de los edificios como medio para lograr una reducción del consumo energético en el parque edificatorio existente.

1. DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL.

Para poder analizar la eficiencia energética dentro del ordenamiento jurídico español, se hace preciso comprender, en primer lugar, qué entes se encuentran habilitados competencialmente para regular esta materia y con qué clase de competencias van a poder hacerlo. Por esa razón, en el presente apartado vamos a tratar de desentrañar el entramado de competencias estatales y autonómicas que confluyen en el ámbito de la eficiencia energética de los edificios.

Como nos encontramos en el ámbito de la edificación, el primer título competencial en el que hemos de detenernos sería el urbanismo. Éste, siguiendo lo dispuesto por el art 148.1. 3ª CE (que se refiere a la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda), puede ser asumido por las distintas Comunidades Autónomas como una competencia exclusiva propia. Es decir, el art 148.1. 3ª CE reconoce la posibilidad de que estos entes territoriales asuman el urbanismo como una competencia exclusiva; luego, será en sus respectivos estatutos de autonomía donde se llevará a cabo dicha asunción competencial; en ellos se reconocerá de forma efectiva el urbanismo como competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en cuestión.

En contraposición con esto último, la eficiencia energética no viene atribuida competencialmente de forma directa ni al Estado ni a las Comunidades Autónomas. Se viene entendiendo que esta materia debe quedar por tanto englobada en un título competencial más amplio como sería el “régimen energético”⁴.

A partir de esto, y dado que el Estado cuenta con competencias exclusivas para dictar las bases del régimen energético (art 149.1. 25ª CE), se entiende que a las Comunidades Autónomas les van a corresponder competencias de desarrollo legislativo y de ejecución de la normativa básica que desarrolle el Estado en materia de eficiencia energética.

Además, esto se vería reforzado por el hecho de que a través de la eficiencia energética se busca, como hemos explicado, lograr una reducción de las emisiones de gases efecto invernadero, lo cual implica que se quiere conseguir el cumplimiento de objetivos de

⁴ GONZÁLEZ RÍOS, Isabel y SERRANO CASARES, Francisco, “La normativa nacional sobre ahorro y eficiencia energética: sector de la edificación”, en GONZÁLEZ RÍOS, Isabel (dir.), *Estudios sobre la normativa reguladora de la eficiencia energética: especial referencia a su incidencia en las administraciones públicas*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2016, pp. 124.

sostenibilidad ambiental⁵. Por ello, deberemos tener en cuenta la competencia estatal para el establecimiento de normativa básica en materia de protección del medio ambiente (art 149.1. 23ª CE), que también implicaría la competencia autonómica en esa materia consistente en el desarrollo legislativo y ejecución de la normativa básica.

Como consecuencia de todo esto, nos encontramos con que la gran mayoría de las Comunidades Autónomas han asumido competencias de desarrollo normativo y ejecución en el ámbito energético, en sus respectivos Estatutos de Autonomía, y, concretamente, algunas como Andalucía (art 49 del Estatuto de Autonomía Andaluz⁶), Cataluña (art 133 del Estatuto de Autonomía Catalán⁷) y Aragón (art 75.4 del Estatuto aragonés⁸), a la hora de detallar sus competencias, se han referido expresamente a la eficiencia energética⁹. De hecho, Andalucía ha elevado la eficiencia energética a la categoría de principio rector de sus políticas públicas¹⁰. Así se encuentra recogido en el art 37.1. 21º de su Estatuto de Autonomía, que califica como principios rectores al impulso y desarrollo de las energías renovables y al ahorro y eficiencia energética.

En el caso concreto de nuestra Comunidad Autónoma, Castilla y León, su Estatuto de Autonomía¹¹ recoge la competencia exclusiva en materia de urbanismo (art 70.1. 6º, que se refiere concretamente a la “*Ordenación del Territorio, urbanismo y vivienda*”). Junto a ello, se prevé, como competencia de desarrollo normativo y de ejecución, el régimen energético (art 71.1 10º del Estatuto de Autonomía castellano leonés, que se refiere al “*Régimen minero y energético, incluidas las fuentes renovables de energía*”); por tanto, vemos cómo se ha optado por la asunción competencial genérica en el ámbito energético sin referirse específicamente a la eficiencia energética.

Por último, cabe destacar que Castilla y León también cuenta con la citada competencia de desarrollo normativo y ejecución relativa a la protección del medio ambiente (art 71.1. 7º del Estatuto de Autonomía).

⁵ GONZÁLEZ RÍOS, Isabel (2016), *Loc. Cit.*

⁶ Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

⁷ Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

⁸ Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.

⁹ GONZÁLEZ RÍOS, Isabel (2016), *Op. Cit.* pp. 125.

¹⁰ SIMOU, Sofía. *Derecho Local del Cambio Climático*, Marcial Pons, Madrid, 2020. pp. 305.

¹¹ Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

2. EL CONTROL DE LA EFICIENCIA ENERGÉTICA: LA CERTIFICACIÓN ENERGÉTICA.

Una vez vistos los distintos títulos competenciales concurrentes en la materia, lo siguiente que debemos hacer es exponer el modo en que en nuestro ordenamiento se controla la eficiencia energética del parque edificatorio. El mecanismo previsto a tal efecto sería la certificación energética. Por tanto, debemos detenernos en analizar esta figura puesto que se trata del instrumento que permite conocer la situación actual de la eficiencia energética edificatoria; permite conocer los niveles de eficiencia energética de los edificios que componen el citado parque edificatorio.

2.1 Caracterización y Régimen Jurídico.

Como su nombre indica, la certificación constituye un acto jurídico declarativo de conocimiento. Si aplicamos esto al ámbito que nos ocupa podremos entender la certificación energética de edificios como un acto jurídico declarativo de conocimiento sobre la eficiencia energética de un edificio. Es decir, se va a tratar de un acto jurídico a través del cual el sujeto emisor realiza una declaración de conocimiento, lleva a cabo una constatación de la situación relativa a la eficiencia energética de un edificio determinado. De esta forma, todos aquellos que tuvieran acceso a ese acto jurídico podrían conocer la información contenida en el mismo. Esto estaría estrechamente vinculado con la principal función informativa propia de la certificación y a la que nos referiremos en breve.

A partir de esto, es importante apuntar que el instrumento mediante el cual se llevará a cabo la labor a la que nos venimos refiriendo va a ser el certificado de eficiencia energética. La Directiva 2010/31/UE¹², en su art 2, lo define como “*certificado reconocido por un estado miembro o por una persona jurídica designada por este, en el que se indica la eficiencia energética de un edificio o unidad de este (...)*”.

¹² Directiva 2010/31/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, relativa a la eficiencia energética de los edificios.

En relación con su contenido y a partir de las definiciones dadas en el art 2 del RD 390/2021¹³ respecto de distintos certificados de eficiencia energética (de proyecto, de obra terminada y de edificio existente), podemos concluir que esta clase de certificados se va a centrar en la información relativa a las características energéticas y en la calificación de la eficiencia energética de los edificios (concretamente en la relativa a los proyectos de ejecución, edificios de nueva construcción o, en su caso, a una reforma o ampliación realizada en un edificio existente y en las relativas a un edificio existente o parte del mismo).

A modo de puntualización, hemos de señalar que la calificación de la eficiencia energética de un edificio se expresa a través de una escala de siete letras que abarca desde la letra A (edificio más eficiente) a la letra G (edificio menos eficiente)¹⁴.

Sin embargo, cabe destacar que dicho sistema de calificación no cuenta actualmente con ninguna base legal. Era en el anexo II del RD 47/2007¹⁵ donde se regulaba la escala alfabética representativa de los distintos grados de eficiencia energética de los edificios, pero, tras su derogación por obra del RD 235/2013¹⁶, este último, en lo que podría deberse a un olvido del legislador, omitió el establecimiento de un régimen similar al previsto en el citado anexo II. De igual modo, el vigente RD 390/2021, no contiene ningún tipo de referencia a la escala alfabética. Por lo tanto, nos encontramos ante un criterio de calificación que en la práctica se ha seguido mantenido pero que no encuentra sustento en ningún tipo de disposición normativa.

Siguiendo la regulación nacional española, la obtención del certificado de eficiencia energética (y su registro) va a dar derecho, durante su periodo de validez, a la utilización de la etiqueta de eficiencia energética (art 15.1 del RD 390/2021). A su vez, dicha etiqueta se encuentra definida en el art 2 del RD 390/2021 como “*distintivo público que acredita la existencia*

¹³ Real Decreto 390/2021, de 1 de junio, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios, que deroga el RD 235/2013, de 5 de abril (Disposición Derogatoria Única).

¹⁴ Explicación extraída de: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. *Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética en España 2004-2012: Plan de Acción 2008-2012*, “Sector edificación”, Medidas en el Sector Edificación. 2007. pp. 107.

¹⁵ Real Decreto 47/2007, de 19 de enero, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de eficiencia energética de edificios de nueva construcción.

¹⁶ 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.

de un certificado de eficiencia energética del edificio, que ha sido registrado y que recoge el nivel de calificación de eficiencia energética obtenida por el edificio o parte del mismo”.

Frente a la regulación que ofrecía el antiguo RD 235/2013, el cual, en su artículo único, establecía la obligación de poner a disposición de compradores o nuevos arrendatarios potenciales de los edificios dicho documento, el contenido del RD 390/2021 es más amplio.

En efecto, con la nueva regulación se distinguen tres supuestos diferentes (art 17 del RD 390/2021): en primer lugar, edificios nuevos y reformas o ampliaciones de edificios existentes, en segundo lugar, aquellos casos en que los edificios existentes sean objeto de contratos de compraventa o de arrendamiento, y, por último, aquellos casos en que se publique (o se permita la publicación) de información sobre la venta o alquiler de un edificio o de parte del mismo.

Para el primero de los supuestos apuntados (edificios nuevos y reformas o ampliaciones de edificios existentes), en el art 17.1 del RD 390/2021 se impone el deber a los vendedores o arrendadores de facilitar la etiqueta de eficiencia energética del proyecto (cuando la venta o alquiler se produzcan antes de la finalización de la obra) y el certificado de eficiencia energética de obra terminada (cuando se finalice la obra).

Para los supuestos citados en que los edificios existentes sean objeto de contratos de compraventa o de arrendamiento, el apartado segundo del citado art 17 impone el deber de anexar al contrato una copia del certificado de eficiencia energética (solamente en los supuestos de compraventa) y una copia de la etiqueta de eficiencia energética (para ambas clases de contratos).

Por último, para los supuestos en que se publique o se permita la publicación de información relativa a la venta o alquiler de un edificio o parte del mismo (se mencionan concretamente agencias inmobiliarias, vallas publicitarias, páginas web, portales inmobiliarios, catálogos, prensa o similares), se impone el deber, a las personas que desempeñen dicha labor, de incluir la información relativa a la calificación de eficiencia energética (art 17.3 del RD 390/2021).

2.2 Funciones de la Certificación Energética.

Pasando a las funciones propias de esta clase de certificados, es cierto que, tanto a través de la calificación como de la certificación energética de los edificios, se busca llevar a cabo una transformación, de modo que, tanto los nuevos edificios que se construyan como los existentes (tras una rehabilitación a tal efecto), cuenten con la máxima calificación (clases A y B) en sus respectivos certificados de eficiencia energética.

De hecho, en la propia exposición de motivos del anterior RD 235/2013 (y a la que se lleva a cabo una remisión a este respecto en la exposición de motivos del RD 390/2021), se reconoce que, a través de la valoración y comparación de la eficiencia energética de los edificios, se favorecerá la promoción de edificios de alta eficiencia energética y las inversiones en ahorro de energía. Sin embargo, la finalidad principal de esta clase de documentos no sería esta última: a través de los mismos se pretende más bien cumplir una doble función informativa y publicitaria.

Por una parte, la certificación de los edificios se lleva a cabo a efectos de su posterior venta o alquiler, es decir, se pretende que a través de los certificados de eficiencia energética los futuros compradores o arrendatarios puedan contar con la información relativa a la eficiencia energética del edificio. Como ejemplo de esto último encontramos las obligaciones impuestas en el art 17 del RD 390/2021 a las que nos acabamos de referir.

Volviendo a la citada exposición de motivos del RD 235/2013 (y que también a este respecto es aludida por la exposición de motivos del RD 390/2021), en ella se señala que esa puesta a disposición de los compradores o usuarios del certificado de eficiencia se realizará con el fin de que *“los propietarios o arrendatarios del edificio (...) puedan comparar y evaluar su eficiencia energética”*.

Como complemento de esta función informativa de los consumidores que acabamos de explicar, la certificación busca también cumplir una función publicitaria respecto del edificio. Esto se manifiesta en el hecho que hemos apuntado anteriormente de que la obtención del certificado da derecho a la utilización de ese distintivo que es la etiqueta de eficiencia energética (art 15.1 del RD 390/2021). Se está buscando que a partir de la certificación se pueda emplear un distintivo que podrá colocarse de tal forma que dará publicidad, es decir, permitirá que la generalidad de los usuarios del inmueble pueda conocer a cerca del nivel de calificación energética del edificio al que haga referencia.

Esta última finalidad se vería concretamente materializada en las obligaciones de exhibir la etiqueta de eficiencia energética contenidas en el art 16 del RD 390/2021, en el que se impone dicha obligación a determinados edificios o parte de los mismos pertenecientes u ocupados por una Administración Pública (en remisión al art 3.1.c. del RD 390/2021) y también a otra serie de edificios (o parte de los mismos) que reúnen unas dimensiones determinadas y que están destinados a una serie de usos concretos (en remisión al art 3.1.e. del RD 390/2021, en el que además se prevé el listado de usos, entre los que encontraríamos como ejemplo los usos comerciales, sanitarios, residenciales públicos, etc.). De esta forma, se impone a los edificios que acabamos de señalar la obligación de colocar el distintivo “en lugar destacado y bien visible por el público”.

2.3 Naturaleza jurídica.

Dejando a un lado esta doble finalidad informativa (dirigida a los consumidores) y publicitaria (dirigida al público en general) de la certificación, resulta importante apuntar el hecho de que existe una cierta controversia en torno a la naturaleza jurídica de estos documentos. Esto se debe al hecho de que, atendiendo a la regulación contenida en el art 2.u) del RD 390/2021 en el que se lleva a cabo una definición relativa a los técnicos competentes para la emisión de la certificación, nos encontramos con que se encomienda la emisión de los certificados de eficiencia energética a técnicos privados. De esta forma, podría parecer que la administración estaría delegando el ejercicio de una potestad pública en sujetos privados, no pertenecientes a la misma.

Esto último se vería además reforzado por el hecho de que, debido a la configuración jurídica de la certificación, ésta constituye una carga que impone la ley a determinados sujetos (art 17 del RD 390/2021). Por tanto, se les estaría obligando a que se sometan a un control efectuado por individuos ajenos a la administración pública.

Se entiende que la certificación energética constituye una prestación informativa respecto de la administración y de los consumidores en la que la administración no solo lleva a cabo esa externalización en el control que venimos explicando al delegar en técnicos privados la emisión de los certificados, sino que, además, evita ejercer la potestad inspectora ya que impone el deber de inscribir la certificación en el registro de certificaciones correspondiente

según su ámbito territorial (art 6.6 RD 390/2021), limitándose a recibir de forma pasiva la información que aporta el titular.

De esta forma, se entiende que en la emisión del certificado no se lleva a cabo el ejercicio de ningún tipo de autoridad, no concurre ningún tipo de voluntad administrativa ya que los técnicos se van a limitar a comprobar la situación del edificio realizando una calificación acorde a la misma. En todo caso, eso sí, la administración podrá ejercer las labores de inspección y control tomando como base la información contenida en el registro correspondiente (art 6.6 parr. 2º del RD 390/2021).

Se establece además un régimen sancionador que busca asegurar el cumplimiento de la regulación, encontrándonos con la existencia de una serie de infracciones y sanciones en materia de certificación energética de edificios en las Disposiciones Adicionales 12ª y 13ª del RDL 7/2015¹⁷ por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLSRU)¹⁸.

Al igual que sucedía en el caso del RD 235/2013, la razón por la que dicho régimen sancionador se encuentra previsto en el TRLSRU y no en el RD 390/2021 radica en que en virtud del principio de reserva de ley (art 25 de la CE), deben ser las normas con rango legal las encargadas de establecer dicha regulación¹⁹. El rango normativo del RD 390/2021 (y anteriormente el del RD 235/2013) resulta insuficiente para establecer el régimen sancionador en materia de certificación energética por lo que se ha optado por que sea el TRLSRU el que asuma dicha labor.

Como conclusión de todo lo expuesto debemos entender que la certificación constituye un acto jurídico-privado, en la medida en que los técnicos encargados de la emisión de los certificados son sujetos privados; que además es susceptible de revisión por la Administración (nos hemos referido a la posibilidad de que ésta ejerza las labores de inspección y control en base a la información contenida en el registro correspondiente) y que supone un trámite obligatorio en determinados casos, puesto que también hemos señalado

¹⁷ Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

¹⁸ El propio RD 390/2021 en su art 21 remite expresamente a dicho régimen sancionador.

¹⁹ GONZÁLEZ RÍOS, Isabel. “Régimen de habilitación y control administrativo de los agentes colaboradores externos en materia industrial, medioambiental y de eficiencia energética”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 51, 2018, pp. 54.

que la certificación se configura como una carga que impone la ley a determinados sujetos. Junto a ello, también podemos afirmar que permite a los obligados entender cumplido su cometido en pro de la protección de los consumidores y de la transparencia del mercado.

2.4 La certificación energética ¿técnica de estímulo?

Hasta ahora, hemos venido estudiando la certificación energética como instrumento de control del nivel de eficiencia energética de los edificios. Hemos explicado su doble finalidad, informativa y publicitaria, que permite que su contenido pueda ser conocido tanto por compradores y arrendatarios como por el público en general.

Sin embargo, también hemos apuntado que a través de la certificación se busca lograr una transformación del parque edificatorio, de modo que, tanto los nuevos edificios que se construyan como los existentes, cuenten con la máxima calificación en sus respectivos certificados de eficiencia energética. Con este objetivo, también se configura como un instrumento mediante el cual se puede incentivar la mejora de la eficiencia energética de los edificios.

No constituye su fin primordial; sin embargo, a la luz de lo dispuesto por el art 8.2.f del RD 390/2021²⁰, la certificación energética puede funcionar indirectamente como técnica de

²⁰ Art 8.2.f del RD 390/2021: “2. En particular, el Certificado de Eficiencia Energética del edificio o de la parte del mismo referido en el apartado a) contendrá como mínimo la siguiente información:

f) Recomendaciones de posibles intervenciones para la mejora de los niveles óptimos o rentables de la eficiencia energética de un edificio o de una parte de este. Las recomendaciones incluidas en el certificado de eficiencia energética podrán abordar, entre otras:

1.º Las intervenciones recomendadas para la mejora de la envolvente, teniendo en consideración, en su caso, el nivel de protección arquitectónica del edificio.

2.º Las medidas de mejora de las instalaciones técnicas del edificio incluyendo, si procede, la recomendación de sustitución de equipos abastecidos por combustibles fósiles por alternativas más sostenibles. Asimismo, se podrán incluir medidas que disminuyan las pérdidas térmicas en las redes de distribución de los fluidos caloportadores.

3.º La incorporación de sistemas de automatización y control.

4.º La secuencia temporal más adecuada para la realización de las medidas propuestas.

estímulo para la mejora de la eficiencia energética edificatoria. A partir de lo dispuesto en el citado precepto, el certificado de eficiencia energética debe contener de forma obligatoria recomendaciones de posibles intervenciones para la mejora de los niveles óptimos o rentables de la eficiencia energética de un edificio o parte del mismo. Es decir, el certificado también sugerirá posibles intervenciones que podrían practicarse en los edificios (o parte de éstos), mediante las cuales se podría mejorar la eficiencia energética de modo que se logre alcanzar los niveles más adecuados o de mayor rentabilidad.

El art 8.2.f del RD 390/2021 puede hacer funcionar a la certificación como técnica de estímulo, no solo porque impone la realización de las recomendaciones de mejora, sino por el hecho de que establece toda una serie de condicionantes que van a incentivar que las intervenciones sugeridas sean llevadas a la práctica. Las recomendaciones se configuran de tal modo que se va a favorecer el hecho de que sean tenidas en cuenta por los sujetos destinatarios.

Por ejemplo, se dispone que van a poder referirse a la secuencia temporal más adecuada para la realización de las medidas propuestas (art 8.2.f. 4º del RD 390/2021). Por tanto, los

Las recomendaciones incluidas en el certificado de eficiencia energética serán técnicamente viables e incluirán una estimación de los plazos de recuperación de la inversión, así como también podrán incluir estimaciones sobre las mejoras en las condiciones de confort, salud y bienestar.

No será necesaria su inclusión cuando no exista ningún potencial razonable para una mejora de los niveles óptimos o rentables de la eficiencia energética, siendo necesario, en este caso, incorporar una justificación técnica de la inexistencia de potencial de mejora.

Contendrá información dirigida al propietario, al promotor, al arrendatario, a la empresa mantenedora, al auditor energético o al proveedor de servicios energéticos sobre la relación coste-eficacia de las recomendaciones formuladas en el certificado. La evaluación de esa relación se efectuará sobre la base de una serie de criterios estándares, tales como la evaluación del ahorro energético, los precios subyacentes de la energía y una previsión de costes preliminar. Por otro lado, informará de las actuaciones que se hayan de emprender para llevar a la práctica las recomendaciones. Asimismo, se podrá facilitar al propietario o arrendatario información sobre otros temas conexos, como auditorías energéticas o incentivos de carácter financiero o de otro tipo y posibilidad de financiación. Para ello se podrán aplicar los criterios correspondientes del Reglamento Delegado (UE) n.º 244/2012 de la Comisión, de 16 de enero de 2012, que complementa la Directiva 2010/31/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la eficiencia energética de los edificios, estableciendo un marco metodológico comparativo para calcular los niveles óptimos de rentabilidad de los requisitos mínimos de eficiencia energética de los edificios y de sus elementos. Dicho reglamento permite calcular los niveles óptimos de rentabilidad de los requisitos mínimos de eficiencia energética de los edificios y de sus elementos”.

destinatarios van a poder conocer de antemano la información relativa al momento de realización de las intervenciones que hayan de practicarse.

Además, se señala que serán técnicamente viables, por lo que se descarta que el certificado pueda sugerir intervenciones imposibles o que no fueran viables según las características concretas del edificio.

Otro de los elementos interesantes de la regulación contenida en el art 8.2.f del RD 390/2021, es el hecho de que las recomendaciones se configuran de tal modo que tendrán en cuenta sus repercusiones en los sujetos destinatarios. Así, se señala que incluirán una estimación de los plazos de recuperación de la inversión (referido a la inversión que hubiera de realizarse para la práctica de las intervenciones recomendadas), y, junto a ello, también habrán de incluir estimaciones sobre las mejoras en las condiciones de confort, salud y bienestar (mejoras que entiendo que se producirían como consecuencia de las intervenciones que tengan que realizarse).

Buscando que las recomendaciones se ajusten a las características concretas de cada edificación y que no sean realizadas de forma genérica, se dispone que no será necesario que el certificado las incluya cuando no exista ningún potencial razonable para una mejora de los niveles óptimos o rentables de la eficiencia energética, es decir, cuando no puedan preverse intervenciones posibles que mejoren los niveles de eficiencia energética del edificio. Si esto sucede, habrá de incorporarse al certificado una justificación técnica de la inexistencia de potencial de mejora.

Esto último nos demuestra que no nos encontramos ante una medida vacía de contenido mediante la cual se busque justificar la existencia del certificado de eficiencia energética; se pretende que se realice un análisis de cada edificio, caso por caso, de modo que si es posible que se realicen mejoras en los niveles de eficiencia energética éstas sean practicadas, en cambio, para los casos en que no exista ninguna posibilidad de mejora (bien porque las características de la edificación lo imposibiliten, dados los medios técnicos existentes, o bien porque ya se hayan producido todas las actualizaciones posibles), que no se efectúe ningún tipo de recomendación, motivándose esto suficientemente.

Junto a todo lo anterior, en el art 8.2.f del RD 390/2021 se dispone además que la certificación contendrá información dirigida al propietario, al promotor, al arrendatario, a la empresa mantenedora, al auditor energético o al proveedor de servicios energéticos, sobre la relación coste-eficacia de las recomendaciones formuladas. Con esto, se estaría tratando de

que los sujetos que pudieran estar involucrados en las posibles intervenciones de mejora tomen conocimiento acerca de los gastos en que habrían de incurrir y sobre la capacidad de las intervenciones para producir el resultado pretendido, de modo que, sobre la base de dicha información, se decidan a hacer efectivas las recomendaciones que les sean planteadas.

Se aclara que la evaluación de dicha relación coste-eficacia, se efectuará sobre la base de una serie de criterios estándares, entre los que se enuncian la evaluación del ahorro energético, los precios subyacentes de la energía y una previsión de costes preliminar.

Con la misma finalidad que acabamos de explicar, también se dispone que el certificado informará sobre las actuaciones que se hayan de emprender para llevar a la práctica las recomendaciones.

Por último y con idéntico objetivo de estimular la realización de las intervenciones de mejora, se prevé la posibilidad de que se le facilite a los propietarios o arrendatarios información sobre otros temas conexos, entre los que se habla de auditorías energéticas o incentivos de carácter financiero o de otra clase, así como de la posibilidad de financiación. Para hacer esto, el art 8.2.f prevé la posibilidad de que se apliquen los criterios correspondientes del Reglamento Delegado (UE) n°244/2012 de la Comisión²¹, el cual permite calcular los niveles óptimos de rentabilidad de los requisitos mínimos de eficiencia energética de los edificios y de sus elementos.

Para finalizar este apartado, hay que referirse a las recomendaciones concretas que señala el art 8.2.f que podrán ser abordadas en el certificado de eficiencia energética. Entre otras, podrán incluirse las intervenciones recomendadas para la mejora de la envolvente, teniendo en consideración, en su caso, el nivel de protección arquitectónica del edificio (número 1°).

También las medidas de mejora de las instalaciones térmicas²² del edificio, incluyendo, si procede, la recomendación de sustitución de equipos que se abastezcan de combustibles fósiles por lo que se denomina como “alternativas más sostenibles” (número 2°). Junto a esto, se dispone que se podrán incluir medidas que disminuyan las pérdidas térmicas en las

²¹ Reglamento Delegado (UE) n° 244/2012 de la Comisión, de 16 de enero de 2012, que complementa la Directiva 2010/31/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la eficiencia energética de los edificios, estableciendo un marco metodológico comparativo para calcular los niveles óptimos de rentabilidad de los requisitos mínimos de eficiencia energética de los edificios y de sus elementos.

²² En este punto puede haberse producido una errata, el art 8.2.f habla de instalaciones técnicas, pero interpreto que en realidad se está refiriendo a instalaciones térmicas.

redes de distribución de los fluidos caloportadores. Por último, el art 8.2.f también se refiere a la incorporación de sistemas de automatización y control (número 3º).

2.5 Regulación Autonómica.

A continuación, vamos a pasar a analizar la regulación autonómica que ha ido surgiendo en materia de certificación energética de edificios. Para ello, comenzaremos exponiendo el contenido de las distintas leyes autonómicas existentes en materia de eficiencia energética. Después, centrándonos en la regulación fragmentaria de aquellos territorios que no cuentan con esta clase de disposiciones, abordaremos el ejemplo concreto castellanoleonés.

Antes de comenzar, hemos de aclarar cuáles son las Comunidades Autónomas que cuentan con leyes reguladoras de la eficiencia energética. En primer lugar, nos encontramos que Murcia aprobó la Ley 10/2006, de 21 de diciembre, de energías renovables y ahorro y eficiencia energética. Otra de las autonomías pertenecientes a este grupo sería Castilla-La Mancha, que cuenta con la Ley 1/2007, de 15 de febrero, de fomento de las energías renovables e incentivación del ahorro y la eficiencia energética. Por último, en Andalucía está en vigor la Ley 2/2007, de 27 de marzo, de fomento de las energías renovables y del ahorro y eficiencia energética.

2.5.1 Regulación de las leyes autonómicas de eficiencia energética.

En primer lugar, hemos de precisar que no nos detendremos a analizar la ley murciana anteriormente citada (ley 10/2006, de 21 de diciembre). Esto se debe a que no regula específicamente la certificación energética en el ámbito de la edificación por lo que no resulta interesante a efectos del estudio que estamos realizando.

Aclarado esto último, resulta destacable el hecho de que, mientras que la ley andaluza de eficiencia energética (ley 2/2007, de 27 de marzo) establece el régimen jurídico de lo que designa como “certificado energético” (arts. 25 a 27), referido únicamente a los denominados “nuevos centros de consumo de energía”, la ley de Castilla-La Mancha (ley 1/2007, de 15 de febrero), a la hora de definir el certificado de eficiencia energética de un edificio (art 2), no

lleva a cabo ningún tipo de distinción en cuanto a que éste solamente se aplique a edificios de nueva construcción o a los ya existentes.

En cualquier caso, la regulación andaluza del denominado certificado energético es más detallada delimitándose su ámbito de aplicación (art 26 de la ley 2/2007), de modo que se señalan aquellos edificios e instalaciones (centros de consumo) que deberán de contar con esta clase de certificado. Dicha regulación también contiene indicaciones sobre el contenido y la expedición del certificado energético (art 27), señalándose expresamente que deberá de contener al menos lo que se denomina como “índice de eficiencia energética” (IEE). El IEE consistiría en la relación entre el consumo real o previsto de un centro de consumo y el consumo de referencia de ese mismo centro.

Cabe destacar que las medidas contenidas en la ley andaluza en relación con esta materia también van dirigidas a las empresas suministradoras de productos energéticos, encontrándonos como ejemplo la prohibición contenida en el art 25 de la ley 2/2007 de suministro de energía a aquellos centros de consumo que no cuenten con el certificado energético cuando estuvieren obligados a ello.

Si señaláramos que la regulación contenida en la ley 2/2007 andaluza cuenta con un mayor grado de pormenorización, la citada ley manchega, en cambio, se limita a reconocer el deber de la Administración de establecer, en relación con determinadas instalaciones con determinados niveles de consumo, *“los sistemas y medidas de control necesarias, a efectos de acreditación y certificación y de garantizar el mayor ahorro y eficiencia energética”* (art 18 de la ley 1/2007). Junto a ello, se remite a su posterior regulación reglamentaria respecto de las determinaciones técnicas y procedimientos de expedición de las certificaciones energéticas.

De forma complementaria a esto último, en el art 26 de la ley manchega se promueve la creación de un organismo colaborador autorizado en materia de energías renovables y ahorro y eficiencia energética, que ayude a la administración en el control de la acreditación y certificación energéticas.

Sin embargo, un elemento similar de ambas regulaciones sería el hecho de que tanto la ley andaluza como la ley de Castilla-La Mancha, hacen referencia a determinadas conductas relacionadas con la certificación energética, tipificándolas como infracciones susceptibles de sanción administrativa.

Así podemos encontrar cómo en sus respectivos regímenes sancionadores (arts. 32 y ss. de la ley 2/2007 andaluza y arts. 28 y ss. de la ley 1/2007 de Castilla-La Mancha), algunas

conductas tales como la puesta en marcha de centros de consumo o instalaciones sin su correspondiente certificación energética (estando obligados a obtenerla) o la ocultación o alteración de datos necesarios para la elaboración del certificado energético, entre otras, van a ser consideradas como infracciones (clasificándolas a su vez en muy graves, graves o leves).

Un elemento común en el que merece la pena que nos detengamos sería la tipificación como infracciones de aquellas conductas consistentes en la modificación de cualquiera de las características de los centros de consumo que supongan la superación del Índice de Eficiencia Energética (IEE) reglamentariamente establecido.

En ambos regímenes sancionadores, las infracciones se gradúan en atención al porcentaje de superación del IEE, considerándolas como muy graves si la superación es del 100% (por parte de ambas leyes), como graves, si la superación es más alta del 30% (art 34 de la ley andaluza) o del 20% (art 29.3 de la ley manchega) y como leves aquellas de hasta el 30% (art 35 de la ley andaluza) o hasta el 20% (art 29.4 de la ley de Castilla-La Mancha).

2.5.2 La certificación energética en Castilla y León.

A continuación, vamos a tratar de analizar la regulación autonómica de la certificación energética edificatoria en un contexto de ausencia de una ley específica relativa a la eficiencia energética. Para ello, nos centraremos en el caso concreto de Castilla y León.

En primer lugar, hemos de hacer referencia al deber de inclusión de la certificación energética en la Inspección Técnica de Edificios (ITE) instaurado por el art 317.1.b) del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León (RUCYL).

Para ello, previamente se hace necesario señalar que el art 110.1 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (LUCYL), que es la necesaria ley habilitadora de esta obligación reglamentaria, impone a aquellos propietarios de construcciones “situadas en los ámbitos geográficos que se determinen reglamentariamente”, el deber de promover “su inspección periódica por técnico competente”, a efectos de que se pueda evaluar su estado de conservación y del cumplimiento de determinados deberes urbanísticos.

Pues bien, a partir de esto, el citado art 317.1.b) RUCYL señala que la ITE deberá de incluir la certificación energética del edificio y apunta que la realización de la misma se va a llevar a cabo de conformidad con lo dispuesto en el RD 235/2013 al que hemos hecho referencia²³.

Tras esto último, vamos a pasar a analizar el contenido del Decreto 55/2011, de 15 de septiembre, por el que se regula el procedimiento para la certificación de eficiencia energética de edificios de nueva construcción en la Comunidad de Castilla y León. Hemos de aclarar que dicho decreto surgió en desarrollo del ya derogado RD 47/2007 y, además, ha sido objeto de modificación por obra del Decreto 9/2013²⁴.

Comenzado con el citado Decreto 55/2011 y tomando como base el título del mismo, así como su objeto descrito en el art 1, el procedimiento regulado en aquel se va a circunscribir a la certificación de la eficiencia energética relativa únicamente a edificios de nueva construcción.

Destaca el hecho de que en el Decreto 55/2011 se imponen obligaciones concretas a los agentes implicados en el proceso de calificación, certificación y registro del certificado de eficiencia energética. Concretamente, el art 6 se refiere a las obligaciones a cargo de promotores, proyectistas, la dirección facultativa o del propietario.

Junto a esto, en el Capítulo II se regulan las fases de la certificación de la eficiencia energética de edificios, descomponiéndose ésta en la certificación de eficiencia energética del proyecto (art 8) y en el certificado de eficiencia energética del edificio terminado (art 9).

Otro de los elementos destacables de la regulación ofrecida por el Decreto 55/2011 lo encontraremos en el art 13. En dicho precepto se establece la obligación de informar sobre la calificación energética del edificio en las operaciones de venta o alquiler, como medida de protección de los consumidores.

Además, en virtud del citado Decreto, se crea el “Registro Público de Certificaciones de Eficiencia Energética de Edificios de la Comunidad de Castilla y León” (arts. 14 a 16).

²³ Se entiende que dicha remisión se efectuará en lo sucesivo al RD 390/2021 que regula ahora el procedimiento básico para la certificación energética de los edificios y deroga el RD 235/2013 (Disp. Derogatoria única). Por lo que en lo sucesivo el art 317.1.b del RUCYL habrá de ser reformado.

²⁴ Decreto 9/2013, de 28 de febrero, por el que se modifica el Decreto 55/2011, de 15 de septiembre, por el que se regula el procedimiento para la certificación de eficiencia energética de edificios de nueva construcción en la Comunidad de Castilla y León.

El decreto también se encarga de establecer una regulación relativa a la Etiqueta de Eficiencia Energética, señalando los requisitos que debe cumplir en cuanto a contenido, formato, uso o exhibición (Capítulo IV del Decreto 55/2011, arts. 17 y 18).

Por último, se prevé la calificación energética mínima (igual o superior a C) para edificios institucionales de la Administración castellanoleonesa regulada en la Disposición Adicional del Decreto 55/2011, cuya función, tal y como se señala en la Exposición de Motivos, es ejemplarizante.

Analizados aquellos aspectos más relevantes de la regulación contenida en el Decreto 55/2011, hemos de hacer una breve referencia a la modificación del mismo operada por el Decreto 9/2013.

El motivo por el cual se llevó a cabo la aprobación de este último decreto fue el hecho de que los artículos 9.1 y 12.4 del Decreto 55/2011 fueron anulados por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León por Sentencia nº 744/2012, de 17 de abril.

Concretamente, la anulación del art 9.1, regulador del certificado de eficiencia energética del edificio terminado, se produjo por el hecho de que éste remitía la suscripción de dicho certificado a uno de los técnicos integrantes de la dirección facultativa de la obra mientras que los arts. 3.g del propio Decreto 55/2011 y 7.3 del RD 47/2007 señalaban que el certificado debía de ser suscrito por la dirección facultativa, no solo por uno de sus técnicos. A partir de esto, el tribunal, tomando como base la composición de la dirección facultativa señalada por el Anejo III del RD 314/2006²⁵ (compuesta por el director de obra y el director de la ejecución de la obra), anuló el art 9.1, dado que se entiende que, fruto de la diversidad de funciones propias de los miembros de la dirección, la suscripción del certificado habrá de realizarse conjuntamente por todos ellos y no por cualquiera de los técnicos que la componen.

Junto a ello, la anulación del art 12.4 del Decreto 55/2011 se produjo como consecuencia de que dicho precepto dejaba la suscripción del certificado de eficiencia energética de renovación o actualización en manos de “técnico con titulación académica y profesional habilitante para redacción de proyectos de edificación o de sus instalaciones térmicas”. El tribunal entendió que este precepto era contrario al ordenamiento jurídico por el hecho de que aludía al edificio terminado y, si se reconocía que la competencia en relación con los

²⁵ Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación.

certificados de eficiencia energética de los edificios terminados corresponde a la dirección facultativa, también habría de corresponderle a ésta la facultad de comprobación de su adecuación en el tiempo. Además, añadió que nunca podría corresponderle esta competencia a la que nos venimos refiriendo, a la clase de técnicos que señalaba el art 12.4 (en su redacción anulada), dado que el RD 47/2007 les atribuía la expedición del certificado de eficiencia energética del proyecto, pero no del edificio ya terminado.

De esta forma, a través del Decreto 9/2013 se dio una nueva redacción a los preceptos anulados, de modo que, en su artículo único, se hace referencia a quién puede suscribir el certificado de eficiencia energética del edificio terminado (nueva redacción del art 9.1 del Decreto 55/2011), dejándose esta labor en manos de la dirección facultativa de la obra. También se señala el nuevo contenido del art 12.4 sobre quién puede suscribir el certificado de eficiencia energética de renovación o actualización; en este caso, la competencia corresponderá a la dirección facultativa o, en defecto de ésta, a “titulados con la misma capacitación profesional y técnica que los integrantes de la dirección facultativa firmante del certificado objeto de renovación”.

2.6 Relación entre la certificación y la Inspección Técnica de Edificios.

Finalizado el comentario de la regulación autonómica, vamos a pasar a analizar la forma en que se relaciona la certificación de la eficiencia energética con una figura como la Inspección Técnica de Edificios. Para ello, trataremos de comprender los títulos competenciales del Estado y las Comunidades Autónomas concurrentes. Sin embargo, de forma previa, realizaremos una breve descripción de un elemento importante desde el punto de vista de la inspección técnica y que nos ayudará a comprenderla mejor: el informe técnico de edificaciones (ITE).

2.6.1 Informe Técnico de Edificaciones.

Nos encontramos ante una figura cuya regulación es fundamentalmente autonómica. A través del ITE se impone a los dueños de los edificios la obligación de revisar su situación.

A pesar de que, como consecuencia de esto último, la obligación de someterse al informe constituye una actuación restrictiva de derechos, el TS ha entendido que se configura como una obligación accidental o procedimental, accesoria del deber de conservación, y que, por lo tanto, no restringe el derecho de propiedad consagrado en el art 33 CE (STS de 26 de junio de 2007²⁶, RJ 2007/8362²⁷).

Existe un cierto debate doctrinal acerca de la naturaleza jurídica de esta figura; sin embargo, el hecho de que sea calificado como “Informe” parece hacer referencia a que nos encontramos ante un informe o dictamen. De esta forma, para que se produzca la formalización del ITE se requerirá la emisión de una opinión técnica, lo cual se realizará sobre la base de una inspección previa.

Esto último quedaría refrendado por lo dispuesto en el art 110.2 del LUCYL, en el cual, a la hora de regularse la inspección técnica de edificios, se señala el deber del técnico competente de emitir un certificado de haber realizado la inspección al que habrá de adjuntar, “como anexo inseparable”, un informe en el que evalúe el estado de conservación de la construcción y el grado de cumplimiento de una serie de deberes (concretamente aquellos a los que se hace referencia en el art 110.1 LUCYL).

Por lo tanto, a partir de lo dispuesto en la LUCYL, vamos a poder observar que el ITE no constituye una declaración de conocimiento o una mera constatación, sino que se va a tratar

²⁶ STS de 26 de junio de 2007: “*Resulta claro que la ordenanza, (en general, los Reglamentos) no podrían agravar el deber de conservación, porque ello afectaría al contenido esencial del derecho de propiedad.*

En consecuencia, este es el deber primario y sustancial impuesto por la ley, pero este deber incluye también el deber accesorio de demostrar su cumplimiento, pues, en efecto, cuando se trata de deberes de resultado, el deber accesorio es inherente al primero. Y la forma y modo en que el propietario demuestra que lo cumple no está regulado en la Ley, ni es necesario, porque constituyen, en todo caso, aspectos accesorios que no afectan al contenido esencial del derecho de propiedad, pues el derecho de propiedad sobre el edificio es el mismo antes y después de la vigencia de la Ordenanza que aquí se discute, y que se limitó a imponer el deber accesorio de demostración del cumplimiento de un deber principal, el de conservación.

Existiendo este último en la ley, el Ayuntamiento está habilitado para regular mediante Ordenanza ese otro deber instrumental o formal, que puede incluir, como hace la Ordenanza que se impugna, el de pasar una inspección técnica (artículo 25) y el de acreditarla ante el Ayuntamiento mediante la presentación de copia del formulario de inspección (artículo 31)”.

²⁷ CASARES MARCOS, Anabelén. “Informe de evaluación de edificios y eficiencia energética”. *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 39, 2016, pp. 28.

de una evaluación técnica (se apunta que el técnico evaluará el estado de conservación de la construcción), y, por lo tanto, de un auténtico informe, realizado por un sujeto privado (no es en modo alguno un acto administrativo y carece, lógicamente, de la autoridad correspondiente), que implica una valoración de los hechos y datos observados por su autor, que es un técnico capacitado para ello, especialista en la materia.

2.6.2 Jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Una cuestión controvertida relacionada con la inspección técnica de edificios es la relativa a los intentos de regulación de esta u otras figuras similares por parte del Estado. Ello ha llevado al Tribunal Constitucional a pronunciarse en diversas ocasiones, sirviéndonos algunos de esos pronunciamientos para aclarar la distribución competencial entre las Comunidades Autónomas y el Estado en la materia, y, gracias a ello, para comprender el modo en que se relaciona el ITE con la certificación de la eficiencia energética.

a. La STC 5/2016.

En primer lugar, hemos de referirnos a la STC 5/2016, de 21 de enero, por la cual se declaró la inconstitucionalidad del régimen básico de inspección técnica de edificios contenido en el RDL 8/2011²⁸. Concretamente, los preceptos que fueron objeto de dicha declaración de inconstitucionalidad fueron los arts. 21 y 22, la Disp. Adicional 3ª y las Disposiciones Transitorias 1ª y 2ª del RDL 8/2011²⁹.

²⁸ Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público, y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa.

²⁹ De ellos, el art 21 se encargaba de regular la obligatoriedad de la inspección técnica de edificios, señalando a qué clase de edificios se les exigía y los requisitos que debían reunir. Encomendaba a las Comunidades Autónomas la regulación de la forma, plazos y condiciones y reconocía la posibilidad de que los Municipios pudieran establecer sus propias actuaciones.

El art 22 recogía los efectos derivados de aquella situación en que, realizada la inspección, resultaran deficiencias.

Uno de los títulos competenciales en los que se trató de fundamentar la constitucionalidad de la regulación estatal relativa a la inspección técnica de edificios fue la competencia exclusiva del Estado para el establecimiento de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art 149.1. 13ª CE). Se defendía que a través de la regulación básica de la inspección de edificios se contribuía al mantenimiento preventivo y rehabilitación de los mismos, y, como consecuencia de ello, al fomento del sector económico de la construcción, considerándose esto último “esencial” en un contexto de crisis económica³⁰.

Sin embargo, el tribunal rechazó que el Estado pudiera dictar la citada regulación bajo el amparo del título competencial reconocido en el art 149.1. 13ª CE, analizando su propia jurisprudencia en relación con dicha competencia. De esta forma, el tribunal apuntó que ésta habilita al Estado para establecer una ordenación general de la economía que determine sus grandes orientaciones así como las medidas de aseguramiento de la realización de los objetivos perseguidos³¹. Sin embargo, el TC matizó que debía entenderse de manera restrictiva dado que cabría la posibilidad de que se constriñan o incluso se vacíen “las competencias sectoriales legítimas de las Comunidades Autónomas”.

A partir de esto, señaló que el mero hecho de que una medida tenga incidencia económica no bastaría para que sea incardinada en el título competencial al que nos venimos refiriendo, sino que, para que esto se produzca, se hace necesario que tenga “una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general”.

Junto a ello, el tribunal también defendió que, al tratarse de una regulación (la relativa a la inspección técnica de edificios) que afecta a la competencia urbanística de las Comunidades Autónomas, la competencia exclusiva contenida en el art 149.1. 13ª solo va a respaldar

Por su parte, la Disposición adicional tercera disponía cuáles eran los municipios a los que serían de aplicación las previsiones del RDL 8/2011 relativas a la inspección técnica de edificios.

La Disposición transitoria primera hacía referencia a los plazos durante cuales mantendrían su eficacia las inspecciones ya realizadas a la entrada en vigor del RDL.

Por último, la Disposición transitoria segunda regulaba la posibilidad de que las Administraciones Públicas competentes establecieran un calendario para la progresiva realización de las inspecciones.

³⁰ FERNÁNDEZ TORRES, Juan Ramón. “La ordenación de la inspección urbanística también es competencia de las Comunidades Autónomas (acerca de la STC 5/2016, de 21 de enero (RTC 2016, 5))”. *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 36/2016, 2016, parte Comentarios.

³¹ *Id.*

disposiciones básicas de estricta y efectiva planificación económica, pero no las demás, aun cuando estén relacionadas con ésta de uno u otro modo³².

Por último, para rechazar que la regulación estatal quedara amparada bajo la competencia señalada, el TC apuntó que la inspección técnica de edificios, por más que constituya una potestad y una técnica de intervención administrativa que habilita a la Administración urbanística para imponer a los propietarios la realización de obras de conservación y reparación, no se puede considerar como una medida que tenga por finalidad la consecución de objetivos de política económica general³³, ni tampoco que tenga una incidencia “directa y significativa” sobre esa actividad.

Junto con todo lo que acabamos de exponer, otro de los títulos competenciales en que trató de fundarse la regulación estatal relativa a la inspección técnica de edificios fue en la competencia exclusiva del Estado para el establecimiento de la legislación básica sobre protección del medio ambiente (art 149.1. 23ª CE).

Se defendía que el desarrollo de las actuaciones de rehabilitación resultantes de una inspección se traduce en la realización de obras de mejora de la calidad y la sostenibilidad del medio urbano, las cuales serían subsumibles en la competencia recogida en el art 149.1. 23ª CE³⁴.

Sin embargo, el TC rechazó este argumento exponiendo, en primer lugar, que la citada competencia requiere una interpretación restrictiva, de modo que solo quedaría habilitado el Estado para establecer una normativa básica “que constituya un mínimo de protección medioambiental” (para establecer una tutela ambiental de mínimos³⁵). Además, añadió que esta normativa estatal será superable por las Comunidades Autónomas que podrán establecer una protección adicional, matizando que, en cualquier caso (y conforme habría resuelto anteriormente), en esta materia no cabría cualquier tipo de actividad relativa a los recursos naturales, sino que sólo tendrían cabida aquellas que directamente tiendan a su preservación, conservación o mejora.

A partir de esto, se señaló que sólo se podría invocar legítimamente la competencia a la que nos venimos refiriendo, de modo que el Estado pudiera dictar normas que afecten o

³² FERNÁNDEZ TORRES, Juan Ramón (2016), *Loc. Cit.*

³³ *Id.*

³⁴ *Id.*

³⁵ *Id.*

condicionen las competencias sectoriales autonómicas, para frenar el impacto negativo de actividades lesivas para el medio ambiente³⁶.

Por último, el tribunal concluyó que la inspección técnica de edificios no persigue la tutela del medio ambiente “o de los recursos naturales que lo conforman” y que, aun admitiendo una acepción amplia del medio ambiente, tampoco se podría entender que a través de la inspección se tienda a proteger un medio ambiente urbano.

Sobre la base de todo esto, el tribunal entendió que la inspección técnica de edificios constituye un instrumento propiamente urbanístico cuya finalidad sería “prevenir y controlar las irregularidades o ilegalidades urbanísticas, así como comprobar el cumplimiento del deber de conservación que corresponde a los propietarios”. Por lo tanto, se entendió que los preceptos del RDL 8/2011 se incardinan claramente en materia de urbanismo, siendo esta materia competencia de las Comunidades Autónomas (y, por lo tanto, correspondiéndole a éstas su regulación), por lo que el Estado no estaría habilitado para establecer una regulación sobre “requisitos, características y plazos de la actividad inspectora”.

En todo caso y para finalizar con el contenido del pronunciamiento analizado, tampoco entendió el tribunal que la regulación del RDL 8/2011 pudiera justificarse bajo la competencia exclusiva del Estado relativa a la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art 149.1. 1ª CE). El TC recuerda que este título competencial ni siquiera habilita para efectuar una regulación completa de los derechos y deberes a los que él mismo se refiere, por lo que aún menos permitirá que se lleve a cabo la regulación de “simples técnicas o instrumentos urbanísticos” a través de los cuales se compruebe el cumplimiento de los deberes a cargo de los propietarios.

Además, recordó que la competencia recogida en el art 149.1. 1ª CE no puede actuar como un título horizontal “capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento por el mero hecho de que pudieran ser reconducibles, siquiera sea remotamente hacia un derecho o deber constitucional”.

³⁶ FERNÁNDEZ TORRES, Juan Ramón (2016), *Loc. Cit.*

b. La STC 143/2017.

El otro pronunciamiento al que nos referiremos sería la STC 143/2017, de 14 de diciembre. En este caso, el Tribunal Constitucional tuvo que resolver sobre la impugnación de la regulación relativa al Informe de Evaluación de Edificios que se encontraba contenida en la LRRR 8/2013³⁷. Los preceptos cuestionados fueron los arts. 4, 5 y 6 así como las Disposiciones Transitoria Primera y Final Decimoctava³⁸. Finalmente, el TC declaró

³⁷ Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

³⁸ En este caso, el art 4, al regular el Informe de Evaluación de los edificios, se encargaba de señalar qué propietarios podrían ser requeridos para que acreditaran la situación de sus edificios y en relación a qué cuestiones habrían de hacerlo. Además, se encargaba de señalar aquellos contenidos que habría de incluir el informe y disponía una periodicidad mínima de 10 años para el mismo, aun cuando admitía la posibilidad de que las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos establecieran una menor.

Junto con todo esto, elevaba a la categoría de infracción urbanística el incumplimiento del deber de cumplimentar el Informe de Evaluación en tiempo y forma e imponía a los propietarios obligados a realizar el informe el deber de remitir una copia del mismo al órgano que determinara la Comunidad Autónoma, con la finalidad de que formara parte de un Registro integrado único.

El art 5, por su parte, disponía que los informes servirían para nutrir los censos de construcciones, edificios, viviendas y locales precisados de rehabilitación, a los que se refería la Disposición adicional primera de la propia ley.

El art 6 se encargaba de precisar quiénes podrían suscribir los informes de evaluación, y, entre ellos, disponía qué había de entenderse por “técnico facultativo competente”. De hecho, en relación a dichos técnicos, admitía la posibilidad de que recabaran el criterio experto de determinadas entidades y asociaciones de personas con discapacidad. Por último, imponía la obligación de que las deficiencias observadas se incluyeran en el informe, bajo el criterio y la responsabilidad del técnico competente que lo suscribiera.

En cuanto a la Disposición transitoria primera, establecía los edificios y los plazos en relación a los que, como mínimo, debería de hacerse efectiva la obligación de disponer del informe. Además, disponía la inclusión del informe resultante de la Inspección Técnica de Edificios en el de evaluación y reconocía que este último se tendría por producido cuando el que se hubiera realizado hubiera tenido en cuenta aquellas exigencias autonómicas o locales, igual o más exigentes que las reguladas por la ley 8/2013.

Para finalizar, la Disposición final decimoctava remitía a una posterior Orden del Ministerio de Industria, Energía y Turismo y del Ministerio de Fomento, la determinación de las cualificaciones requeridas para suscribir los Informes de Evaluación de Edificios, así como la de los medios de acreditación.

inconstitucionales los apartados 2 a 6 del art 4, el artículo 6 íntegramente, también la disposición transitoria primera y la disposición final decimoctava³⁹.

Antes de exponer la argumentación del tribunal respecto de las competencias concurrentes en esta materia, vamos a hacer referencia a alguno de los caracteres del Informe de Evaluación de Edificios, los cuales nos ayudarán a comprender mejor esta figura.

Lo primero que debemos de tener en cuenta es que el Informe de Evaluación que regulaba la LRRR traía causa del ITE (regulado en el RDL 8/2011 y al que nos hemos venido refiriendo). De hecho, en la STC 143/2017 se lleva a cabo una remisión respecto de la anteriormente analizada STC 5/2016. Concretamente, se hace referencia a las diferencias entre uno y otro informe, dado que el pronunciamiento de 2016 ya aludía al informe de evaluación, refiriéndose a éste como un instrumento más amplio que el ITE, que lo habría sustituido, y que, además de la evaluación del estado de conservación del edificio, comprendería también la evaluación de “las condiciones de accesibilidad universal y de eficiencia energética”.

El Informe de Evaluación se regulaba por parte del art 4 LRRR respecto de edificios con tipología de uso urbanístico “residencial colectivo”.

En cuanto a su contenido, el TC consideró que éste comprendía, en primer lugar, la evaluación del estado de conservación del edificio, es decir, “la comprobación del cumplimiento de las exigencias básicas de calidad de los edificios que forman parte del deber de conservación de las edificaciones”. Junto a ello, señaló que otro de los elementos que lo componían consistía en la evaluación de las condiciones básicas de accesibilidad universal, determinando si el edificio es susceptible de que se realicen en él ajustes razonables. Por último, se hizo referencia a que el informe de evaluación también debía contener el certificado de eficiencia energética (así lo señalaba el art 4.2 de la LRRR), que entonces se encontraba regulado por el RD 235/2013.

Por otra parte, tanto la inspección como la elaboración del informe de evaluación no se le encomendaban a la Administración competente, sino a profesionales privados, salvo en lo referido a los edificios propiedad de la Administración.

³⁹ En cualquier caso, todos los preceptos cuestionados fueron derogados expresamente por la disposición derogatoria única.b) del RDL 7/2015 (incluidos los arts. 4.1 y 5 que seguían en vigor).

Siguiendo lo expuesto en la STC 143/2017, el tribunal entendió que el valor de este Informe de Evaluación de Edificios no solo era informativo. También consideró que servía a los efectos del control del deber de conservación, tanto en lo relativo a la posible exigencia de subsanación de las deficiencias observadas como a la posible realización de las mismas en sustitución y a costa de los obligados, añadiendo que “todo ello sin perjuicio de la aplicación de las medidas disciplinarias y sancionadoras que contemple la legislación urbanística”.

En cualquier caso, apuntó que, salvo la certificación de la eficiencia energética del edificio, el resto de los contenidos del informe eran susceptibles de ser reemplazados por el informe de inspección técnica que, como ya hemos visto al analizar la STC 5/2016, les corresponde regular a las Comunidades Autónomas.

Terminada la caracterización del informe de evaluación de edificios, vamos a pasar a analizar la distribución competencial señalada en la STC 143/2017. Dicho pronunciamiento se refiere al informe como un documento único integrado por tres evaluaciones distintas (que se corresponderían con cada uno de los tres elementos que formaban parte de su contenido y a los que ya nos hemos referido), de modo que se analiza la competencia material del Estado para regular cada una de ellas.

De esas tres evaluaciones, el TC comienza señalando que solo una estaría relacionada con el medio ambiente o la energía: el certificado de eficiencia energética. Para defender esto se argumentó que tiene un valor orientativo sobre la eficiencia energética y el cumplimiento de los compromisos de España con Europa en el horizonte 2020.

Concretamente, el tribunal relacionó la certificación de la eficiencia energética que debía incluirse en el informe de evaluación con dos títulos competenciales propios del Estado⁴⁰: con el previsto en el art 149.1. 23ª CE (legislación básica sobre protección del medio ambiente) y el previsto en el art 149.1. 25ª CE (bases del régimen energético).

Además, refiriéndose a su propia jurisprudencia, apuntó que tienen carácter básico (según el art 149.1. 23ª CE) las normas estatales que persiguen la información y publicidad. Tras esto último, señaló que, si el Estado tiene competencia para regular la certificación de eficiencia energética, también la tendrá para integrarla en el informe de evaluación. Sin embargo, matizó que esto será así aun cuando su alcance (“valor informativo para las Administraciones y los ciudadanos en general, así como los obligados a realizarla”) varíe, “no como consecuencia de

⁴⁰ Se trata de dos títulos competenciales a los que ya nos hemos referido en el apartado dedicado a analizar la distribución competencial en materia de eficiencia energética edificatoria (págs. 3 y 4).

una nueva regulación de la certificación de la eficiencia energética, sino de las condiciones con que el informe de evaluación ha sido regulado en la ley impugnada”.

En cualquier caso, una vez afirmado esto último, el tribunal señaló que ninguno de los títulos competenciales previstos en los arts. 149.1. 23ª y 149.1. 25ª CE habilitarían al Estado para regular las otras dos evaluaciones contenidas en el informe: la evaluación del estado de conservación del edificio y la de las condiciones de accesibilidad.

Tras ello, se dedicó a analizar si la regulación de estas dos últimas evaluaciones podría quedar amparada en otros títulos competenciales estatales. Descartó en primer lugar que pudiera aplicarse la competencia reconocida en el art 149.1. 1ª CE, en la medida en que el informe implicaba la obligación de carácter periódico a cargo de los propietarios de realizar una inspección por un profesional externo, relativa al estado de la edificación y al cumplimiento de las condiciones básicas de edificabilidad y comunicar los resultados obtenidos al órgano autonómico competente. Para ello, se remitió al razonamiento emitido en la STC 5/2016 en relación a la citada competencia.

Igualmente, el tribunal hizo referencia a la conclusión alcanzada en la STC 5/2016 respecto de la aplicación del título competencial previsto en el art 149.1. 13ª CE. Al igual que en aquel caso, el TC entendió que las dos evaluaciones examinadas propias del informe (relativas al estado de conservación del edificio y de accesibilidad) no tendrían una incidencia directa sobre la actividad económica general. Sí que podrían llegar a tenerla si las deficiencias puestas de manifiesto por las mismas implicaran la obligación de realizar obras. Sin embargo, al depender esto último de lo que determinen las legislaciones urbanísticas autonómicas (y dentro del marco fijado por éstas, también de lo que regulen las ordenanzas municipales), esa situación no dependía de que se incluyeran las evaluaciones en el informe que era objeto de impugnación.

Por tanto, no las consideró como relevantes para la economía general. Además, con base en su carácter informativo, el TC entendió que sería dudosa la aportación de las mismas respecto de “la consecución de los objetivos de reactivación y recuperación del sector de la construcción, o al relanzamiento de la industria de materiales, y de las destinadas a las instalaciones de edificación o de las tecnologías renovables”. Como consecuencia de todo lo anterior y en palabras del propio tribunal, se concluyó que no se estaba ante un criterio global de ordenación de un sector económico concreto, y tampoco ante una medida ejecutiva necesaria a efectos de conseguir los objetivos propuestos en el ámbito de la ordenación del sector de la vivienda.

Otro de los títulos competenciales examinados en la STC 143/2017 fue el previsto en el art 149.1. 18ª CE⁴¹. A este respecto, comenzó el TC afirmando la falta de conexión entre las dos evaluaciones y la responsabilidad patrimonial de la Administración o la expropiación forzosa. También descartó que puedan quedar cubiertas por la competencia del Estado sobre el procedimiento administrativo común. La razón por la que se defendió esto último consistió en que el tribunal no entendía que en el supuesto planteado se establecieran principios o normas que definieran la estructura general del procedimiento que debiera seguirse por parte de la administración para el ejercicio de su actividad jurídica. Añadió, que ni siquiera se tenía la pretensión de regular los elementos esenciales de un “procedimiento administrativo común singular” en función del tipo de actividad administrativa ejercitada.

Por último, en relación con el título competencial previsto en el art 149.1. 18ª CE, se razonó si era posible la aplicación de la competencia relativa a las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas. Para ello se hizo referencia a la STC 141/2014, de 11 de septiembre, que entendió que sí que tenía cabida dentro de dicho título competencial el sistema informativo integrado que se encontraba regulado en la Disp. Adicional 1ª del TRLS, el cual, a su vez, había sido integrado en el sistema de información regulado en la Disp. Adicional 1ª de la Ley 8/2013.

A partir de esto y dado que, según el tribunal, tanto la estructura como el funcionamiento de ambos sistemas de información eran idénticos, concluyó que sí que quedaría amparado el sistema previsto en la ley 8/2013 por el título competencial relativo a las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas. En cualquier caso, matizó que la regulación del informe de evaluación impugnado solo podría tener cabida en dicho título competencial siempre que ésta fuera necesaria para garantizar el sistema de información integrado y su regulación no excediera de lo básico, dedicándose a analizarlo.

Finalmente, entendió que la regulación examinada superaba los límites exigidos para incardinarse en el título competencial, de modo que no se insertaba en “el ámbito de las relaciones interadministrativas, persiguiendo asegurar la colaboración con el fin de mejorar

⁴¹ Que señala la competencia exclusiva del Estado relativa a: “*las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas*”.

el acceso a la información sobre suelo y urbanismo”. En su lugar, entendió que dicha regulación perseguía imponer el modo concreto y los procedimientos mediante los que la información ha de ser obtenida, “condicionando así la posibilidad de las Comunidades Autónomas de desarrollar sus propios sistemas de información”. Además, para reforzar esto último, se vino a recordar el hecho de que la información relativa al cumplimiento de los requisitos técnicos de edificación, incluidos los de accesibilidad y energéticos, debe obrar en poder de las administraciones competentes, ya que dicha información sería necesaria para el ejercicio de sus competencias urbanísticas mientras que la certificación de la eficiencia energética vendría exigida, tanto para las nuevas edificaciones como para las existentes, por el RD 235/2013.

Por último, se expuso que la regulación examinada interfería en la manera en que las Comunidades Autónomas controlan el cumplimiento del deber de conservación que recae sobre determinados propietarios, esto debido a que el Estado no estaría competencialmente habilitado para regular técnicas o instrumentos urbanísticos cuya finalidad fuera verificar el cumplimiento de esos deberes de los propietarios.

Por lo tanto, el TC negó que el Estado sea competente para imponer la evaluación del estado de conservación de los edificios y del cumplimiento de las condiciones de accesibilidad. Sin embargo, sí que se reconoció la constitucionalidad del art 4.1 de la ley 8/2013, que exigía que los propietarios de inmuebles, que estuvieran ubicados en edificaciones con tipología residencial de vivienda colectiva, acreditaran la situación en la que se encontraran aquellos en relación con el estado de conservación del edificio y con el cumplimiento de la normativa vigente sobre accesibilidad universal, así como sobre el grado de eficiencia energética de los mismos.

2.6.3 Conclusiones.

En resumen, y con base en los razonamientos que acabamos de exponer, el Estado no va a poder regular la Inspección Técnica de Edificios. Los títulos competenciales recogidos en los arts. 149.1. 1ª, 149.1. 13ª y 149.1. 23ª CE no le habilitan para ello, quedando esta materia en manos de las Comunidades Autónomas, dada la posibilidad de que asuman el urbanismo como competencia exclusiva propia (art 148.1. 3ª CE).

Si la competencia en relación con esta figura está clara, también se habrían despejado las dudas en torno al ente habilitado para ordenar los contenidos propios de otros informes (Informe de Evaluación de Edificios) próximos a la inspección técnica. De esta forma, sabemos que el Estado no podrá entrar a regular cuestiones relacionadas con la evaluación del estado de conservación de los edificios o sobre sus condiciones de accesibilidad. Estas materias no quedarían amparadas por las competencias contenidas en los arts. 149.1. 1ª, 149.1. 13ª y 149.1. 18ª CE. Tampoco se produciría dicha habilitación con base en lo dispuesto por los arts. 149.1. 23ª y 149.1. 25ª CE aun cuando estos últimos sí que legitimarían al Estado para regular la certificación de la eficiencia energética.

De esta forma, podemos entender que, dentro del contenido de la inspección técnica de edificios, la certificación de la eficiencia energética entrará dentro del ámbito competencial del Estado. Pues bien, dado que la certificación quedaría englobada dentro del ámbito más amplio de la eficiencia energética, hemos de poner en relación todo lo que acabamos de exponer con el análisis de la distribución competencial en esa materia de eficiencia, que también hemos realizado⁴².

Vemos cómo el Estado cuenta con la competencia para el establecimiento de normativa básica sobre eficiencia energética, y a las Comunidades Autónomas les corresponde la competencia de desarrollo normativo y ejecución de dicha normativa básica⁴³.

Por tanto, la conclusión final a la que llegamos es la siguiente: en el ámbito de la inspección técnica de edificios, habremos de acudir a la normativa autonómica reguladora de la misma; sin embargo, para las cuestiones relativas a la certificación de la eficiencia energética, la regulación aplicable será la normativa básica de origen estatal, sin perjuicio de la eventual normativa de desarrollo y ejecución dictada por las Comunidades Autónomas que también habrá de ser tenida en cuenta.

Buscando aportar un ejemplo práctico de esto último nos referiremos al caso concreto de Castilla y León. Regulada la inspección técnica de edificios en el RUCYL (Sección 1ª del Capítulo III, Título IV), el art 317.1. b) dispone la inclusión de la certificación energética del edificio en el informe de inspección (que se adjuntará al certificado emitido por el técnico

⁴² *Vid., supra*, págs. 3 y 4.

⁴³ Ya explicamos que las competencias autonómicas podían referirse de forma genérica al ámbito energético (caso de Castilla y León) o directamente a la eficiencia energética (Andalucía, Cataluña y Aragón).

competente tras la inspección). En línea con la conclusión alcanzada, dicho precepto remite la realización de la certificación energética a lo dispuesto por el RD 235/2013 (de origen estatal y ahora derogado por el RD 390/2021).

2.7 Requisitos mínimos de eficiencia energética: la relación entre la certificación y el CTE.

No podemos concluir nuestro análisis de la certificación energética, como mecanismo que permite conocer los niveles de eficiencia energética de los edificios, sin referirnos a los requisitos mínimos (de eficiencia) que éstos deben reunir.

La exposición de motivos del RD 235/2013 ya disponía que el certificado de eficiencia energética debía incluir, además de información objetiva sobre la eficiencia energética de un edificio, valores de referencia tales como requisitos mínimos de eficiencia energética. En cualquier caso, se especificaba que dichos requisitos no se incluían en el propio real decreto, ya que se establecían en el Código Técnico de la Edificación (CTE).

Aprobado por Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, el CTE es un instrumento normativo que fija las exigencias básicas de calidad de los edificios y de sus instalaciones⁴⁴. Tiene como fin la mejora de la calidad de la edificación y la promoción de la innovación y la sostenibilidad⁴⁵. Siguiendo con lo dispuesto en la exposición de motivos del RD 314/2006, a través del código se da satisfacción a ciertos requisitos básicos de la edificación relacionados con la seguridad y el bienestar de las personas, que se refieren tanto a la seguridad estructural y de protección contra incendios, como a la salubridad, la protección contra el ruido, el ahorro energético o la accesibilidad para personas con movilidad reducida.

Actualmente, la exposición de motivos del RD 390/2021⁴⁶, al referirse al antiguo contenido del RD 235/2013, señala en pasado el hecho de que los requisitos mínimos de eficiencia energética de los edificios o partes de los mismos no se incluían en el real decreto; en cambio,

⁴⁴ Así lo describe en su propia exposición de motivos el RD 314/2006.

⁴⁵ GONZÁLEZ BUSTOS, M.^a Ángeles. “Marco jurídico y actuaciones administrativas sobre la eficiencia energética de los edificios”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 316, 2017, pp. 153.

⁴⁶ Que, como hemos apuntado, habría derogado el RD 235/2013.

utilizando el presente, reconoce que esto se debía a que los mismos se encuentran establecidos en el CTE. Por tanto, podemos concluir que los requisitos mínimos de eficiencia energética siguen estando regulados por el Código Técnico de la Edificación.

Junto con esto último, en el art 6.4 del RD 390/2021, al reconocerse que el certificado de eficiencia energética no supondrá en ningún caso la acreditación del cumplimiento de ningún otro requisito exigible al edificio, se señala que éste deberá cumplir previamente con los requisitos mínimos de eficiencia energética que fije la normativa vigente en el momento de su construcción.

Es decir, para que pueda producirse la certificación energética, los edificios deben cumplir previamente con los requisitos mínimos de eficiencia energética fijados por la normativa que se encontraba vigente en el momento en que fueron construidos⁴⁷. Si seguimos la interpretación realizada de la exposición de motivos del RD 390/2021, la normativa que fija actualmente (y también hemos visto que lo hizo durante la vigencia del RD 235/2013) los requisitos mínimos de eficiencia energética de los edificios sería el CTE.

2.7.1 Requisitos vigentes en la actualidad.

Como acabamos de señalar, el Código Técnico de la Edificación regula cuestiones relacionadas con la seguridad y el bienestar de las personas, nos hemos referido a la protección que dispensa contra incendios o frente al ruido; también hemos hecho referencia a que se ocupa de cuestiones relativas a la salubridad o incluso a la accesibilidad para personas con movilidad reducida. Sin embargo, aquella parte de su contenido que nos interesa en relación a los requisitos mínimos de eficiencia energética será la relativa al ahorro energético.

Esto se debería a que el art 4 de la Directiva 2002/91/CE⁴⁸, que imponía el deber a los Estados Miembros de tomar las medidas necesarias para garantizar el establecimiento de “unos requisitos mínimos de eficiencia energética de los edificios”, fue transpuesto, junto con el resto de las exigencias relativas a la eficiencia energética de los edificios previstas en los arts. 5 y 6

⁴⁷ Esto anteriormente se encontraba previsto en el art 5.4 del RD 235/2013.

⁴⁸ Directiva 2002/91/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativa a la eficiencia energética de los edificios.

de la Directiva, en el *Documento Básico de Ahorro de Energía (DB-HE)* contenido en la Parte II del RD 314/2006⁴⁹.

Igualmente, cuando en virtud del RD 732/2019⁵⁰ se modificó este documento básico, en la exposición de motivos del real decreto se justificó la necesidad de dicha reforma tomando como base la obligación establecida por la Directiva 2010/31/UE de revisar y actualizar los requisitos mínimos de eficiencia energética periódicamente, a intervalos no superiores a cinco años, con el fin de adaptarlos a los avances técnicos del sector de la construcción.

Por tanto, podemos concluir que los requisitos mínimos de eficiencia energética de los edificios serán los previstos en el DB-HE. Por esta razón, vamos a tratar de comprender en mayor profundidad su contenido.

Actualmente, el Documento Básico tiene por objeto establecer reglas y procedimientos que permiten cumplir el requisito básico de ahorro de energía. A su vez, a través de dicho requisito básico se pretende conseguir dos objetivos previstos en el apartado 1 del art 15 del CTE: por una parte, se busca lograr un uso racional de la energía necesaria para la utilización de los edificios, reduciendo a límites sostenibles su consumo, y, por otra, se pretende conseguir que una parte de ese consumo proceda de fuentes de energía renovable, como consecuencia de las características de su proyecto, construcción, uso y mantenimiento.

Para el cumplimiento de esos objetivos, en el art 15 del CTE se enuncian una serie de exigencias básicas que se aplican tanto a los edificios públicos como a los privados (art 2.1 del CTE), e, igualmente, tanto a los edificios nuevos como a las reformas de los existentes⁵¹. De forma más precisa, en virtud del art 1.4 del CTE hemos de señalar que habrán de cumplirse “en el proyecto, la construcción, el mantenimiento, la conservación y el uso de los edificios e instalaciones, así como en las intervenciones en los edificios existentes”.

Dichas exigencias básicas se desarrollan en el DB-HE y se corresponden con cada una de las secciones en que éste se estructura, de modo que, siguiendo lo dispuesto en la introducción del Anejo I del RD 732/2019 (por virtud del cual vendría dada la redacción actual del DB-

⁴⁹ Así lo reconoce la exposición de motivos del RD 732/2019.

⁵⁰ Real Decreto 732/2019, de 20 de diciembre, por el que se modifica el Código Técnico de la Edificación, aprobado por el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo.

⁵¹ GONZÁLEZ RÍOS, Isabel. *Los entes locales ante la transición y sostenibilidad energética: nuevos desafíos jurídico-administrativos para 2030/2050*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2021. pp. 160.

HE), la correcta aplicación de cada sección supone el cumplimiento de la exigencia básica correspondiente. Además, como también se dispone en la citada introducción, la correcta aplicación del conjunto del Documento Básico (se entiende que de todas sus secciones) supone la satisfacción del requisito básico de ahorro de energía, lo cual, debemos entender que supone el cumplimiento de los requisitos mínimos de eficiencia energética exigidos a los edificios.

De esta forma, dado que el cumplimiento de las exigencias básicas enunciadas en el art 15 se corresponde con el cumplimiento de los requisitos mínimos de eficiencia energética, nos centraremos ahora en conocer cuáles son.

Previamente, hemos de matizar que en cada sección del DB-HE se señalan los edificios a los que será de aplicación cada exigencia básica (referido fundamentalmente a la distinción entre edificios de nueva construcción y a las intervenciones en edificios existentes); por lo tanto, para que un edificio cumpla los requisitos mínimos de eficiencia energética no tiene por qué satisfacer todas las exigencias básicas contenidas en el DB-HE, sino solamente aquellas en cuyo ámbito de aplicación fuera subsumible.

Vamos a comenzar refiriéndonos a la exigencia básica HE 0 (art 15.1 del CTE), que es objeto de desarrollo en la sección HE 0 del DB-HE. A través de la misma se busca la limitación del consumo energético según la zona climática de la ubicación del edificio, de su uso y para el supuesto de edificios existentes, en función del alcance de la intervención. Además, siguiendo lo dispuesto por esta exigencia básica, el consumo energético se satisfará en gran medida mediante el uso de energía procedente de fuentes renovables.

Por otra parte, la exigencia básica HE 1 (art 15.2 del CTE) de condiciones para el control de la demanda energética, se centra en la envolvente térmica de los edificios. Ésta se encuentra desarrollada en la sección HE 1 del DB-HE y requiere que los edificios cuenten con una envolvente que, por sus características, permita limitar las necesidades de energía primaria para alcanzar el bienestar térmico en función de la zona climática de la ubicación del edificio, del régimen de verano y de invierno, del uso del edificio, y, para el caso de edificios existentes, en función del alcance de la intervención.

De la redacción del art 15.2 del CTE también se desprende la finalidad de esta exigencia básica consistente en que los elementos de la envolvente térmica cuenten con unas características que les permitan evitar las descompensaciones en la calidad térmica de los distintos espacios habitables. Igualmente, se dispone que las características de las particiones

interiores han de limitar la transferencia de calor entre unidades de uso, y entre las unidades de uso y las zonas comunes del edificio.

La exigencia básica HE 2 (art 15.3 del CTE), relativa a las condiciones de las instalaciones térmicas, se corresponde con la sección HE 2 del DB-HE. Proclama que las instalaciones térmicas de las que dispongan los edificios serán apropiadas para lograr el bienestar térmico de sus ocupantes. Además, remite su propio desarrollo al Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios (RITE) y señala que su aplicación quedará definida en el proyecto del edificio.

Por tanto, el art 15.3 del CTE (de igual manera que en la sección HE 2 del DB-HE), remite al RITE el desarrollo de los requisitos de ahorro de energía en relación con el rendimiento de las instalaciones térmicas, lo cual se entiende que se realiza con el fin de optimizar su consumo de energía, que está sujeto a modificación y actualización, para adaptarlo a las necesidades de eficiencia energética⁵².

Dado que los requisitos mínimos de eficiencia energética que se exigen a los edificios, en relación con las instalaciones térmicas, se encuentran previstos en el RITE, nos referiremos brevemente a su contenido. El Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios se encuentra regulado por el RD 1027/2007⁵³. En su propio art 1 se reconoce que el reglamento tiene por objeto establecer las exigencias de eficiencia energética que deben cumplir las instalaciones térmicas en los edificios.

Concretamente, dichas exigencias se encuentran previstas en el art 12 del RITE⁵⁴, el cual, previamente a su exposición, proclama que las instalaciones térmicas deben diseñarse y calcularse, ejecutarse, mantenerse y utilizarse, de tal forma que globalmente se mejore la eficiencia energética y, como consecuencia de ello, se reduzcan las emisiones de gases efecto invernadero y otros contaminantes atmosféricos. Se apunta que esto se conseguirá mediante

⁵² CANTÓ LÓPEZ, M.^a Teresa, “La eficiencia energética y el compromiso de la descarbonización en el sector de la edificación”, en VALENCIA MARTÍN, German (coord.) y ROSA MORENO, Juan (coord.), *La transformación renovable del modelo energético*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2020, pp. 471.

⁵³ Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios.

⁵⁴ Nos referiremos a la última redacción de este precepto, que viene dada por el Real Decreto 178/2021, de 23 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios.

la utilización de sistemas eficientes energéticamente, de sistemas que permitan la recuperación de energía y la utilización de las energías renovables y residuales.

Tras todo esto y concretando las exigencias de eficiencia energética, el art 12 se dedica a establecer una serie de requisitos que deberán cumplir las instalaciones térmicas y entre los que se encuentran: el cumplimiento del diseño ecológico por los equipos de generación de calor y frío; garantizar que en la distribución del calor o del frío no se produzcan cambios importantes en la temperatura del fluido; también que las instalaciones térmicas estén dotadas de instrumentos de regulación y control del consumo de energía; el aprovechamiento de las energías renovables, buscándose así cubrir con éstas parte de las necesidades del edificio, e, incluso, el aprovechamiento y recuperación de energías residuales⁵⁵.

Las exigencias habrán de ser cumplidas durante el diseño y dimensionado de las instalaciones y también durante su ejecución, mantenimiento y uso (art 1 del RITE). Además, en el RITE se determinan igualmente los procedimientos que permiten acreditar su cumplimiento. En cuanto a las instalaciones térmicas a las que se les aplicarán, hemos de precisar que serán tanto a las propias de edificios de nueva construcción, como a las que se reformen en edificios existentes (exclusivamente en lo que a la parte reformada se refiere), además, también se aplicará en lo relativo al mantenimiento, uso e inspección de todas las instalaciones térmicas (art 2.2 del RITE).

Por último, y terminando con el contenido del RITE, en su art 31 se regulan las inspecciones periódicas de eficiencia energética a las que se someterán las instalaciones térmicas. Su finalidad consiste en comprobar el cumplimiento de las exigencias previstas en el reglamento. Resulta destacable el hecho de que la facultad inspectora se le atribuye a los agentes autorizados por las comunidades autónomas, correspondiéndoles a éstas un control sobre un porcentaje importante de los informes emitidos elegidos al azar⁵⁶. Junto a esto, en la IT 4 (Inspección Técnica 4) se especifican las instalaciones que serán objeto de estas inspecciones, el contenido, plazo, criterios de valoración y las medidas a adoptar como resultado de las mismas, según las características de la instalación.

Volviendo al contenido del CTE, hemos de referirnos a la exigencia básica HE 3 (art 15.4 del CTE), desarrollada en la sección HE 3 del DB-HE. Se refiere a las condiciones de las instalaciones de iluminación, y dispone que los edificios han de contar con las instalaciones

⁵⁵ GONZÁLEZ RÍOS, Isabel (2021), *Op. Cit.* pp. 163-164.

⁵⁶ *Id.*

de iluminación adecuadas a las necesidades de los usuarios y que sean eficaces energéticamente. Para ello, se señala que contarán con un sistema de control que permita ajustar su funcionamiento a la ocupación real de la zona, así como de un sistema de regulación que optimice el aprovechamiento de la luz natural en las zonas que reúnan unas determinadas condiciones.

La exigencia básica HE 4 (art 15.5 del CTE) sería la relativa a la contribución mínima de energía renovable para cubrir la demanda de agua caliente sanitaria. A través de esta exigencia, que a su vez se encuentra desarrollada en la sección HE 4 del DB-HE, se busca que los edificios satisfagan la demanda de agua caliente sanitaria y de climatización de piscina cubierta utilizando, en gran medida, energía que proceda de fuentes renovables o de procesos de cogeneración renovables, bien generada en el propio edificio o bien mediante la conexión a un sistema urbano de calefacción.

Por último, hemos de referirnos a la exigencia básica HE 5 (art 15.6 del CTE), relativa a la generación mínima de energía eléctrica. Desarrollada en la sección HE 5 del DB-HE, en ella se proclama la incorporación, en los edificios con elevado consumo, de sistemas de generación de energía eléctrica procedente de fuentes renovables para uso propio o suministro a la red.

Expuesto todo esto y para terminar de analizar los requisitos mínimos de eficiencia energética exigidos actualmente a los edificios, cabe destacar la reforma operada en su momento por la ley 8/2013, que, buscando garantizar el cumplimiento de las exigencias básicas contenidas en el CTE, modificó su art 1⁵⁷. De esta forma y como hemos apuntado anteriormente, las exigencias de ahorro energético se deberán cumplir “en el proyecto, la construcción, el mantenimiento, la conservación y el uso de los edificios y sus instalaciones, así como en las intervenciones en los edificios existentes”; se buscó extender el cumplimiento de las mismas al mayor número de edificaciones posibles⁵⁸.

⁵⁷ Concretamente se produjo la modificación del art 1.4 del CTE en virtud de la disposición final 11ª.1º.1 de la ley 8/2013.

⁵⁸ GONZÁLEZ RÍOS, Isabel (2016), *Op. Cit.* pp. 134.

2.7.2 Exigibilidad de cumplimiento de los requisitos.

Los requisitos que acabamos de exponer se corresponden con la redacción actual del CTE, tras la entrada en vigor del RD 732/2019, en virtud del cual se produjo la última modificación del código (y, concretamente, del art 15 del CTE y del DB-HE).

En consecuencia, si atendemos al contenido del art 6.4 del RD 390/2021 analizado anteriormente, nos encontramos con que el cumplimiento de estos requisitos solamente se les podrán exigir a los edificios construidos desde la fecha de entrada en vigor del RD 732/2019, esto es, desde el 28 de diciembre de 2019 (disposición final segunda).

Para los edificios construidos con anterioridad, hemos de aclarar que tanto el art 15 como el DB-HE formaban parte del CTE cuando este fue aprobado a través el RD 314/2006. El código ha experimentado diversas modificaciones desde entonces por lo que, en función del momento en que haya sido construido cada edificio, habrá de acudir a las distintas versiones del CTE para conocer los requisitos que les son exigibles.

Resulta importante señalar que la certificación energética de los edificios se llevará a cabo mucho tiempo después de su construcción. Esto se debe al modo en que se vincula a la realización de la inspección técnica de edificios. Siguiendo lo dispuesto en el art 317.1.b del RUCYL, la certificación energética del edificio se incluirá en el informe de inspección que se adjuntará, como anexo inseparable, al certificado emitido por el técnico competente de haber realizado la inspección. Es decir, la certificación energética constituirá uno de los contenidos de la inspección técnica de los edificios.

Pues bien, si acudimos a lo dispuesto en el art 316.1 del RUCYL nos encontramos con que éste impone el deber de que todos los edificios se sometan a una primera inspección técnica dentro del año natural siguiente a aquel en que se cumplan cuarenta años desde su fecha de terminación. Por lo tanto, no se realizará la certificación energética de los edificios hasta transcurridos cuarenta años desde la fecha en que se terminó su construcción.

Sin embargo, no deberá transcurrir dicho lapso de tiempo para que a los edificios de nueva construcción les sea exigible el cumplimiento de los requisitos mínimos de eficiencia energética. La licencia urbanística, cuya obtención requieren las “*construcciones e instalaciones de todas clases de nueva planta*” (art 97.1.a de la LUCYL), se erige como sistema de control de la aplicación del CTE en esta clase de edificios.

Siguiendo lo dispuesto por el art 98. 1 de la LUCYL, las licencias se otorgarán conforme a lo dispuesto en la legislación y en el planeamiento urbanístico vigentes en el momento de la resolución (siempre que ésta se produzca dentro del plazo reglamentariamente establecido). Por lo tanto, la concesión de las licencias se va a realizar en consonancia con el cumplimiento de aquellos requisitos previstos en el CTE que les sean exigibles a los edificios en función de su tipología.

De hecho, esto quedaría refrendado por lo dispuesto en el art 291.1 del RUCYL que dispone que las licencias urbanísticas deben otorgarse de acuerdo a las previsiones de la normativa urbanística vigente en el momento de la resolución.

En cualquier caso, no solo habrá que acompañar las solicitudes de licencia junto con aquella documentación necesaria para valorar el cumplimiento del contenido del CTE (art 99.1.a de la LUCYL); sino que, además, los servicios jurídicos y técnicos municipales (o en su defecto de la Diputación Provincial) emitirán informe sobre la conformidad de esa solicitud con las exigencias del código aplicables.

Recapitulando; el CTE se encarga de establecer los requisitos mínimos de eficiencia energética exigidos a los edificios. Concretamente, es el DB-HE el encargado de regularlos de modo que la satisfacción de los requisitos se corresponde con el cumplimiento de cada una de las exigencias básicas de que el documento se compone; de hecho, los edificios solamente deberán cumplir aquellas exigencias en cuyo ámbito de aplicación fueran subsumibles.

El cumplimiento de los requisitos se hace necesario a efectos de que pueda llevarse a cabo la certificación energética. Sin embargo, se exigirá el cumplimiento de aquella redacción del CTE que se encontraba vigente en el momento en que el edificio en cuestión fue construido. Por último, el hecho de que hayan de transcurrir cuarenta años desde la construcción de los edificios para que se produzca la primera certificación energética no va a implicar que haya de esperarse otro tanto para que a los edificios de nueva construcción les sea exigible el cumplimiento de los requisitos mínimos de eficiencia energética. En su lugar, vía licencia urbanística, cuya obtención se les requiere a esta clase de edificios, podrá llevarse a cabo el control del cumplimiento del contenido del CTE.

3. EL OBJETIVO: UN PARQUE DE EDIFICIOS DE EMISIONES CASI CERO.

Como hemos explicado, uno de los grandes objetivos de la eficiencia energética edificatoria consiste en lograr un parque de edificios de emisiones casi cero. Se buscaría reducir el consumo energético de tal modo que las emisiones asociadas al mismo sean prácticamente inexistentes. A este respecto, una figura muy importante, a la que se ha recurrido y que ahora nos dedicaremos a analizar, sería la de los edificios de consumo energético casi nulo.

También denominados como NZEB (por sus siglas en inglés: *Nearly Zero Energy Building*⁵⁹), nos vamos a dedicar a analizarlos desde el punto de vista de nuestro ordenamiento jurídico. Para ello, expondremos el concepto de edificio de consumo energético casi nulo vigente, los requisitos exigidos a efectos de que un edificio pueda adquirir tal consideración, matizaremos que clase de edificaciones pueden ser incluidas dentro de esta categoría y trataremos de diferenciarlos de una figura semejante como sería la de los edificios de alto rendimiento energético.

Dejando a un lado la figura de los NZEB; si se pretende lograr esa drástica reducción de las emisiones asociadas a los edificios, no debemos olvidar que, por su magnitud y antigüedad, el parque edificatorio existente constituye uno de los principales focos en los que habrán de centrarse las medidas que sean emprendidas a tal fin. Por esta razón, también vamos a dedicarnos a analizar un elemento clave como sería el fomento de la rehabilitación.

Concretamente, nos centraremos en estudiar el impulso que se le ha dado a la misma a los efectos de que sirva como instrumento para llevar a cabo medidas de eficiencia energética. Previamente, a modo de aclaración, trataremos de explicar por qué no existe una verdadera obligación de rehabilitar. Tras ello y ya entrando en el análisis de la rehabilitación pretendido, nos centraremos en analizar ejemplos concretos del fomento de la rehabilitación energética llevado a cabo por las distintas leyes de cambio climático.

⁵⁹ GONZÁLEZ RÍOS, Isabel. “Los edificios de consumo casi nulo de energía: un reto para la protección ambiental, la diversificación energética y la rehabilitación urbana”. *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 103, 2019, pp. 19.

3.1 Los NZEB en el ordenamiento jurídico español.

3.1.1 Concepto de edificios de consumo energético casi nulo.

Hemos de acudir a lo dispuesto por la disposición adicional cuarta del RD 56/2016⁶⁰ en la que se recoge la definición legal de los NZEB. Concretamente, se transpone el contenido del art 2.2 de la Directiva 2010/31/UE.

Se entiende como edificios de consumo de energía casi nulo a aquellos con un nivel de eficiencia energética muy alto, que se determinará de conformidad con el anexo I de la citada Directiva. Es decir, para determinar el nivel de eficiencia energética de los NZEB se lleva a cabo una remisión al anexo I de la Directiva 2010/31/UE, el cual, regula a su vez el “Marco general común del cálculo de la eficiencia energética de los edificios”.

Sin embargo, lo más importante de la definición prevista en el RD 56/2016, es el hecho de que, en línea con la descripción dada en la introducción, se exige que la cantidad casi nula o muy baja de energía requerida por esta clase de edificios esté cubierta, “en muy amplia medida”, por energía procedente de fuentes renovables, incluyéndose en ésta la producida «in situ» o en el entorno. Por lo tanto, se entiende que el concepto de NZEB se vincula a una demanda de energía baja y a que ésta proceda principalmente de energías renovables producida a través del autoconsumo⁶¹.

Cabe destacar que la disposición adicional cuarta del RD 56/2016 ha sido entendida como una norma inapropiada para definir los NZEB, argumentándose que ni se refiere a la edificación, ni a las exigencias mínimas de ahorro energético, ni al uso de energías renovables producidas «in situ»⁶².

⁶⁰ 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.

⁶¹ GONZÁLEZ RÍOS, Isabel (2019), *Op. Cit.* pp. 24.

⁶² *Ibid.* pp. 25.

De hecho, el derogado RD 235/2013, como consecuencia de la modificación operada por el artículo primero del RD 564/2017⁶³, se remitía a esta definición en su disposición adicional segunda, tratando de conectarla con la regulación que él mismo ofrecía respecto de los NZEB. Entiendo que esto era acertado ya que, a pesar de que seguía estando contenida en el RD 56/2016, la definición legal de los NZEB quedaba vinculada a una normativa que incidía directamente en el ámbito de la eficiencia energética edificatoria.

En cualquier caso, el actual RD 390/2021, al regular los edificios de consumo energético casi nulo (también en su disposición adicional segunda), no se refiere al contenido del RD 56/2016. Por lo tanto, pese a que la definición expuesta sigue vigente, aportando el concepto sobre lo que debemos entender como edificios de consumo energético casi nulo, ya no se produce la remisión citada.

3.1.2 *Requisitos exigidos.*

Una vez aclarado el concepto, vamos a pasar a analizar los requisitos que se exigen para que un edificio sea considerado como NZEB. Para ello, hemos de partir de lo dispuesto por la disposición adicional segunda del RD 390/2021, la cual señala que los requisitos mínimos que han de satisfacer los edificios de consumo energético casi nulo serán los que “*en cada momento*” se determinen en el CTE. El uso de esta expresión entrecomillada es muy importante y ya se recogía en la disposición adicional segunda del RD 235/2013 tras su citada modificación por el art primero del RD 564/2017.

Antes de la reforma, el citado Real Decreto se remitía al CTE para que éste determinara en su momento los requisitos mínimos de eficiencia energética que deberían cumplir los NZEB; después, esos requisitos quedaron identificados con los que en cada momento fije el código⁶⁴. Es decir, hasta ese momento, no se habían concretado los requisitos exigibles para que un edificio pudiera ser considerado como NZEB y se preveía que sería el CTE el que los determinaría en lo sucesivo. En cambio, con la introducción de la citada expresión, no solo

⁶³ Real Decreto 564/2017, de 2 de junio, por el que se modifica 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.

⁶⁴ GONZÁLEZ RÍOS, Isabel (2019), *Op. Cit.* pp. 26.

se hizo efectiva dicha remisión pudiéndose ya acudir al código para conocer los requisitos, sino que además se admitió la posibilidad de que varíen coyunturalmente.

En un primer momento, los NZEB pasaron a ser edificios que debían cumplir las exigencias mínimas de eficiencia energética previstas en el CTE. Esto se debía a que, en línea con la modificación de la disposición adicional segunda del RD 235/2013, el artículo primero. Tres de la Orden FOM/588/2017⁶⁵, introdujo una nueva definición de edificio de consumo de energía casi nulo en el Documento Básico DB-HE “Ahorro de Energía” del CTE. Concretamente, en la Sección HE 0, Apéndice A Terminología, se pasó a describir los NZEB como: “Edificio que cumple con las exigencias reglamentarias establecidas para edificios de nueva construcción en las diferentes secciones de este Documento Básico”. Fruto de esto último, si un edificio se ajustaba a los requisitos que el CTE exigía para la obra nueva, debía adquirir la consideración de NZEB, sin más especificaciones⁶⁶.

En la práctica, esta configuración suponía considerar como NZEB a cualquier edificio de nueva construcción. Como hemos visto, los requisitos mínimos de eficiencia energética, cuyo cumplimiento se exige a los edificios de forma previa a que se lleve a cabo la certificación, se corresponden con las exigencias previstas en el DB-HE del CTE. De esta forma y a pesar del contenido de la definición prevista en el RD 56/2016, si para que un edificio fuera considerado como NZEB bastaba con que cumpliera las exigencias previstas en el Documento Básico para edificios de nueva construcción, cualquier edificio de esta índole que reuniera los requisitos que ya de por sí le eran exigidos normalmente, debía ser considerado de consumo energético casi nulo.

En la actualidad, como también hemos expuesto, la última redacción del DB-HE vendría dada por el Anejo I del RD 732/2019. Es en la introducción, al señalarse el ámbito de aplicación del Documento Básico, donde se define qué es lo que se entiende como edificio de consumo de energía casi nulo, precisándose que será “aquel edificio, nuevo o existente, que cumple con las exigencias reglamentarias establecidas en este Documento Básico «DB

⁶⁵ Orden FOM/588/2017, de 15 de junio, por la que se modifican el Documento Básico DB-HE “Ahorro de energía” y el Documento Básico DB-HS “Salubridad”, del Código Técnico de la Edificación, aprobado por Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo.

⁶⁶ AYLÓN DÍAZ-GONZÁLEZ, Juan Manuel, “Home, sweet home: la política comunitaria sobre los edificios de consumo de energía casi nulo”, en GONZÁLEZ RÍOS, Isabel (dir.), *Servicios de interés general y protección de los usuarios: educación, sanidad, servicios sociales, vivienda, energía, transportes y comunicaciones electrónicas*, Dykinson, Madrid, 2018, pp. 389.

HE Ahorro de Energía» en lo referente a la limitación de consumo energético para edificios de nueva construcción”⁶⁷.

Es decir, los edificios de consumo energético casi nulo quedarían ahora equiparados a aquellos edificios, nuevos o existentes, acordes con el contenido para edificios de nueva construcción de la exigencia básica HE 0 (art 15.1 del CTE y sección HE 0 del DB-HE), relativa a la limitación del consumo energético⁶⁸.

Esta identificación ha sido criticada por la falta de concreción de la que adolece; no se determina el porcentaje de energías renovables requeridas en los NZEB ni las necesidades energéticas del edificio a las que deben aplicarse; además, se ha apuntado que tampoco afecta de forma generalizada a toda intervención en la edificación⁶⁹.

En definitiva, en la disposición adicional segunda del RD 390/2021 se sigue señalando que los requisitos mínimos que habrán de satisfacer los NZEB serán los que “en cada momento” se determinen en el CTE, y, en base a lo dispuesto en el propio código, bastará con que los edificios cumplan el contenido previsto para edificios de nueva construcción de la exigencia básica HE 0 del DB-HE, para que sean considerados de consumo energético casi nulo; estos serán ahora los requisitos mínimos que habrán de satisfacer los NZEB.

Sobre la base de todo lo anterior, cabe apuntar la existencia de una cierta desconexión entre la definición de los NZEB del RD 56/2016 y la regulación del CTE que les es aplicable.

Es cierto que, tras las últimas reformas, la exigencia básica HE 0 (art 15.1 del CTE) señala que el consumo energético de los edificios se satisfará “en gran medida”, mediante el uso de energía que proceda de fuentes renovables, lo cual podría acercarla a la definición prevista en el RD 56/2016 que, de igual modo que la ofrecida por el art 2.2 de la Directiva 2010/31/UE, dispone que la cantidad “casi nula o muy baja” de energía que requieran los NZEB deberá de estar cubierta, “en muy amplia medida”, por energía de dicha procedencia.

Sin embargo, entre las exigencias básicas que el CTE señala que habrán de cumplir los NZEB, no se requiere que la energía que necesiten tenga que haber sido producida “«in situ» o en el entorno”, cosa que, como hemos visto, sí que se recoge en la definición del RD 56/2016 y en la prevista en la Directiva 2010/31/UE. Por tanto, el autoconsumo no se

⁶⁷ En el Anejo A Terminología del DB-HE se reproduce esa misma definición.

⁶⁸ Cuya descripción hemos realizado *supra*, pág. 36.

⁶⁹ GONZÁLEZ RÍOS, Isabel (2021), *Op. Cit.* pp. 199.

configura como uno de los requisitos exigidos por el código a los NZEB a pesar de que en la definición de esta clase de edificios sí que está previsto como uno de sus rasgos característicos.

3.1.3 *¿Qué edificios pueden ser NZEB?*

Otra de las cuestiones que debemos analizar sería qué clase edificios pueden adquirir la consideración de NZEB. Cabe plantear si se trata de una categoría solamente aplicable a edificios de nueva construcción o si por el contrario también pueden serlo los edificios antiguos.

Lo cierto es que al definirse los NZEB en la disposición adicional cuarta del RD 56/2016 esto no se resuelve. Tal y como hemos explicado, se hace referencia a los NZEB como aquellos edificios con un nivel de eficiencia muy alto sin entrar a realizar más especificaciones, y, tras esto, se regula la cantidad casi nula o muy baja de energía requerida por los mismos en los términos analizados.

Hemos de acudir a la definición de los edificios de consumo energético casi nulo prevista en la introducción del DB-HE del Código Técnico de la Edificación. En ella se hace referencia a los NZEB como edificios nuevos o existentes que cumplen con las exigencias a las que nos hemos referido en el apartado anterior. Por tanto, ambas clases de edificios, tanto aquellos de nueva construcción como los pertenecientes al parque edificatorio existente, van a poder adquirir la consideración de NZEB.

Cabe destacar que en la disposición adicional segunda del RD 235/2013 se fijaba el objetivo de que, a más tardar, el 31 de diciembre de 2020 los edificios nuevos serían NZEB. Junto a ello, dicho precepto también disponía que después del 31 de diciembre de 2018, los edificios nuevos, que fueran a estar ocupados y fueran de titularidad pública, también serían de consumo energético casi nulo.

Se entiende que ambos objetivos se habrían cumplido. De hecho, a día de hoy (superadas las dos fechas), a todos los edificios nuevos, tanto a los de titularidad pública como los que se encuentran bajo titularidad privada, se les exige satisfacer los requisitos mínimos de eficiencia energética que, a su vez, se corresponden con el cumplimiento de las exigencias básicas que componen el DB-HE del CTE. Pues bien, si tenemos en cuenta que bastará con que cumplan

el contenido previsto para la categoría de edificios a la que todos ellos pertenecen (edificios de nueva construcción) en una de esas exigencias básicas -la exigencia HE 0-, a efectos de adquirir la consideración de NZEB, podemos afirmar que actualmente todos los edificios nuevos, tanto públicos como privados, vayan a estar ocupados o no, serán de consumo energético casi nulo.

Sin embargo, no deja de resultar llamativa la redacción actual de la disposición adicional segunda del RD 390/2021⁷⁰. En ella se recoge ahora el deber de que los edificios nuevos, que vayan a estar ocupados y sean de titularidad pública, sean edificios de consumo de energía casi nulo, pero nada se dice a cerca del resto de edificios de nueva construcción. Entiendo que, una vez cumplidos los objetivos anteriormente previstos, este precepto actúa con fines puramente ejemplarizantes, recordando que desde el 3 de junio de 2021 (fecha de entrada en vigor del RD 390/2021), los edificios nuevos propiedad de la administración son de consumo energético casi nulo.

3.1.4 Edificios de alto rendimiento energético.

Por último, resulta importante diferenciar los NZEB de una figura con la que presentan algunas similitudes como sería la de los edificios de alto rendimiento energético.

Para hablar de edificios de alto rendimiento energético, hemos de acudir a la Ley 15/2014⁷¹. Su disposición adicional decimotercera se refiere a la posibilidad de que las Administraciones públicas del sector público estatal (aquellas a las que se refiere el apartado 2 del art 3 del TRLCSP⁷²) puedan adquirir bienes, servicios y edificios que tengan un alto rendimiento energético. Se lleva a cabo una remisión al anexo de la propia ley, conforme al cual, se realizarán dichas adquisiciones.

⁷⁰ Que, por contenido, habría sustituido a la disposición adicional segunda del RD 235/2013.

⁷¹ Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa.

⁷² Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. Sin embargo, éste último habría sido sustituido por la Ley 9/2017, de contratos del sector público, por lo que hay que entender que la remisión se hace a la ley vigente.

Para conocer a qué nos estamos refiriendo cuando hablamos de ese “alto rendimiento energético” de los edificios, hemos de acudir a lo dispuesto por el apartado f) del anexo. En él se señala que la Administración pública del sector público estatal deberá adquirir solamente edificios o suscribir nuevos contratos de arrendamiento respecto de inmuebles que cumplan los requisitos mínimos de eficiencia energética fijados por la normativa interna, de acuerdo con lo previsto en los arts. 4 y 5 de la Directiva 2010/31/UE. Es decir, se estaría refiriendo a aquellos edificios que cumplan los requisitos mínimos de eficiencia energética fijados por el CTE⁷³.

Por tanto, cuando hablamos de edificios de alto rendimiento energético nos estamos refiriendo a aquellos que puede comprar o alquilar el sector público estatal y que cumplen las exigencias básicas previstas en el DB-HE del CTE.

Siguiendo con el régimen jurídico de los edificios de alto rendimiento, en el apartado f) se lleva a cabo una matización, disponiendo que la calificación exigible a los edificios de uso administrativo regulados en el anexo, “en tanto no se modifique la regulación vigente que en esta materia incluye el Código Técnico de la Edificación”, será una clase C para los indicadores de demanda energética de calefacción y refrigeración y para el indicador de consumo de energía primaria no renovable.

Por otra parte, se señala que el rendimiento energético de esta clase de edificios se determinará mediante los certificados de eficiencia energética regulados en el RD 235/2013⁷⁴.

En cualquier caso, se excluye la aplicación de todo el contenido del apartado f) que acabamos de exponer cuando la finalidad de la adquisición o arrendamiento sea la renovación en profundidad o demolición del edificio. Tampoco se aplicará cuando se busque la devolución del edificio al tráfico jurídico, sin ser ocupado por las Administraciones públicas a las que se refiere el propio anexo, ni cuando se pretenda preservarlo para su protección.

A partir de la descripción realizada, procederemos ahora a diferenciar los edificios de consumo energético casi nulo de los de alto rendimiento energético. Ya habíamos apuntado que nuestra regulación interna identificaba anteriormente los NZEB con aquellos edificios que cumplieran las exigencias mínimas de eficiencia energética derivadas del CTE. Esto, dada

⁷³ GONZÁLEZ RÍOS, Isabel (2019), *Op. Cit.* pp. 35.

⁷⁴ Se hace necesaria una actualización del precepto que remita al reciente RD 390/2021.

la configuración de los edificios de alto rendimiento energético vista, suponía un problema pues implicaba una equiparación entre unos y otros.

Es cierto que algunas circunstancias los distinguían; por ejemplo, los edificios de alto rendimiento energético no quedaban vinculados al hecho de necesitar una escasa aportación energética o a que ésta procediera en gran parte de energías renovables, cosa que sí sucedía en el caso de los NZEB⁷⁵. Sin embargo, se identificaban ambas clases de edificios con aquellos que cumplieran las exigencias de eficiencia energéticas del CTE.

Se entiende⁷⁶ que la Directiva 2012/27/UE⁷⁷, cuyo anexo III fue objeto de transposición por el anexo de la ley 15/2014 analizado, no pretendía imponer una contratación pública (adquisición o arrendamiento) de NZEB.

Como muestra de ello, se apunta el plazo establecido a nivel comunitario⁷⁸ para que los edificios públicos fueran NZEB (se estableció el 31 de diciembre de 2018 como fecha en la cual los edificios públicos ya deberían reunir esas características). Además, esta última regulación comunitaria se refería a los edificios nuevos, y no a los existentes cuando fueran comprados o alquilados por la administración⁷⁹.

Hoy en día esto se habría solucionado parcialmente; como hemos visto, el CTE identifica los NZEB con aquellos edificios que cumplen las exigencias de limitación del consumo energético (exigencia básica HE 0 del DB-HE). Por lo tanto, los NZEB sólo quedarían vinculados con el cumplimiento de una parte del total de las exigencias que habrían de satisfacer los edificios de alto rendimiento energético.

De esta forma, se habrían eliminado las dificultades explicadas a la hora de diferenciar ambos conceptos; las dos clases de edificios deben cumplir el contenido de la exigencia básica HE 0 del DB-HE; sin embargo, no se identifican exactamente con la misma clase de edificios puesto que los edificios de alto rendimiento energético deben cumplir, a mayores, el resto de las exigencias previstas en el Documento Básico HE “Ahorro de Energía”.

⁷⁵ GONZÁLEZ RÍOS, Isabel (2019), *Op. Cit.* pp. 35.

⁷⁶ *Id.*

⁷⁷ Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética, por la que se modifican las Directivas 2009/125/CE y 2010/30/UE, y por la que se derogan las Directivas 2004/8/CE y 2006/32/CE.

⁷⁸ Art 9.1.b. de la Directiva 2010/31/UE.

⁷⁹ GONZÁLEZ RÍOS, Isabel (2019), *Op. Cit.* pp. 35.

3.2 El fomento de la rehabilitación energética.

Tal y como lo hemos apuntado, si se pretende contar con un parque edificatorio de emisiones casi cero, los edificios existentes constituyen una gran parte del que será el ámbito de aplicación de aquellas medidas de eficiencia energética encaminadas a lograr dicho objetivo.

En este contexto, la rehabilitación de edificios cobra una especial importancia. Lo primero que hemos de hacer es definirla; precisar a qué nos estamos refiriendo. Para ello, nos serviremos de una definición de origen doctrinal sobre la rehabilitación de viviendas, pero adaptándola a la edificación en general. De esta forma, nos estaremos refiriendo a la intervención en uno o varios edificios que va más allá de las meras obras de conservación y mantenimiento (pese a que las pueda incluir) para su adecuación estructural (estabilidad) y funcional (concretamente, se hace referencia a esa adecuación en materia de estanqueidad, seguridad, salubridad, accesibilidad, aislamiento térmico, mejora de la eficiencia energética, adecuación de las instalaciones, etc.), con el fin de adaptar el edificio, parcial o totalmente, a las condiciones y exigencias de la Ley de Ordenación de la Edificación (LOE)⁸⁰, del CTE y demás disposiciones complementarias⁸¹.

Vamos a analizar cómo se ha fomentado la rehabilitación con el fin de que ésta sirva de medio para la implantación de medidas de eficiencia energética; es decir, como instrumento para la reducción del consumo energético. No han sido las leyes propiamente urbanísticas las encargadas de llevar a cabo dicha labor. Sin ir más lejos, el TRLSRU, como norma encargada de regular específicamente la rehabilitación urbana, apenas hace referencia a esta materia, limitándose a autorizar la ocupación de las superficies de espacios libres o de dominio público en aquellos supuestos en que sea necesario para la realización de obras que consigan reducir, al menos en un 30%, la demanda energética anual de calefacción o refrigeración del edificio (art 24.5). Por esta razón, nos centraremos en el contenido de las leyes de cambio climático, en las que se establece una regulación muy interesante a los efectos de impulsar la rehabilitación energética.

⁸⁰ Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.

⁸¹ Definición extraída de: ALONSO IBÁÑEZ, María Rosario, “La eficiencia energética de los edificios y el marco jurídico de la rehabilitación urbana”, en GALERA RODRIGO, Susana (ed. lit.) y GÓMEZ ZAMORA, Mar (ed. lit.), *Políticas locales de clima y energía: teoría y práctica*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2018, pp. 430.

3.2.1 ¿Existe la obligación de rehabilitar?

Antes de comenzar nuestro análisis y con el objetivo de descubrir si se podrá imponer la realización de esta clase de intervenciones rehabilitadoras, hemos de examinar si existe una verdadera obligación de rehabilitar.

Para ello, nos centraremos en determinar si esta práctica forma parte del contenido del denominado deber legal de conservación, el cual se incluye entre los deberes y obligaciones que integran el derecho de propiedad⁸². Así lo confirma el art 15 del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLRSRU) que lo regula, refiriéndose a los deberes comprendidos en el derecho de propiedad de los terrenos, las instalaciones, construcciones y, en lo que a nosotros nos interesa, de las edificaciones; cualquiera que sea la situación en la que se encuentren.

Tal y como ha sido reconocido por el Tribunal Supremo (en la ya citada⁸³ STS de 26 de junio de 2007⁸⁴, RJ 2007/8362⁸⁵) el deber de conservación constituye una “manifestación inequívoca” de la función social propia del “derecho de propiedad urbanística” (art. 33.2 CE). Para afirmar esto, argumentó que “las razones de seguridad y de salubridad, e incluso de ornato público”, que ahora veremos que integran las condiciones legales en las que se exige la preservación de los edificios, “son valores sociales indudables”, y, por tanto, se puede decir que la justificación del cumplimiento de este deber “deriva naturalmente” de esa función social.

El alcance del deber legal de conservación se corresponde con los tres niveles que en la exposición de motivos de la ley 8/2013, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (LRRR), se señala que lo configuran, y que se encuentran previstos en el TRLRSRU. El primero de ellos, que sería un nivel básico o estricto, conlleva destinar la edificación a usos compatibles con la ordenación territorial y urbanística (art 15.1.a del TRLRSRU) y la necesidad

⁸² GONZÁLEZ RÍOS, Isabel (2021), *Op. Cit.* pp. 178.

⁸³ *Vid., supra*, pág. 21.

⁸⁴ STS de 26 de junio de 2007: “*El deber de conservación es una manifestación inequívoca de la función social que tiene el derecho de propiedad urbanística (artículo 33.2 de la C.E) porque las razones de seguridad y de salubridad, e incluso de ornato público, son valores sociales indudables, y puede decirse por ello que la acreditación del cumplimiento del deber de conservación deriva naturalmente de aquella función social*”.

⁸⁵ GONZÁLEZ RÍOS, Isabel (2021), *Op. Cit.* pp. 178.

de garantizar la seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato legalmente exigibles (en el art 15.1.b del TRLSRU se recoge el deber de conservar los edificios en las condiciones legales de seguridad, salubridad, accesibilidad universal, ornato y las demás que exijan las leyes para servir de soporte a dichos usos). Dentro de este primer nivel, se incluye además la necesidad de satisfacer los requisitos básicos de la edificación establecidos en el art 3.1 de la LOE (previsto en el art 17.3.a del TRLSRU particularmente para los casos en que se trate de edificaciones).

En el segundo nivel, el deber de conservación incluye los trabajos y obras necesarios para adaptar y actualizar progresivamente las edificaciones a las normas legales que les vayan siendo explícitamente exigibles en cada momento (art 17.3.b del TRLSRU). En la LRRR se matiza que no se trata de aplicar con carácter retroactivo la normativa, sino de incluir en el deber de conservación las obligaciones, que, para la edificación existente, explícitamente vaya introduciendo la normativa del sector con el objetivo de mantener sus condiciones de uso, de acuerdo con la evolución de las necesidades sociales.

Por último, el tercer nivel se compone de la regulación que ahora se encuentra contenida en el art 15.1.c del TRLSRU y que implica el deber de realizar las obras adicionales que la administración ordene por motivos turísticos o culturales o para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano. Las obras podrán consistir en la adecuación a todas o alguna de las exigencias básicas establecidas en el CTE, debiendo fijar la administración de manera motivada el nivel de calidad que deba ser alcanzado para cada una de ellas.

Una vez expuesto todo lo anterior, vamos a pasar ahora a analizar si la rehabilitación energética puede ser incardinada en el deber legal de conservación, y, consecuentemente, si su realización puede ser impuesta a los propietarios. Comenzaremos con el deber previsto en el art 15.1.b del TRLSRU. Concretamente, nos estamos refiriendo al deber de conservar las edificaciones en las condiciones legales de seguridad, salubridad, accesibilidad universal, ornato y las demás que exijan las leyes para servir de soporte a dichos usos. Parece claro que la reducción del consumo energético de los edificios no se llevará a cabo a efectos de su preservación en las condiciones legales apuntadas ni tampoco servirá de soporte a las mismas, por lo que no podrá exigirse a los propietarios la realización de intervenciones rehabilitadoras con ese fin con base en lo dispuesto en el art 15.1.b. del TRLSRU (que abarca por tanto la realización de otra clase de obras).

Por otra parte, en base a lo dispuesto por el art 17.3.a del TRLSRU, hemos de comprobar si las intervenciones relativas a la rehabilitación energética forman parte de aquellos trabajos y

obras necesarios para satisfacer los requisitos básicos de la edificación previstos en el art 3.1 de la LOE. Podemos afirmar que no se corresponde con el cumplimiento de ninguno de los requisitos relativos a la funcionalidad, a la seguridad o a la habitabilidad previstos en dicho precepto; ni siquiera con el requisito relativo al ahorro de energía y aislamiento térmico del subapartado c.3, pues, a través del mismo, no se busca reducir el consumo energético sino lograr un uso racional de la energía necesaria para la adecuada utilización del edificio.

Siguiendo lo dispuesto por el art 17.3.b del TRLSRU, también forma parte del deber de conservación la realización de aquellos trabajos y obras necesarios para adaptar y actualizar las instalaciones de los edificios a las normas legales que les sean explícitamente exigibles en cada momento. Actualmente, no existen disposiciones reguladoras de la rehabilitación energética cuyo cumplimiento se requiera de forma expresa a los edificios existentes, por lo que entendemos que las intervenciones rehabilitadoras tampoco podrán quedar amparadas por lo dispuesto en el art 17.3.b del TRLSRU.

Ya para finalizar, hemos de referirnos al contenido expuesto del art 15.1.c del TRLSRU. Es cierto, que en el caso de que la administración ordenase la realización de intervenciones de rehabilitación energética, no podría alegar que esto se debiera a motivos turísticos o culturales. Sin embargo, en la medida en que a través de dichas intervenciones se lograría reducir las emisiones de gases efecto invernadero asociadas a la edificación, sí que podría esgrimirse que las órdenes tendrían como fundamento la mejora de la calidad y la sostenibilidad del medio urbano. En cualquier caso, se matiza que esta obligación de realizar obras adicionales ordenadas por la Administración se establecerá *“hasta donde alcance el deber legal de conservación”*. Por esta razón, debemos entender que la obligación queda acotada por todo lo expuesto anteriormente.

De esta forma, dado que en ninguno de los supuestos examinados la rehabilitación energética tiene cabida en el deber de conservación, debemos entender que no se encuentra incluida en su alcance (no supera los dos primeros niveles que lo configuran), de modo que tampoco podrá incluirse en la obligación de realizar obras adicionales prevista en el art 15.1.c del TRLSRU; hay que negar así la posibilidad de que exista una obligación de rehabilitar.

3.2.2 *La perspectiva del cambio climático.*

Durante los últimos años se han venido aprobando las primeras leyes de cambio climático. A los cuerpos normativos existentes de origen autonómico, hemos de sumarles la reciente aprobación de una ley de ámbito estatal. Vamos a analizar su contenido en relación a la rehabilitación energética de edificios para poder comprender el impulso que se le pretende dar desde el punto de vista ambiental.

a. La rehabilitación en el ámbito regulatorio estatal.

A nivel estatal, se cuenta desde hace poco tiempo con la Ley 7/2021⁸⁶, de cambio climático y transición energética (LCCTE). En ella se recoge el compromiso del Gobierno de fomentar la renovación y rehabilitación de los edificios existentes, tanto públicos como privados, a efectos de alcanzar, entre otras cuestiones (como el uso eficiente de la energía o el uso de energía que proceda de fuentes renovables), la alta eficiencia energética y descarbonización a 2050 (art 8.4 de la LCCTE).

La LCCTE parte de una concepción integradora, de modo que a la hora de practicarse esta clase de intervenciones no se lleven a cabo de una forma aislada sino que también se tengan en cuenta otras circunstancias. De esta forma, en el art 8.3 se impone el deber de que las directrices y criterios de rehabilitación energética garanticen el mantenimiento y, cuando proceda, la mejora, de las condiciones de accesibilidad y usabilidad de los edificios e instalaciones. De hecho, se proclama que se fomentará la posibilidad de aunar ambos tipos de actuaciones rehabilitadoras en programas únicos o, al menos, alineados⁸⁷.

Con ese objetivo de fomento de la renovación y rehabilitación, se establece a cargo del Gobierno (art 8.4) la obligación de elaborar un Plan de Rehabilitación de Viviendas y Renovación Urbanas en un plazo inferior a seis meses desde que entrara en vigor la propia

⁸⁶ Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética.

⁸⁷ Entiendo que por “alineados” se está haciendo referencia al fomento de programas diferenciados (relativos a cada una de las clases de actuaciones citadas), pero vinculados entre sí mediante posibles remisiones mutuas y evitando contradicciones entre ambos, de modo que sus contenidos sean armónicos.

ley (cosa que se produjo el 22 de mayo de 2021). A través del mismo, se busca mejorar el parque edificado a efectos de cumplimentar los indicadores de eficiencia energética establecidos en los Planes Nacionales Integrados de Energía y Clima (PNIEC). Además, se busca garantizar la integración de esas actuaciones con el resto de los objetivos de mejora establecidos en la Agenda Urbana Española.

En todo caso, se matiza que el Plan de Rehabilitación deberá de seguir los criterios y objetivos recogidos en la estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España (ERESEE).

Otro elemento destacable de la LCCTE con relación a la rehabilitación energética lo encontramos en el art 8.5, el cual regula la posibilidad de que las Administraciones Públicas establezcan incentivos para favorecer la consecución de los objetivos previstos en el propio precepto. Lo relevante sería que en dicho apartado se otorga especial importancia a “la introducción de energías renovables en la rehabilitación de viviendas fomentando el autoconsumo”. Con esto vemos cómo la regulación estatal, a los efectos de la rehabilitación energética de viviendas, busca conectar ambas cuestiones: la introducción de energías renovables y el fomento del autoconsumo; siguiendo por lo tanto con la línea marcada por la disposición adicional cuarta del RD 56/2016 para los edificios de consumo energético casi nulo.

Además, saliéndonos de lo estrictamente perteneciente a la rehabilitación energética, nos permite concluir que para lograr la introducción de los dos elementos (introducción de renovables y fomento del autoconsumo) de manera conectada en el ámbito edificatorio, se opta por el uso de incentivos en lugar de por técnicas de policía. Ya vimos que el CTE ni siquiera impone el autoconsumo en el caso de los edificios de consumo energético casi nulo (al fijar los requisitos mínimos que deben reunir), aun cuando al definirse esta clase de edificios sí se hace referencia al uso de energías renovables producidas «in situ» o en el entorno (disposición adicional cuarta del RD 56/2016).

Considero que la utilización de técnicas de fomento puede constituir un acierto a efectos de abarcar el mayor número de edificios posible. Si se acude al uso de técnicas de policía, la variedad de edificios que componen el parque edificatorio llevaría, o bien a que se adoptara un régimen jurídico excesivamente genérico que estableciera una regulación de mínimos, o un régimen pormenorizado, que buscara adaptarse a las características del mayor número de edificios posible con su consiguiente dificultad. En cambio, el uso de incentivos podría facilitar que esta labor se lleve a cabo de una forma mucho más eficaz ya que la introducción

del autoconsumo surgirá de la propia iniciativa de los propietarios, quienes siempre tendrán en cuenta las características de su propia edificación. De esta forma, se podrán llevar a cabo intervenciones de mayor o menor calado, según los casos, pero sin tener que caer en el establecimiento de un régimen de mínimos.

Además, el uso de técnicas de policía podría traducirse en la articulación de un sistema de obligaciones que desconociera la situación económica de los propietarios, por lo que en muchos casos, podría suceder que éstos no pudieran hacer frente a las intervenciones que hubieran de practicarse. Esto no sucede con el uso de incentivos, que permite adecuarse a las características económicas de los sujetos; solo se practicarían las intervenciones en caso de que fuera posible, y, en muchos casos, recibiendo una ayuda económica que lo favorecería.

El funcionamiento de las Comunidades de vecinos aporta otro argumento en favor de los incentivos, ya que la realización de las intervenciones se podría vincular a la obtención de una serie de ayudas, no percibiéndose éstas en el caso de que las primeras no fueran realizadas. En cambio, si se acude al uso de técnicas de policía, se haría necesario el establecimiento de un sistema de inspección y control riguroso, incluso en principio de la potestad sancionadora, a través del cual pudiera verificarse el cumplimiento de las obligaciones impuestas a los propietarios; sistema que no podría evitar que siguiera existiendo un cierto margen de incumplimiento no detectado, dada la magnitud del parque edificatorio existente.

En cualquier caso, volviendo al contenido del apartado 5 y con enorme relevancia a efectos de fomentar la rehabilitación energética, también se destaca la especial atención que habrá de prestarse a la hora de establecer incentivos respecto de las instalaciones de pequeña potencia, la calefacción y la refrigeración cero emisiones.

Por último, en el art 8.6 LCCTE se matiza que las medidas que acabamos de explicar (así como el resto de las previstas en el propio art 8, la reglamentación técnica sobre energía y la Estrategia a largo plazo para la rehabilitación de edificios), habrán de ser coherentes con los objetivos establecidos en los sucesivos Planes Integrados de Energía y Clima.

La LCCTE regula además el establecimiento de un plan de reducción del consumo energético de la Administración General del Estado (disposición adicional novena). Será el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDEA) el encargado de presentarlo, con el objetivo de que los centros consumidores de energía pertenecientes a la Administración General del Estado reduzcan su consumo energético para el año 2030. De todos modos, se

específica que esto se producirá en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la LCCTE y que dicha reducción se llevará a cabo en consonancia con la «Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España» y el «Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030», mediante la realización de medidas de ahorro y eficiencia energética.

Para finalizar hemos de referirnos a uno de los preceptos de la LCCTE, ajeno al ámbito de la eficiencia energética, pero que tiene en cuenta que las intervenciones rehabilitadoras pueden reforzar igualmente a la reducción de emisiones de GEI. Si acudimos a lo dispuesto por el art 8.2 LCCTE, este impone el deber de que los materiales de construcción utilizados en la rehabilitación de edificios tengan la menor “huella de carbono” posible, buscándose así disminuir las emisiones totales en el conjunto de la actuación o del edificio.

Para entender el concepto de huella de carbono, se puede acudir a la definición dada en el art 1.2.a (Huella de carbono de organización) del RD 163/2014⁸⁸, que también es empleada por el Diccionario panhispánico del español jurídico para definirla. Así, según el Diccionario, la huella de carbono es la totalidad de gases efecto invernadero (GEI) provenientes, por efecto directo o indirecto, de la actividad de una organización.

b. La rehabilitación en el ámbito regulatorio autonómico.

Tres han sido las leyes aprobadas por las Comunidades Autónomas en materia de cambio climático: la ley 16/2017 de Cataluña⁸⁹, la ley 8/2018 andaluza⁹⁰ y la ley 10/2019⁹¹ de las Islas Baleares. Al igual que hemos hecho en el caso de la LCCTE, vamos a analizar el contenido propio de cada una de ellas a los efectos de ejemplificar cómo el fomento de la rehabilitación energética de edificios se ha venido produciendo de la mano de las leyes del cambio climático y no de la regulación urbanística.

⁸⁸ Real Decreto 163/2014, de 14 de marzo, por el que se crea el registro de huella de carbono, compensación y proyectos de absorción de dióxido de carbono.

⁸⁹ Ley 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático.

⁹⁰ Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía.

⁹¹ Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética.

i. Regulación catalana.

En el caso de la ley catalana nos centraremos en el contenido de su art 27. Su apartado primero comienza estableciendo una serie de objetivos generales a los que deberán ir encaminadas las medidas que se adopten en materia de urbanismo y vivienda. En lo que a nosotros nos interesa, se dispone que éstas deberán estar orientadas a un cambio de modelo urbanístico que priorice la rehabilitación del parque de viviendas.

Por otra parte, en el art 27.2.c se impone al Gobierno y administraciones locales catalanas el deber de promover el impulso de políticas activas que fomenten su rehabilitación energética. Además, se especifica que la Estrategia catalana para la renovación energética de los edificios debe priorizar la accesibilidad y la eficiencia energética de edificios y viviendas con aprovechamiento de energía renovable. Por último, se establece un mínimo de cincuenta mil viviendas anuales que deberán quedar cubiertas por la estrategia y, por tanto, rehabilitadas desde el punto de vista energético.

Cabe destacar que el hecho de que se haga referencia conjuntamente a la accesibilidad y a la eficiencia energética en relación a la Estrategia, podría corresponderse con esa concepción integradora de las intervenciones rehabilitadoras que ya apuntábamos al analizar el art 8.3 de la LCCTE.

Por último, destaca una medida que orbita en torno al concepto de “gran rehabilitación”. Concretamente, en el apartado primero de la disposición transitoria tercera, se impone el deber de que las solicitudes de licencia de edificios existentes sometidos a las mismas (a grandes rehabilitaciones), incluyan un diseño que cumpla los requisitos correspondientes a un edificio de consumo energético casi nulo⁹².

Para entender a que nos estamos refiriendo cuando se habla de una gran rehabilitación, debemos acudir a lo dispuesto por el art 4.j en el que se define como “conjunto de obras que consisten en el derribo de un edificio salvando únicamente sus fachadas o en una actuación global que afecta a la estructura o al uso general del edificio o la vivienda rehabilitados”.

⁹² Se especifica que las fechas a partir de las cuales esto sería exigible serían el 1 de enero de 2020 para edificios de titularidad privada y el 1 de enero de 2018 si son de titularidad pública; superadas las mismas, debemos entender que el contenido de este precepto es aplicable actualmente y que la redacción del apartado debe ser reformada.

Además, en el apartado 4 de la misma disposición transitoria, se impone al gobierno la obligación de promover, “mediante incentivos fiscales y ayudas”, la adopción de medidas a partir de las cuales los edificios existentes sometidos a una gran rehabilitación puedan adquirir la condición de NZEB.

ii. Regulación andaluza.

A los efectos del análisis que venimos realizando, nos interesa lo dispuesto en el art 36 de la ley 8/2018 andaluza. Dicho precepto perfila el alcance de las medidas específicas para la mitigación de emisiones por áreas estratégicas, que se han de establecer en el ámbito del Programa de Mitigación de Emisiones para la Transición Energética, del Plan Andaluz de Acción por el Clima.

Concretamente, al precisarse los fines para los que se adoptarán medidas en materia de edificación y vivienda (apartado 4) se hace referencia al impulso de la rehabilitación sostenible del parque edificatorio residencial y no residencial (letra a.). La rehabilitación energética, en la medida en que en último término busca la reducción de las emisiones asociadas a la edificación, responde a criterios de sostenibilidad, por lo que podría ser incluida en esa “rehabilitación sostenible” que se pretende incentivar.

Sin embargo, refiriéndose de forma más específica a su fomento, al precisarse los fines de las medidas en materia de energía (apartado 5), se recoge como uno de ellos la rehabilitación para mejorar la eficiencia energética (letra c.).

De la ley 8/2018 también nos interesa el contenido de su art 15, por el cual se regulan los planes municipales contra el cambio climático que elaborarán y aprobarán los municipios andaluces dentro del marco de las determinaciones del Plan Andaluz de Acción por el Clima.

Siguiendo lo dispuesto por dicho precepto, los planes recaerán sobre las áreas estratégicas en materia de mitigación de emisiones y adaptación establecidas en la propia ley. Si acudimos a lo dispuesto por el art 10.2, nos encontramos con que se consideran áreas estratégicas para la mitigación de emisiones la edificación y vivienda (letra c.) y la energía (letra d.). Fruto de esto y entendiendo la eficiencia energética edificatoria dentro del ámbito de la mitigación (tal y como hemos explicado), habremos de entender los planes municipales contra el cambio climático como instrumentos regulatorios de esta última materia.

En cualquier caso, nos interesa el contenido del apartado 2 en el cual se señalan una serie de elementos que “al menos” deberán contener dichos planes municipales contra el cambio climático. De entre ellos, resulta destacable la referencia a las actuaciones en materia de construcción y rehabilitación energética de las edificaciones municipales, al objeto de alcanzar los objetivos de eficiencia y ahorro energético establecidos en los propios planes (letra i.).

Para finalizar con el contenido del art 15, en su apartado 4 se impone el deber de que los ayuntamientos elaboren y aprueben un informe sobre el grado de cumplimiento de sus planes cada dos años. Esto resulta interesante dado que servirá para conocer el grado de cumplimiento de las posibles medidas de fomento de la rehabilitación energética edificatoria que vayan siendo emprendidas en los distintos municipios andaluces (comprendidas en sus respectivos planes contra el cambio climático), por periodos temporales de dos años. Por tanto, nos encontraremos ante un instrumento que permitirá analizarlas y compararlas periódicamente, pudiéndose conocer cuáles de ellas serían más efectivas.

iii. Regulación balear.

La última de las leyes de cambio climático a la que nos queda por referirnos es la ley 10/2019 de las Islas Baleares. Ya en su exposición de motivos apunta la especial importancia que le da a la rehabilitación energética de las edificaciones existentes. Para justificarlo, se basa en un argumento al que ya nos hemos referido anteriormente: se prevé que las edificaciones existentes conformen la mayoría del parque edificado de las próximas décadas.

A modo de puntualización, cabe destacar que nos encontramos ante un nuevo ejemplo de la concepción integradora apuntada en los casos de la LCCTE (art 8.3) y de la ley 16/2017 (art 27.2.c). En la ley balear se señala que la rehabilitación también permite mejorar el confort térmico y acústico de las edificaciones y combatir problemáticas como la pobreza energética.

Centrándonos en el fomento de la rehabilitación energética llevado a cabo a través de la misma, destaca que entre las medidas de ahorro y eficiencia energética que habrán de cumplirse de forma obligatoria en la reforma o rehabilitación de los edificios existentes⁹³ (art 30.2), se hace referencia a la labor, por parte de las administraciones públicas baleares, de facilitar e incentivar la rehabilitación de esta clase de edificios con una calificación energética

⁹³ Para determinar qué se entiende por reforma o rehabilitación de los edificios existentes, el art 30.2 parr. 2º remite al RD 314/2006 o a la normativa que lo sustituya.

superior a la que exija la normativa vigente. A este respecto, se impone el deber de que la consejería competente en materia de cambio climático (en colaboración con las administraciones insulares y locales) elabore “una guía de mejores prácticas” (art 31.2).

De igual modo, se impone a esas administraciones públicas la obligación de establecer programas de subvenciones, de ayudas y políticas fiscales, destinadas a conseguir eficiencia energética en la rehabilitación de viviendas, con especial atención a los colectivos más vulnerables (art 31.4). De hecho, se regula la posibilidad de establecer estrategias de financiación basadas en mecanismos de recuperación de las inversiones realizadas a partir del ahorro energético.

Si en la STC 87/2019 el tribunal constitucional admitía que no había impedimento para que las Comunidades Autónomas desarrollen el “común denominador normativo sobre la eficiencia energética de los edificios”; es decir, para que se eleven los mínimos fijados por la legislación básica estatal, en el art 32.1 de la ley 10/2019, buscando impulsar la rehabilitación energética, se establece la obligación del Gobierno autonómico consistente en fijar reglamentariamente “los requisitos y valores adicionales” a esos estándares mínimos de eficiencia energética que deberán cumplir las reformas y rehabilitaciones de las edificaciones existentes.

Por otra parte, el hecho de que la certificación energética actúe como técnica de estímulo para la mejora de la eficiencia energética⁹⁴ implica que el contenido del art 35.2 de la ley balear sirve también para fomentar que a través de la rehabilitación, indirectamente, se pueda reducir el consumo energético de los edificios. Esto se debe a que, siguiendo lo dispuesto en dicho precepto, no podrá obtenerse el certificado de obra correspondiente a la intervención rehabilitadora si previamente no se ha obtenido el certificado de eficiencia energética.

Vemos cómo nos encontramos ante la ley -de las leyes autonómicas analizadas- más prolífica en lo que al fomento de la rehabilitación energética se refiere. Junto con todo lo expuesto, en ella se establece (apartado 1.e de la disposición adicional sexta) que el impulso de medidas que fomenten la rehabilitación energética en las instalaciones turísticas constituye uno de los criterios generales en los que se inspirarán las políticas que contribuyan a la lucha contra los efectos del cambio climático y a la transición hacia un modelo energético más sostenible (políticas que la disposición adicional sexta impone al gobierno el deber de impulsar). También se regula como criterio general la adaptación de la normativa urbanística a los

⁹⁴ Por las razones expuestas en el apartado correspondiente (págs. 11-15).

efectos de minimizar las barreras a la rehabilitación energética del parque edificado existente (apartado 7.c).

Por último, para terminar nuestro examen sobre el modo en que la ley balear impulsa la rehabilitación energética, hemos de referirnos al contenido de dos de las disposiciones adicionales que la conforman. Por un lado, en la disposición adicional octava se recoge el compromiso de las administraciones públicas baleares de realizar una planificación para la rehabilitación progresiva de su parque edificado, buscando mejorar su eficiencia energética. Por otro, en la disposición adicional décima tercera se regula la posibilidad de que las administraciones competentes en materia urbanística establezcan y apliquen condiciones urbanísticas en sus planes para hacer viables y favorecer las rehabilitaciones de edificios con la finalidad de mejorar la eficiencia energética.

Fuera de esta última materia, pero logrando también que la rehabilitación de edificios sirva para reducir las emisiones de GEI, la ley balear, al igual que la LCCTE, se refiere a la huella de carbono de los materiales empleados en la rehabilitación (art 31.5). Busca que sean las administraciones públicas las que fomenten el uso de materiales en atención a su huella. Sin embargo, a diferencia de la ley de ámbito estatal, no impone el deber de que estos materiales cuenten con la menor huella de carbono posible.

4. CONCLUSIONES.

A la luz del análisis realizado a lo largo del presente trabajo, las conclusiones alcanzadas son las siguientes:

1. La distribución competencial vigente en el ámbito de la eficiencia energética edificatoria, lejos de suponer un problema, puede ayudar a que la reducción del consumo energético sea llevada a cabo de una forma efectiva y sin contradicciones; es el Estado el que fija los criterios generales que después han de ser desarrollados y ejecutados por las Comunidades Autónomas.
2. Se hace necesario que el sistema empleado para calificar la eficiencia energética de los edificios vuelva a contar con una base legal, por lo que debe reformarse el RD 390/2021 de modo que acoja un régimen similar al que se encontraba previsto en el anexo II del RD 47/2007.
3. El hecho de que la certificación energética se deje en manos de técnicos privados no tiene por qué resultar problemático; sin embargo, ello exige que los criterios conforme a los cuales vaya a comprobarse la situación de los edificios deben ser absolutamente reglados.
4. La nueva dimensión que se le ha dado a la certificación energética, funcionando ahora también como técnica de estímulo, puede resultar muy útil de cara a mejorar la eficiencia energética del parque de edificios en el futuro. El modo en que se configuran las recomendaciones; la información sobre la relación coste-eficacia; el señalamiento de la secuencia temporal más favorable para la realización de las medidas propuestas o el hecho de que éstas deban ser técnicamente viables, entre otras, constituye un verdadero acierto.
5. Resultaría conveniente que se aprueben leyes reguladoras de la eficiencia energética en aquellas Comunidades Autónomas carentes de las mismas, puesto que esto permitiría reducir el grado de dispersión normativa que caracteriza a la certificación energética en esos territorios y serviría para regular esta figura con mayor grado de detalle.

6. Pese a que la exigencia del cumplimiento de los requisitos mínimos de eficiencia energética previstos en el CTE opera a través de la licencia urbanística, resulta contraproducente que haya que esperar cuarenta años para que sea realizada la primera certificación energética de un edificio.
7. Se hace preciso reformar el CTE, siguiendo la línea marcada por el RD 56/2016 y por la normativa comunitaria, de modo que se introduzca el autoconsumo entre las exigencias básicas que deben reunir los NZEB.
8. La reducción de las emisiones asociadas a la edificación no solo debe llevarse a cabo a través de los NZEB. Además, las intervenciones rehabilitadoras en el parque de edificios existente son de vital importancia dada la magnitud de aquél.
9. No se ha fomentado masivamente la rehabilitación energética a través de leyes pertenecientes al ámbito urbanístico; en su lugar, han sido las distintas leyes de cambio climático u otras leyes las encargadas de realizar dicha labor.
10. Para incorporar de manera conjunta la introducción de energías renovables y el fomento del autoconsumo en el ámbito edificatorio, se debe dar preferencia al uso de incentivos (en mi opinión más eficaces) sobre las técnicas de policía.

BIBLIOGRAFÍA

- CASARES MARCOS, Anabelén. “Informe de evaluación de edificios y eficiencia energética”. *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 39, 2016, pp. 1-68.
- COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: El Pacto Verde Europeo*. 2019.
- FERNÁNDEZ TORRES, Juan Ramón. “La ordenación de la inspección urbanística también es competencia de las Comunidades Autónomas (acerca de la STC 5/2016, de 21 de enero (RTC 2016, 5))”. *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 36/2016, 2016, parte Comentarios.
- GALERA RODRIGO, Susana y GÓMEZ ZAMORA, Mar. *Políticas locales de clima y energía: teoría y práctica*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2018.
- GONZÁLEZ BUSTOS, M.^a Ángeles. “Marco jurídico y actuaciones administrativas sobre la eficiencia energética de los edificios”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 316, 2017, pp. 141-177.
- GONZÁLEZ RÍOS, Isabel. “Los edificios de consumo casi nulo de energía: un reto para la protección ambiental, la diversificación energética y la rehabilitación urbana”. *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 103, 2019, pp. 17-53.
- GONZÁLEZ RÍOS, Isabel. “Régimen de habilitación y control administrativo de los agentes colaboradores externos en materia industrial, medioambiental y de eficiencia energética”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 51, 2018, pp. 18-64.
- GONZÁLEZ RÍOS, Isabel. *Estudios sobre la normativa reguladora de la eficiencia energética: especial referencia a su incidencia en las administraciones públicas*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters-Aranzadi, 2016.

- GONZÁLEZ RÍOS, Isabel. *Los entes locales ante la transición y sostenibilidad energética: nuevos desafíos jurídico-administrativos para 2030-2050*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters-Aranzadi, 2021.
- GONZÁLEZ RÍOS, Isabel. *Servicios de interés general y protección de los usuarios: educación, sanidad, servicios sociales, vivienda, energía, transportes y comunicaciones electrónicas*. Madrid: Dykinson, 2018.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE. *Guía resumida del quinto informe de evaluación del IPCC, Grupo de trabajo III*. 2015.
- MINISTERIO DE INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO. *Estrategia de Aborro y Eficiencia Energética en España 2004-2012: Plan de Acción 2008-2012*. 2007.
- RED ESPAÑOLA DE CIUDADES POR EL CLIMA. *Medidas para la mitigación y la adaptación al cambio climático en el planeamiento urbano: Guía Metodológica*. Federación Española de Municipios y Provincias, 2015.
- SIMOU, Sofía. *Derecho local del cambio climático*. Madrid: Marcial Pons, 2020.
- VALENCIA MARTÍN, Germán y ROSA MORENO, Juan. *La transformación renovable del modelo energético*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters-Aranzadi, 2020.