

Los edificios de consumo casi nulo de energía: un reto para la protección ambiental, la diversificación energética y la rehabilitación urbana¹

Isabel González Ríos

Catedrática de Derecho Administrativo

Universidad de Málaga

SUMARIO: I. ASPECTOS INTRODUCTORIOS SOBRE EL MARCO NORMATIVO. 1. Los edificios de consumo energético casi nulo (nZEB) como medida para la eficiencia energética y para la protección ambiental. 2. Marco normativo. II. CONCEPTO E IMPLANTACIÓN DE EDIFICIOS DE CONSUMO ENERGÉTICO CASI NULO. 1. Concepto aplicable a edificios de nueva construcción: la problemática derivada de su indeterminación conceptual y de la fecha límite para su establecimiento. A. El concepto de nZEB. B. El plazo para construir nZEB. C. Propuestas de mejoras normativas. 2. El consumo casi nulo de energía en edificios existentes. 3. Nuevas exigencias comunitarias para lograr edificios de consumo casi nulo de energía: el papel de las instalaciones de calefacción y refrigeración y del autoconsumo eléctrico. 4. Propuestas de reforma de la normativa interna a la luz del nuevo paquete energético de la UE de 2018. III. VINCULACIÓN ENTRE EDIFICIOS DE CONSUMO ENERGÉTICO CASI NULO Y EDIFICIOS DE ALTO RENDIMIENTO ENERGÉTICO. IV. LA REHABILITACIÓN EDIFICATORIA Y LOS EDIFICIOS DE CONSUMO ENERGÉTICO CASI NULO. 1. La intervención municipal en pro de los edificios de consumo energético casi nulo: la rehabilitación y regeneración urbana. 2. El Patrimonio Público del Suelo y los planes de vivienda como instrumentos al servicio de la rehabilitación y regeneración urbana y de los edificios de consumo energético casi nulo. V. CONSIDERACIONES Y PROPUESTAS FINALES.

¹ Este trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto de Investigación DER2017-86637-C3-2-P-B: “Sostenibilidad energética y entes locales: incidencia del nuevo paquete energético de la Unión Europea”; financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, AEI/FEDER, UE.

Recibido: 29/03/2019

Aceptado: 05/06/2019

RESUMEN: Este trabajo analiza el régimen jurídico aplicable a los edificios de consumo casi nulo de energía y su conexión con la rehabilitación y la regeneración urbanas. Más concretamente aborda su definición conceptual y el plazo para su implementación, poniendo en conexión la regulación que al respecto realiza la Unión Europea (UE) con la normativa de transposición interna, mostrando el desajuste que se produce entre ambas.

La exigencia impuesta por la UE de que los edificios nuevos pertenezcan a esa categoría en el plazo de una década (desde 2010 a 2020), se ha visto recientemente –en el año 2018– ampliada al disponer que el parque inmobiliario existente se transforme en edificios de consumo casi nulo de energía en el periodo que va desde 2020 a 2050. Los retos que de ello derivan para la normativa interna nos ha llevado a realizar un estudio integrado de la regulación de los edificios de escaso consumo energético, de la normativa sobre edificación y eficiencia energética y de las disposiciones sobre rehabilitación y regeneración urbanas, urbanismo y vivienda; exponiendo los principales instrumentos y medidas que deben aplicarse para lograr un parque edificado descarbonizado, contribuyendo así al cumplimiento de los objetivos comunitarios sobre clima y energía. Al hilo de dicha investigación se realizan propuestas de mejora del marco normativo interno.

PALABRAS CLAVE: edificios de consumo casi nulo de energía, rehabilitación urbana, eficiencia energética.

ABSTRACT: This paper analyses the legal framework applicable to nearly zero energy building and its connection with urban rehabilitation and regeneration. More specifically, this work shows its conceptual definition and the deadline for its implementation; together with the disparity existing in this area between the regulations of the European Union (EU) and those of internal transpositions.

The EU's demand that new buildings should be nearly zero energy building within a decade (from 2010 to 2020) has recently been expanded – in 2018 – by requiring that the existing real estate park is transformed into the above category from 2020 to 2050. The challenges deriving from this and affecting internal regulations have led us to undertake an integrated study, which includes the revision of regulations on buildings with low energy consumption, the regulations on building and energy efficiency and provisions on rehabilitation and urban regeneration, urban planning and housing. As a result we illustrate the main instruments and measures to be applied to achieve a decarbonized built park, thus contributing to the fulfillment of the European Community's objectives on climate and energy. In line with this research, proposals are made to improve the internal regulatory framework.

KEYWORDS: Nearly zero energy building, urban rehabilitation, energy efficiency.

I. ASPECTOS INTRODUCTORIOS SOBRE EL MARCO NORMATIVO

1. Los edificios de consumo energético casi nulo como medida para la eficiencia energética y para la protección ambiental

El estudio de los edificios de consumo energético casi nulo -nZEB en sus siglas inglesas-² se relaciona con el marco normativo regulador de la eficiencia energética (EE)³. El interés por lograr un uso eficiente de la energía deriva de las exigencias que nos marca la Unión Europea (UE) en ejercicio de sus competencias en materia de energía y medio ambiente. La política y regulación energética comunitaria orientada a conseguir ahorrar en el uso de la energía, a reducir la dependencia exterior, a diversificar las fuentes de producción de energía y a aumentar el empleo está imbuida por los objetivos ambientales de reducción de las emisiones de gases contaminantes a la atmósfera⁴. Para la reducción de estas emisiones contaminantes uno de los pilares fundamentales de la política energética lo constituye la introducción de las energías renovables y del ahorro y la eficiencia energética en la producción eléctrica y en otros sectores económicos como el transporte, la industria y, por lo que a este estudio se refiere, la edificación.

Así, pues, la edificación, por su alto consumo energético (derivado de sus necesidades de refrigeración, calefacción o iluminación)⁵ se ha convertido en uno de los ámbitos que están siendo objeto de una opima regulación para alcanzar el ahorro y la

² Nearly Zero Energy Building (nZEB), que de forma simplificada podemos definir como edificios que requieren de un consumo muy bajo de energía y que la energía que necesiten debe proceder en gran parte de energías renovables (eólica, solar...).

³ Sobre esta materia pueden verse, entre otros: AYLLÓN DÍAZ-GONZÁLEZ, J. M., "Home, sweet home: la política comunitaria sobre los edificios de consumo de energía casi nulo", en GONZÁLEZ RÍOS, I. (Dir.), *Servicios de interés general y protección de los usuarios*, Dykinson, S.L., Madrid, 2018, pp.357-394; GARCÍA MONTORO, L., "Objetivo 2020: de la eficiencia energética a los edificios de consumo de energía casi nulo", *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, núm.19 (2016), pp. 263 y ss; GONZÁLEZ RÍOS, I.: "Nuevos retos en materia de eficiencia energética en España tras el paquete de energético de la UE de 2016", en GALÁN VIOQUE, R. y GONZÁLEZ RÍOS, I. (Dir.), *Derecho de las energías renovables y de la eficiencia energética en el horizonte 2020*, Thomson-Reuters, Aranzadi: Pamplona, 2017, pp.171-210; MARTÍNEZ DE ALEGRÍA MANCISIDOR, *et al.*, "Estrategia para la consecución de Edificios de Consumo de Energía Casi Nulo (EECN) en la Unión Europea: la perspectiva española", *Dyna*, Vol. 91, núm.5 (2016), pp.522-528; RODRÍGUEZ, B., "Edificios de consumo de energía casi nula: ¿es posible?", *ConCIENCIAS. Digital: revista de divulgación científica de la Facultad de Ciencias de Zaragoza*, núm.17 (2016), pp.42-55.

⁴ Véase CASARES MARCOS, B., "La eficiencia energética y la sostenibilidad ambiental", en *Urbanismo sostenible, rehabilitación, regeneración y renovación urbanas* (Casares Marcos, Coord. Quintana López, Dir.), Tirant Lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 217 y ss.

⁵ La Directiva (UE) 2018/844, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2010/31/UE, relativa a la eficiencia energética de los edificios y la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética, sostiene que el parque inmobiliario es responsable de aproximadamente el 36% de todas las emisiones de CO2 de la Unión (Considerando 6°).

eficiencia energética. La imposición de exigencias mínimas de eficiencia energética en la construcción de edificios nuevos o en las reformas importantes que se realicen en los existentes; la obligatoriedad para algunos edificios de disponer del certificado de eficiencia energética; los requisitos que se imponen en la contratación pública relacionada con los edificios; y a la postre, el propio concepto e implementación del “edificio de consumo de energía casi nulo” son buena muestra de la relevancia que la eficiencia energética en la edificación cobra en la dispersa y abundante normativa reguladora de esta materia. El *nZEB* podemos decir que vendría a culminar el proceso de reducción de emisiones contaminantes que produce la edificación. El marco normativo ha ido paulatinamente incrementando la aplicación de medidas para el ahorro y la eficiencia energética; sin embargo, del análisis del mismo y de la inadecuada transposición al derecho interno español de las exigencias que impone la UE, se deduce que si bien el objetivo comunitario era que para 2020 los edificios nuevos alcanzasen aquella categoría, el camino hacia esa descarbonización es insuficiente por dos razones: la primera, el retraso en la clarificación, pormenorización y aplicación del concepto respecto de los edificios nuevos; y la segunda, la necesidad de hacerlo extensivo al parque edificado.

2. Marco normativo

Concretando lo expuesto anteriormente, tenemos que hacer referencia al Protocolo de Kioto⁶ como principal punto de partida para que la UE inicie el camino hacia la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. Para ello, en la primera década del siglo XXI –siguiendo la senda iniciada previamente-, la UE aprueba un conjunto de Directivas orientadas al fomento del uso de las energías renovables y la eficiencia energética en variados sectores económicos (eléctrico, edificación, transporte, industria...). Este objetivo se plasmó con carácter obligatorio para los Estados miembros en la *Directiva 2009/28/CE, relativa al fomento del uso de la energía procedente de fuentes de energías renovables*⁷. En la misma se estableció como propósito mínimo obligatorio alcanzar una cuota de un 20% de energía procedente de energías renovables en el consumo final bruto de energía de la Comunidad para 2020 (art.3). Por otra parte, la *Directiva 2012/27/UE, relativa a la eficiencia energética*⁸ fija el objetivo de eficiencia energética de la Unión en un 20% de ahorro para 2020 (art.1). No hemos

⁶ Protocolo de Kioto de la Convención Marco sobre Cambio Climático de las Naciones Unidas, de 11 de diciembre de 1997, firmado por España el 29 de abril de 1998, y ratificado el 10 de mayo de 2002 (BOE núm.33, de 8 de febrero de 2005).

⁷ Directiva 2009/28/CE, del Parlamento y del Consejo, de 23 de abril, relativa al fomento del uso de la energía procedente de fuentes de energías renovables; modificada en 2013 y 2015, la cual ha sido derogada en 2018 con efectos desde el 1 de julio de 2021.

⁸ Directiva 2012/27/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética, modificada en 2018.

de olvidar que, sin fijar esos objetivos, la *Directiva 2010/31/UE, relativa a la eficiencia energética de los edificios*⁹ introduce importantes medidas para que se reduzca el consumo energético en la edificación: las exigencias mínimas de eficiencia energética, el certificado de eficiencia energética y –como novedad– el concepto de edificios de consumo energético casi nulo.

Casi una década después de la aprobación de estas Directivas comunitarias, a la que se sumó la Directiva 2009/72/CE, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad¹⁰, la UE aprobó en 2016 el paquete de medidas sobre una “Energía limpia para todos los europeos”, conocido como “Paquete de invierno de energía”, con el que se proponía la reforma de las cuatro Directivas comunitarias relacionadas con las energías renovables y la eficiencia energética (la Directiva sobre el fomento de las energías renovables, la Directiva sobre eficiencia energética de los edificios, la Directiva sobre eficiencia energética y la Directiva sobre el mercado interior de la electricidad). Con este paquete energético –por lo que a la edificación se refiere– se pretendía avanzar en el objetivo de la UE de que para el año 2050 este sector estuviera descarbonizado, teniendo en cuenta que el mismo es el causante de casi el 40% de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). Las reformas que se proponían iban en la línea de alcanzar mayores cuotas de eficiencia energética. Para ello se marcaba como retos: a) la priorización de la eficiencia energética; y b) la fijación de un objetivo vinculante de eficiencia energética del 30% de aquí al año 2030.

De las propuestas de reformas normativas que se incluían en el citado paquete energético ha resultado la aprobación, en el año 2018, de la modificación de las Directivas sobre eficiencia energética en los edificios y sobre eficiencia energética; la derogación de la Directiva sobre fomento de las energías renovables; y la aprobación del Reglamento sobre la gobernanza de la unión de la energía y de la acción por el clima; al tiempo que en el año 2019 han visto la luz la Directiva y el Reglamento comunitario sobre el mercado interior de la electricidad¹¹. Este nuevo marco energético

⁹ Directiva 2010/31/UE, del Parlamento y del Consejo, de 19 de mayo, relativa a la eficiencia energética de los edificios; reformada en 2018.

¹⁰ Directiva 72/2009/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE; derogada en 2019 con efectos desde el 1 de enero de 2021.

¹¹ Véase: a) la Directiva (UE) 2018/844, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2010/31/UE, relativa a la eficiencia energética en los edificios y la Directiva 2012/27/UE, relativa a la eficiencia energética [DOUE L.156/75, de 19.06.2018.], esta Directiva entró en vigor a los 20 días de su publicación en el DOUE; b) la Directiva (UE) 2018/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética [DOUE L328/210, de 21 de diciembre de 2018], que entró en vigor a los 3 días de su publicación; c) la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes

fija un objetivo vinculante para la UE relativo a una cuota de energía procedente de fuentes renovables en el consumo final bruto de energía para 2030 de “al menos el 32 %”, y un objetivo de eficiencia energética de la Unión de “al menos el 32,5 %” para el mismo año.

A la espera de la correspondiente transposición al derecho interno de este último bloque de Directivas comunitarias, las Directivas sobre energías renovables y sobre eficiencia energética dictadas entre los años 2009 y 2012 pusieron las bases para que el derecho interno asumiera los objetivos comunitarios de fomento de las energías renovables y de eficiencia energética en un 20% en cada ámbito para el año 2020¹²; y se acometiera su incorporación en un vasto conjunto de normas que, entre otros sectores, regula el de la *edificación*, con el objetivo de reducir su consumo energético¹³. Y es precisamente en ese amplio marco normativo que conecta el sector

renovables (versión refundida) [DOUE L328, núm. 61, de 21 de diciembre de 2018], esta norma deroga a la Directiva 2009/28/CE con efectos a partir del 1 de julio de 2021, sin perjuicio de que los Estados miembros conserven la obligación de cumplir con los plazos de transposición de dichas directivas y de sus modificaciones en 2013 y 2015. La UE opta por publicar una norma integrada en la que se recogen las modificaciones efectuadas en el texto de la Directiva 2009/28/CE y los aspectos que permanecen inalterados [DOUE L328/82, de 21.12.2018]; d) el Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima, y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 663/2009 y (CE) n.º 715/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, las Directivas 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE y 2013/30/UE del Parlamento Europeo y del Consejo y las Directivas 2009/119/CE y (UE) 2015/652 del Consejo, y se deroga el Reglamento (UE) n.º 525/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo [DOUE L328/46, de 21 de diciembre de 2018]; y e) Directiva (UE) 2019/944, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre Normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE [DOUE L158/125, de 14.6.2019]; y Reglamento (UE) 2019/943, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, relativo al mercado interior de la electricidad [DOUE L158/54, de 14.6.2019].

Llegados a este punto podríamos resumir en dos los objetivos primordiales que inspiran las reformas que se están produciendo en el marco normativo de la eficiencia energética en la edificación, y que inspiran la regulación de los edificios de consumo casi nulo de energía. El primero, la reducción de las emisiones de gases efecto invernadero como consecuencia de la introducción de las energías renovables y la limitación del consumo energético de los edificios. El segundo, la reactivación económica del sector de la construcción, mediante la mejora de la eficiencia energética de los edificios (este objetivo incide especialmente en el parque de edificación existente).

¹² Art. 78.2 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (BOE núm. 55, de 05/03/2011).

¹³ Así, partiendo del objetivo obligatorio para los Estados miembros de alcanzar un ahorro y eficiencia energética del 20% hasta el año 2020, a nivel nacional se ha aprobado un disperso sistema de fuentes que recoge medidas en sectores como: la edificación, el sector industrial, la iluminación exterior, los transportes, la contratación pública, el etiquetado de productos y el sector eléctrico. Dicho marco regulatorio se compone por normas estatales básicas, de exigible cumplimiento para las comunidades autónomas (CC.AA), que resultan ser en su mayoría transposición de las Directivas comunitarias en la materia. Ello no impide que CC.AA como Andalucía, Castilla-La Mancha o Murcia cuenten con su propia Ley de Fomento de las Energías Renovables y Eficiencia Energética, en las que se prevén medidas relativas a la eficiencia

energético con la edificación (a través del fomento de la eficiencia energética en los edificios) donde se integra la ordenación de los *nZEB*. Al respecto, en este trabajo expondremos los problemas que han surgido en la transposición al Derecho interno de la normativa comunitaria referida a los edificios de consumo casi nulo de energía, su definición conceptual y plazos de implementación; las exigencias derivadas del paquete energético aprobado en 2018 por la UE y su incidencia en la regulación interna. Pero además, la apuesta que hace la UE por la renovación de la edificación a largo plazo, con el objeto de transformar los edificios existentes en hogares de bajo consumo energético, aconseja abordar las medidas que el marco normativo interno prevé para llevar a cabo aquellas renovaciones urbanas, centrándonos en la rehabilitación, el urbanismo y la vivienda. Ello sin perder de vista el importante papel que está llamado a cumplir el autoconsumo eléctrico a partir de fuentes energéticas limpias en el despliegue de dicha tipología edificatoria y, por tanto, la normativa del sector eléctrico.

II. CONCEPTO E IMPLANTACIÓN DE EDIFICIOS DE CONSUMO ENERGÉTICO CASI NULO

1. Concepto aplicable a edificios de nueva construcción: la problemática derivada de su indeterminación conceptual y de la fecha límite para su establecimiento

A. El concepto de *nZEB*

La normativa comunitaria se ha referido a los edificios de consumo energético casi nulo configurando un concepto jurídico indeterminado. Su falta de concreción comunitaria ha provocado una errónea transposición al derecho interno español. La Directiva 2010/31/UE relativa a la eficiencia energética de los edificios procedió a definir el edificio de consumo energético casi nulo como aquel edificio con un nivel muy alto de eficiencia energética, imponiendo que la escasa necesidad de energía de los mismos debería proceder –en muy amplia medida– de fuentes de energía renovables, incluida la energía producida *in situ* o en el entorno (art.2.2)¹⁴. Las concretas obligaciones que se imponen a los Estados respecto de este tipo de edificios se establecen en el art. 9 que dispone que a más tardar el 31 de diciembre de 2020 todos los edificios nuevos deben pertenecer a esta categoría, adelantándose esa fecha a 31 de

energética más específicas, a las que más recientemente se han sumado leyes sobre el cambio climático promulgadas por Cataluña, Islas Baleares y Andalucía, o la Ley de Sostenibilidad Energética del País Vasco. También a los municipios les corresponde un importante papel en esta materia desde el momento en que ostentan competencias sobre medio ambiente, urbanismo, vivienda y conservación y rehabilitación de la edificación; además de venir obligados a prestar el servicio de alumbrado público.

¹⁴ Vid, MARTÍNEZ LAGO, A., *Edificación y eficiencia energética en los edificios*, ed. Elearning, 2015, p. 72.

diciembre de 2018 si se trata de edificios nuevos ocupados y de propiedad de autoridades públicas. A su vez, insta a los Estados miembros a aprobar planes nacionales destinados a aumentar este tipo de edificación, los cuales se someterán a evaluación de la Comisión, y determina cual debe ser su contenido.

En definitiva, para la UE el concepto de edificio de consumo de energía casi nulo se vincula a una escasa necesidad de energía y a que esta proceda primordialmente de energías renovables producida a través de autoconsumo¹⁵. A esta conexión entre el autoconsumo y los edificios de consumo casi nulo de energía se ha referido nuestro Tribunal Constitucional en la STC 68/2017¹⁶. En la misma línea se viene pronunciando el Tribunal Supremo, que si bien admite dicha conexión, sostiene que la normativa europea no impone a los Estados miembros un determinado modelo de autoconsumo (por todas, STS 716/2018 y STS 680/2018)¹⁷. Esta afirmación tiene consecuencias, no solo respecto a la regulación del autoconsumo eléctrico en la Ley del Sector Eléctrico, cuya instalación tiene carácter voluntario (por lo que cuanto más ventajas presente respecto del sistema ordinario de consumo eléctrico, mayor será su expansión); sino también, en relación a la incorporación del autoconsumo para el cumplimiento de las “exigencias mínimas de ahorro de energía” en la edificación que impone la Ley de Ordenación de la Edificación y el Código Técnico de la Edificación (la regulación del CTE exige una penetración del autoconsumo todavía limitada).

A nivel interno contamos con una transposición normativa dispersa, de carácter reglamentario y errónea, tanto en cuanto al concepto como respecto al plazo máximo para que los edificios nuevos sean de consumo de energía casi nulo. Como muestra de lo afirmado, las previsiones comunitarias se transpusieron en la Dis-

¹⁵ Así debemos interpretar el hecho de que sea producida “in situ” o en el entorno. Véase al respecto AYLLÓN DÍAZ-GONZÁLEZ, J.M. (2018: 371-373); GONZÁLEZ RÍOS, I., “El autoconsumo de energía eléctrica: incipiente regulación e implicaciones urbanísticas, energéticas y medioambientales en *RIAP* n° 99/100 (2014), pp.1623-1648.

¹⁶ STC 68/2017, de 25 de mayo (Pte. Juan Antonio Xiol Ríos, Fj.3°).

¹⁷ La STS núm. 716/2018, de 27 de abril (Pte. Isabel Perelló Domenech), reiterando la doctrina sentada en las sentencias 4220/2015, 4260/2015, 4261/2015, 4281/2015, y en particular en la STS 4263/2015, admite la vinculación existente entre el autoconsumo y los edificios de consumo casi nulo de energía, la cual la deduce el Tribunal de la propia definición de estos; no obstante, advierte que “de conformidad con el Dictamen del Consejo de Estado núm.820/2015, de 17 de septiembre, sobre el Proyecto de este Real Decreto – el Real Decreto 900/2015, de 9 de octubre- las referencias al fenómeno de la generación distribuida en la normativa europea no imponen un determinado modelo a los Estados miembros, “los cuales gozan, por ende, de una amplia libertad para configurar sus respectivos regímenes de autoconsumo, de lo que son prueba las diferencias existentes entre unos y otros modelos”. En la misma línea se ha pronunciado la STS núm. 680/2018, de 25 de abril (Pte. José M. Bandrés Sánchez-Cruzat).

posición Adicional Segunda¹⁸ del Real Decreto 235/2013¹⁹. En lo concerniente al concepto, dicho precepto -en su originaria redacción- no contiene propiamente una definición de *nZEB*, pues remite a lo que “en su momento determine el CTE” sobre los requisitos mínimos de eficiencia energética que deben satisfacer los mismos. Unos meses después de la aprobación del Real Decreto 235/2013 se reforma el CTE mediante Orden ministerial²⁰ afectando al Documento Básico de Ahorro y eficiencia energética para ir alcanzando aquel objetivo. En la susodicha reforma se muestra la necesidad de definir a nivel nacional el concepto de edificio de consumo de energía casi nulo, determinándose el correspondiente nivel de eficiencia energética, así como, el porcentaje de la energía requerida que deberá estar cubierta por energía procedente de fuentes renovables²¹. Podemos decir que con esta reforma del CTE de 2013 se sigue profundizando en los requisitos mínimos de eficiencia energética de los edificios, pero queda en el aire la propia definición de edificio de consumo de energía casi nulo, sus requisitos y el porcentaje de energías renovables para satisfacer la demanda energética, como se corresponde con una previsión normativa que aún se encuentra alejada en el tiempo de los plazos de implantación obligatoria de este tipo de edificios. Queda claro que en el año 2013 un *nZEB* se concibe como algo diferente a un edificio que cumpla las exigencias básicas de ahorro de energía que recoge el CTE.

Así pues, no fue hasta el año 2016 cuando se incluye en una norma interna la definición de edificio de consumo de energía casi nulo, acogiendo el concepto plasmado en la Directiva 2010/31/UE. Así figura en la Disposición Adicional Cuarta del Real Decreto 56/2016, de 12 de febrero²², por el que se transpone la Directiva 2012/27/UE, relativa a la eficiencia energética, en lo referente a las auditorías energéticas, acreditación de proveedores de servicios energéticos y promoción de la eficiencia del suministro de energía. Una norma inapropiada para ello, puesto que ni se refiere a la edificación, ni a las exigencias mínimas de ahorro energético ni al uso de energías renovables producidas “in situ”. Con posterioridad, el Real Decreto

¹⁸ Ubicación inoperante donde las haya, si tenemos en cuenta su relevancia jurídica.

¹⁹ Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico de certificación de eficiencia energética de los edificios.

²⁰ Reforma efectuada por Orden FOM/1635/2013, de 10 de septiembre, por la que se actualiza el Documento Básico DB-HE Ahorro de Energía del CTE.

²¹ El preámbulo de la citada Orden ministerial indica que las exigencias mínimas de eficiencia energética que se incluyen en el CTE constituyen la primera fase de aproximación hacia el objetivo de conseguir edificios de consumo energético casi nulo antes de las citadas fechas, debiendo continuarse en un corto plazo con exigencias más estrictas.

²² Real Decreto 56/2016, de 12 de febrero, por el que se transpone la Directiva 2012/27/UE, relativa a la eficiencia energética, en lo referente a las auditorías energéticas, acreditación de proveedores de servicios energéticos y promoción de la eficiencia del suministro de energía.

235/2013 se reforma por el Real Decreto 564/2017²³, añadiéndose un tercer apartado a la Disposición Adicional Segunda del mismo, en el que se modifica sutilmente la redacción anterior contenida en el apartado primero, estableciendo que “*los requisitos mínimos que deben satisfacer esos edificios serán los que en cada momento se determinen en el Código Técnico de la Edificación*”²⁴. Si bien en 2013 los requisitos mínimos de eficiencia energética que debían cumplir este tipo de edificios se remitía a su determinación en el CTE, en 2017, se identifican dichos requisitos con los que en cada momento fije dicha norma técnica. Con esta previsión se identifican a nivel interno –en el momento actual- los edificios de consumo energético casi nulo con cualquier otro edificio de nueva construcción; o sea, en todo caso serán edificios que deben cumplir las exigencias mínimas de eficiencia energética que derivan del CTE. En este sentido, la Orden FOM/588/2017²⁵ en su artículo primero modifica el documento básico de Ahorro de energía del CTE introduciendo la siguiente definición de edificio de consumo de energía casi nulo: “*Edificio que cumple con las exigencias reglamentarias establecidas para edificios de nueva construcción en las diferentes secciones de este Documento Básico*”²⁶. El problema es que las determinaciones del CTE son básicas, y por tanto, de mínimos; además, no van orientadas a introducir el autoconsumo a amplia escala, como requeriría la implementación de edificios de nueva construcción de bajo consumo energético.

B. El plazo para construir *nZEB*

Este devenir normativo en relación al concepto de edificio de consumo casi nulo de energía también se percibe en cuanto a la determinación del plazo para que su implantación sea obligatoria. El Real Decreto 235/2013 literalmente estableció que “a partir del 31 de diciembre de 2020” todos los edificios nuevos que se construyan serán edificios de consumo casi nulo. Al mismo tiempo se preveía que todos los edificios nuevos cuya construcción se inicie “a partir del 31 de diciembre de 2018” que vayan a estar ocupados y sean de titularidad pública serán edificios de consumo de energía casi nulo (Disposición Adicional Segunda). Basta leer lo dispuesto en esta norma para percatarnos que incumple lo dispuesto en la Directiva 2010/31/UE, dado que esta impone la obligación de que los edificios nuevos sean de consumo energético casi nulo como fecha tope a finales del año 2020 (y a partir del 31 de diciembre

²³ Real Decreto 564/2017, de 2 de junio, por el que se modifica el Real Decreto 235/2013.

²⁴ Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación (BOE núm. 74, de 28/03/2006).

²⁵ La 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.

²⁶ Lo dispuesto en esta Orden será de aplicación a las obras de nueva construcción y a las intervenciones en edificios existentes para las cuales se solicite licencia municipal de obras una vez transcurrido el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de esta orden (entró en vigor 24 de junio de 2017).

2018 para los edificios públicos); sin embargo, la norma interna decreta aquella exigencia para los edificios que se construyan a partir de esas fechas.

Corroborando esta afirmación, y poniendo en evidencia la errónea transposición que de la Directiva 2010/31/UE había realizado España en el Real Decreto 235/2013, se aprueba la *Recomendación de 29 de julio de 2016 de la Comisión Europea*, por la que se adoptan las Directrices para promover los edificios de consumo de energía casi nulo y las mejores prácticas para garantizar que antes de que finalice el año 2020 todos los edificios nuevos pertenezcan a esta categoría. Esta Recomendación clarifica que, la exigencia de que todos los edificios nuevos sean de consumo energético casi nulo (CECN) se debe cumplir antes del 31 de diciembre de 2020, adelantándose esa fecha al 31 de diciembre de 2018 para los edificios de titularidad pública, ocupados por autoridades públicas²⁷.

A raíz de esa Recomendación, o llamada de atención de la UE a los Estados miembros, se realiza la citada reforma del Real Decreto 235/2013 por el Real Decreto 564/2017, con la que se corrige -en parte- la errónea transposición que España había realizado de la normativa comunitaria. Y decimos “en parte”, porque si bien el Real Decreto de 2017 dispone que los edificios nuevos serán de consumo energético casi nulo “a más tardar el 31 de diciembre de 2020”, cuando alude a los edificios nuevos públicos (ocupados y de titularidad pública) dice que lo serán “después del 31 de diciembre de 2018”, siguiendo el tenor literal del art. 9 de la Directiva 2010/31/UE, pero en clara contravención de la interpretación sostenida en la Recomendación de la Comisión Europea de 29 de julio de 2016, que parece apuntar el 31 de diciembre de 2018 como fecha límite para que dichos edificios públicos de nueva construcción fuesen de consumo energético casi nulo. O sea, que para esa fecha los edificios públicos ya tendrían que ser de consumo energético casi nulo, de forma que cualquiera de estos edificios finalizados después de esa fecha debiera corresponder a esa clase.

²⁷ Se recuerda en la Recomendación que la fecha de transposición de la Directiva 2010/31/UE era el 9 de enero de 2013, y que en los Planes Nacionales de Eficiencia Energética se debían haber establecido unos objetivos intermedios para mejorar la eficiencia energética de los edificios, como, por ejemplo, fijar un porcentaje mínimo de edificios nuevos que fueran de CECN para 2015. Por ello dispone que: “*Las legislaciones nacionales que transpongan los requisitos del artículo 9, apartado 1, deben contener disposiciones, medidas o políticas que garanticen que no después del 31 de diciembre de 2020 todos los edificios nuevos sean ya edificios de consumo de energía casi nulo. Para los edificios nuevos que sean propiedad de las autoridades públicas y que estén ocupados por ellas, la fecha límite se adelanta al 31 de diciembre de 2018*”.

Por todo ello se recomienda a los Estados miembros que: a) redoblen sus esfuerzos para la completa aplicación de la Directiva de eficiencia energética en los edificios, a fin de garantizar que todos los edificios nuevos sean de consumo energético casi nulo en las fechas límites indicadas; b) que la definición de estos edificios sea ambiciosa e integre las fuentes de energías renovables; c) que se revisen las prácticas existentes y se establezcan mecanismos de supervisión del cumplimiento de aquella exigencia y la posibilidad de imponer sanciones a los edificios que la incumplan.

C. Propuestas de mejoras normativas

En definitiva, nos encontramos a nivel interno con cuatro normas reglamentarias que se refieren a los edificios de consumo energético casi nulo²⁸. Esta dispersa regulación carece de sentido. Lo más correcto sería que fuese el CTE el que incluyera la definición de edificio de consumo energético casi nulo, así como, los plazos para que todos los edificios nuevos alcancen esta categorización; y lo hiciera en su articulado y ajustándose al concepto que establece la Directiva 2010/31/UE, huyendo de las disposiciones adicionales que relativizan la importancia de la medida.

La equiparación que hace la normativa interna entre edificios de consumo casi nulo de energía y edificios que cumplan las exigencias básicas de ahorro energético del CTE requiere de algunas consideraciones. La citada homologación exige tener en cuenta el concepto de edificio de consumo energético casi nulo que nos da la Directiva 2010/31/UE, y que ha recogido el Real Decreto 56/2016, en la que se dispone que: “*la cantidad casi nula o muy baja de energía requerida debería estar cubierta, en muy amplia medida, por energía procedente de fuentes renovables, incluida la energía procedente de fuentes renovables producida “in situ” o en el entorno*”. Si bien el CTE impone la incorporación de energías renovables en los edificios nuevos (y en las reformas importantes) desde luego no hace referencia a que las mismas cubran la demanda energética “en muy amplia medida”, ni tampoco exige que esa energía se produzca “in situ o en el entorno”. Teniendo en cuenta que nos encontramos a menos de dos años –y fuera de plazo para los edificios públicos- de expirar el plazo que nos imponía la normativa comunitaria para que los edificios nuevos consumieran una muy escasa energía, que debería proceder de fuentes renovables, nuestro derecho interno debería acometer ya la reforma del CTE en línea con una apuesta más decidida por la incorporación de energías renovables en la edificación y de profundización en las exigencias mínimas de eficiencia energética. Además, esa equiparación que realiza nuestra normativa interna supone que carezca de sentido la diferenciación de plazos para cumplir la exigencia de construir edificios de consumo energético casi nulo, pues tanto los edificios nuevos públicos como los privados están obligados desde la aprobación del CTE al cumplimiento de las exigencias mínimas de ahorro energético, único requisito que se impone para que un edificio tenga a nivel interno la calificación de *nZEB*.

²⁸ En primer lugar, el Real Decreto 235/2013, que regula el procedimiento de certificación de eficiencia energética, y que a fuer de no ser la norma más adecuada para regular el citado tipo de edificios, incorpora los plazos a partir de los cuales los edificios deben ser de consumo energético casi nulo, en una originaria transposición nada fiel a lo dispuesto en la Directiva de referencia. En segundo lugar, dos Órdenes ministeriales de reforma del CTE, la primera de 2013, para aludir a la falta de definición interna del concepto y para establecer que las exigencias mínimas de eficiencia energética que impone constituyen un paso intermedio en el logro de dicho tipo de edificación; y la segunda, de 2017, que identifica los *nZEB* con los edificios que cumplen el CTE. Y, por último, el Real Decreto 56/2016 para incorporar al Derecho interno la definición comunitaria de los edificios de consumo energético casi nulo.

2. El consumo casi nulo de energía en edificios existentes

Intervenir en la edificación existente para que alcance un consumo de energía muy escaso ya se disponía en la Directiva 2010/31/UE. Apelando al carácter ejemplarizante que corresponde al sector público, exigía a los Estados que adoptasen políticas y medidas para estimular la transformación de los edificios ya existentes en edificios de consumo energético casi nulo cuando se reformen²⁹. En la misma línea, la *Recomendación de 29 de julio de 2016 de la Comisión Europea* insta a los Estados miembros a que prevean políticas de apoyo que favorezcan la renovación de edificios existentes adaptados a un consumo de energía casi nulo. Al mismo tiempo, dispone que a la edificación existente se le pueden aplicar calendarios y ayudas financieras dado el mayor plazo que requieren para que resulte rentable en ellos el alcanzar un nivel de consumo energético casi nulo. Pero, sin duda, el impulso decidido para que se produzca el paso de edificios existentes poco eficientes energéticamente hablando a edificios con un escaso y sostenible consumo energético se produce con la aprobación de la Directiva 2018/844 que modifica la Directiva 2010/31/UE y la Directiva 2012/27/UE, a la que nos referimos en el siguiente apartado.

En ese camino hacia la renovación de edificios en *pro* de un menor consumo energético, el CTE hace extensible las exigencias mínimas de ahorro energético a los edificios que se sometan a intervenciones, entendiendo por tales, las obras de ampliación, de reforma y de cambio de uso³⁰. El hecho de que la normativa reguladora de los edificios de consumo casi nulo de energía los haya asimilado a los edificios que cumplan dichas exigencias mínimas -entre los que se incluyen los inmuebles que se reformen- hace perder toda virtualidad a la normativa comunitaria que solo impone a los edificios *nuevos*, y solo a largo plazo a los *existentes*, que sean de consumo casi nulo de energía. Resulta evidente que lo que la UE entiende por *nZEB* difiere de su consideración por el regulador interno.

3. Nuevas exigencias comunitarias para lograr edificios de consumo casi nulo de energía: el papel de las instalaciones de calefacción y refrigeración y del autoconsumo eléctrico

La Directiva 2010/31/UE, reformada por la Directiva 2018/844, establece respecto a los edificios nuevos, no solo la exigencia de cumplir los requisitos mínimos de eficiencia energética, sino también, que antes de su construcción se tenga en

²⁹ Art.2, apdo 2º y art.9 de la Directiva 2010/31/UE, de 19 de mayo, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la eficiencia energética de los edificios.

³⁰ En este sentido, el art. 2 del CTE y el Anejo III, referido a la terminología que califica como intervenciones en los edificios existentes: la ampliación (aquellas en las que se incrementa la superficie o el volumen construidos); la reforma (cualquier trabajo u obra en un edificio existente distinto del que se lleve a cabo para el exclusivo mantenimiento del edificio) y el cambio de uso.

cuenta la viabilidad económica, medioambiental y técnica de las instalaciones alternativas de alta eficiencia (art.6). A su vez el art. 8 de la Directiva impone importantes exigencias para el logro de los edificios de consumo energético casi nulo, como las relativas a las instalaciones técnicas, sancionando que los edificios nuevos cuenten con dispositivos independientes para medir la temperatura en cada espacio interior, si ello es técnica y económicamente viable, o en casos justificados, en una zona de calefacción seleccionada del edificio. Dicha obligación se extiende a los edificios existentes cuando se sustituyan los generadores de calor. Especial atención se dedica a las inspecciones de las instalaciones técnicas, de calefacción y de refrigeración (arts. 14 y 15)³¹. En cuanto a la inspección de instalaciones de calefacción y refrigeración se exige para determinados edificios no residenciales el contar con sistemas de automatización y control antes terminar 2025. Para los edificios residenciales esa medida se dispone como posible (podrán contar con monitorización electrónica; sistemas de control para optimizar la energía; etc). A su vez, se especifica que antes del 31 de diciembre de 2019 la Comisión adoptará un acto delegado en el que se establezca un régimen voluntario común para clasificar el grado de preparación de los edificios para aplicaciones inteligentes³².

Sin perjuicio de lo dispuesto para los edificios nuevos, podemos decir que la reforma que emprende la *Directiva (UE) 2018/844* pretende incidir principalmente en los edificios existentes. Para ello se incorpora en la Directiva sobre eficiencia energética de los edificios aspectos sobre la renovación de edificios que antes se incluían en la Directiva sobre eficiencia energética³³, pero con un enfoque más desarrollado y pormenorizado. Así, se añade un art. 2 bis) referido a la Estrategia de renovación a largo plazo con la que se pretende garantizar un parque inmobiliario descarbonizado y la transformación de los edificios existentes en edificios de consumo energético

³¹ HUMERO MARTÍN, A. E., “La Ley 8/2013, de rehabilitación, regeneración y renovación urbana”, en *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación* n° 30 (2014), analiza el sistema de inspección de las instalaciones de calefacción y refrigeración en la normativa interna.

³² La reforma de la Directiva 2012/27/CE por la Directiva 2018/2002 incide en la necesidad de que los contadores de calefacción, refrigeración y agua caliente sanitaria reflejen con precisión el consumo real de energía. A tal efecto, el art. 9 bis, apartado 2, impone la instalación de un contador en el intercambiador de calor o punto de entrega cuando se suministre calefacción, refrigeración o agua caliente sanitaria a un edificio a partir de una fuente central o de una red de calefacción o refrigeración. Al mismo tiempo, el art. 9 ter exige que los edificios de apartamentos y edificios polivalentes que tengan una fuente central de calefacción o refrigeración o estén abastecidos por una red urbana deben contar con contadores individuales, siempre que sea técnicamente viable y rentable. Cuando no sea viable económicamente o rentables se instalarán repartidores de costes de calefacción para medir el consumo de cada radiador. A partir del 25 de octubre de 2020 los citados contadores y repartidores serán de lectura remota; respecto de los ya instalados se sustituirán o se dotarán de lectura remota a más tardar el 1 de enero de 2027, salvo que el Estado demuestre que no resulta rentable (art. 9 quater).

³³ El plazo de transposición de esta Directiva será hasta el 10 de marzo de 2020.

casi nulo para 2050³⁴. Posteriormente, el *Reglamento 2018/1999* reforma el art. 2 bis) para establecer que la Estrategia de reforma a largo plazo se transmitirá a la Comisión como parte del plan nacional integrado de energía y clima, debiendo remitirse la primera a más tardar el 10 de marzo de 2020 (art. 2.bis, apdo. 8). Incidiendo directamente sobre los edificios de consumo casi nulo de energía, dicho Reglamento comunitario dispone que la Comisión informe al Parlamento y al Consejo sobre los avances de los Estados miembros en su implantación; y si resultara necesario la Comisión debe elaborar un plan de acción y recomendaciones y medidas para aumentarlos y fomentar la transformación de edificios existentes en esta categoría edificatoria (art. 9. 5 de la Directiva 2010/31/UE).

En definitiva, el Reglamento sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima integra en el Plan Nacional integrado de Energía y Clima la Estrategia de renovación de edificios a largo plazo para la transformación de los edificios existentes en edificios de bajo consumo energético, y que introducen las energías renovables; encomendando a la Comisión la adopción, en caso necesario, de medidas para aumentar su implementación.

Un nuevo impulso a la introducción de las energías renovables en los sectores como el que ahora analizamos, la edificación, lo encontramos en la Directiva 2018/2001. Dada su conexión con los edificios de consumo casi nulo de energía, pues la escasa cantidad que consuman debe proceder en gran parte de las energías renovables, procede clarificar las novedades que introduce en esta materia. Esta Directiva comunitaria además de establecer que la cuota de energía procedente de energías renovables en 2030 sea de al menos el 32%, contiene previsiones importantes sobre su incorporación a la edificación, bien, favoreciendo el autoconsumo, bien, a través de su penetración en el sector de la calefacción y refrigeración. En cuanto a su inclusión en calefacción y refrigeración: a) se fijan los criterios para calcular el consumo final bruto³⁵; b) en el art. 15.3 se hace un llamamiento para que los Estados miem-

³⁴ Concretamente se introducen importantes novedades, tales como: a) la obligación para los Estados miembros de la UE de establecer una Estrategia de renovación de edificios (públicos y privados/residenciales o no) a largo plazo antes de 2050; relacionándose los datos que debe integrar dicha Estrategia; la cual tiene que presentarse a consulta pública antes de remitirse a la Comisión; b) el establecimiento de una hoja de ruta hasta 2030, 2040 y 2050; y c) la movilización de inversiones en renovación, facilitando información y dando seguridad a las mismas. Para ello la Comisión Europea difundirá las mejores prácticas en financiación. Al respecto se dispone en su art.10. 6) que la aplicación de incentivos para la renovación de edificios para mejorar su eficiencia energética se vinculará al ahorro previsto o logrado según unos criterios que detalla la Directiva (eficiencia energética de los equipos y materiales utilizados en la reforma; cualificación del instalador; la mejora de la EE según comparación de los certificados de EE previos y posteriores a la renovación; resultados de una auditoría energética...).

³⁵ El art. 7.3 de la Directiva 2018/2001 dispone que el consumo final bruto resultará de la cantidad de calefacción y refrigeración urbana producida por un Estado miembro a partir de fuentes renovables, más el consumo de otras energías renovables en la industria, hogares, servicios, agricultura, silvicultura y

bros garanticen que las autoridades competentes (nacional, regional y local) incluyan disposiciones para integrar y desplegar las energías renovables, el autoconsumo y comunidades de energías renovables, incluyendo la planificación urbana temprana, la renovación de infraestructuras urbanas, los sistemas de calefacción y refrigeración, etc³⁶; c) completando estas previsiones, el art. 15, apdo.4, impone a los Estados que introduzcan en sus códigos y normas de construcción medidas para aumentar la cuota de energías procedentes de renovables; en estas normas se exigirán niveles mínimos de dichas energías en edificios nuevos y en las reformas importantes de los existentes, entre otros medios mediante un sistema urbano eficiente de calefacción y refrigeración que utilice una parte importante de fuentes renovables y el calor y frío residuales³⁷; y d) los arts. 23 y 24 de la Directiva se dedican a la integración de las energías renovables en el sector de la calefacción y refrigeración, fijando un porcentaje de incremento de 1.3 puntos de media anual, como elemento potestativo, a partir de la cuota de 2020.

Por lo que respecta al fomento de las energías renovables a través del autoconsumo, el art. 21 de la Directiva que analizamos recoge el derecho a convertirse en autoconsumidores, de manera individual o mediante agregadores, lo que conlleva: el derecho a generar energía renovable, a almacenarla y a venderla; a recibir una remuneración por la electricidad vertida a la red. No obstante, se admite que los Estados miembros apliquen cargos o tasas a la energía autogenerada que no se vierta a la red: a) si se recibe ayuda (y no se pone en riesgo la viabilidad del proyecto); b) a partir del 1 de diciembre de 2026, si la cuota global de instalaciones de autoconsumo supera el 80% de la capacidad instalada total de electricidad de un Estado miembro, si se demuestra que ello se traduce en una carga desproporcionada para la sostenibilidad del sistema eléctrico, o bien, crea un incentivo que excede lo que es objetivamente necesario para un despliegue de las energías renovables eficiente en términos de costes; c) si la electricidad renovable autogenerada se produce en instalaciones que superen 30 KW de la capacidad instalada total de electricidad.

pesca, con esos fines de calefacción y refrigeración. A tal efecto, a más tardar el 31 de diciembre de 2021 la Comisión adoptará actos delegados para establecer una metodología para calcular la cantidad de energías renovables en dicho sector, según el Anexo VII de la Directiva.

³⁶ Especial atención se presta a que las autoridades regionales y locales incluyan la calefacción y la refrigeración procedente de fuentes renovables en la planificación de las infraestructuras de las ciudades, el autoconsumo y comunidades de energías renovables, consultando sobre su impacto a los gestores de red.

³⁷ En la misma línea, el apdo 5, del art. 15, resalta el carácter ejemplarizante de los edificios nuevos y existentes públicos (nacionales, regionales o locales), lo que puede conseguirse “aplicando normas relativas a los edificios de consumo de energía casi nulo...o disponiendo que los tejados de edificios públicos o cuasipúblicos sean utilizados por terceros para instalaciones que produzcan energía procedentes de fuentes renovables”.

4. Propuestas de reforma de la normativa interna a la luz del nuevo paquete energético de la UE de 2018

El nuevo paquete energético aprobado por la UE en 2018, al que ya nos hemos referido, compele a una adaptación de nuestro derecho interno para contribuir al logro de una edificación de consumo casi nulo de energía, en el largo proceso hacia su descarbonización.

Las previsiones de la Directiva 2018/844 van a afectar al Reglamento de Instalaciones Térmicas³⁸ en cuanto a las obligaciones que impone para la medición de la temperatura en espacios interiores y sobre instalación de contadores para facilitar las inspecciones de las instalaciones técnicas en edificios nuevos. La determinación que recoge en cuanto a la aprobación de una Estrategia de Renovación a largo plazo de la edificación existente debería afectar a la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana³⁹, entre tanto se aprueba la anunciada Ley sobre Cambio Climático y Transición Energética, dado que dicha Estrategia formará parte del Plan Nacional integrado de Energía y Clima.

Abordando de nuevo el sector de las instalaciones de calefacción y refrigeración, pero en esta ocasión desde la perspectiva de su vinculación a la introducción de energías renovables, la Directiva 2018/2001 contiene preceptos claramente impositivos sobre el despliegue de estas a través de actuaciones que favorezcan el autoconsumo y una planificación orientada a la renovación y establecimiento de infraestructuras urbanas y sistemas de calefacción y refrigeración, así como, y la imposición de niveles mínimos de energías renovables en la edificación. De ello deriva la necesidad de una reforma de la Ley del Sector Eléctrico (que regula el autoconsumo), de la Ley de Ordenación de la Edificación y del Código Técnico de la Edificación⁴⁰ (que recogen las exigencias de introducción de renovables), y, en materia de suelo y urbanismo, de la legislación del suelo y rehabilitación urbana y de la normativa autonómica sobre urbanismo.

³⁸ Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Instalaciones Térmicas en los edificios.

³⁹ Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana. No obstante, aunque con una vinculación indirecta, podría tener encaje tanto en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, que ya alude a los Planes de Ahorro y Eficiencia Energética (art. 50); en la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, o bien, en la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera.

⁴⁰ Ley 38/99, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación y Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación.

III. VINCULACIÓN ENTRE EDIFICIOS DE CONSUMO ENERGÉTICO CASI NULO Y EDIFICIOS DE ALTO RENDIMIENTO ENERGÉTICO

El impulso a la sostenibilidad energética de los edificios que se deduce del marco normativo de la UE y de su clara apuesta por los edificios de consumo de energía casi nulo se refuerza con la introducción del concepto “edificios de alto rendimiento energético” vinculado a la contratación pública. El art. 6 de la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética dispone que los Estados miembros garantizarán que las Administraciones centrales adquieran solamente productos, servicios y edificios que tengan un *alto rendimiento energético*, siempre que ello sea rentable, viable económicamente y sostenible. El Anexo III determina los “requisitos de eficiencia energética para la adquisición de productos, servicios y edificios por la Administración central”. Esa obligación será aplicable a los contratos cuyo valor sea igual o superior a los límites fijados en el art.7 de la Directiva 2004/18/CE, de contratación⁴¹. Esta mejora en la eficiencia energética a través de la contratación pública se pretende que se fomente por los Estados miembros respecto de las Administraciones regionales y locales para favorecer las adquisiciones más eficientes en cuanto a consumo energético⁴².

Estas previsiones comunitarias se incorporan al Derecho interno en la *Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de Racionalización del Sector Público*⁴³. La Disposición Adicional Decimotercera⁴⁴ de esta Ley recoge la obligación para las Administraciones públicas del sector público estatal de adquirir bienes, servicios y edificios que tengan un *alto rendimiento energético*. Ese “alto rendimiento energético” se determinará según lo dispuesto en el apartado f) del Anexo de esta norma, que reproduce lo dispuesto en el Anexo III de la Directiva 2012/27/UE⁴⁵. Según dicho Anexo las Administraciones del sector público estatal⁴⁶ deberán adquirir o suscribir nuevos contratos de arren-

⁴¹ Esa remisión hay que entenderla realizada a la vigente Directiva 2014/24/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero, sobre Contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE.

⁴² En tal sentido, se pronuncian los arts.5 a 7 de la Directiva 2012/27/UE, de Eficiencia Energética.

⁴³ Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de Racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa (BOE» núm. 226, de 17 de septiembre de 2014).

⁴⁴ Con esta Disposición Adicional Decimotercera se incorpora al ordenamiento jurídico interno el art.6 de la Directiva 2012/27/UE, de 25 de octubre, relativa a la Eficiencia Energética.

⁴⁵ El apartado f) del ANEXO de la Ley 15/2014 regula los requisitos de eficiencia energética para la adquisición de edificios por las Administraciones Públicas del sector público estatal.

⁴⁶ El art. 2.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público considera administración pública de ámbito estatal a la Administración General del Estado y a los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de la misma (BOE núm. 236, de 02/10/2015).

damiento de edificios que cumplan los requisitos mínimos de eficiencia energética (o sea, los que en cada momento prevea el CTE); mientras no se modifique el CTE, la calificación energética exigible a los edificios de uso administrativo será: una clase C para el indicador de demanda energética de calefacción, de refrigeración y de consumo de energía primaria no renovable. A tal efecto, la norma determina que el rendimiento energético del edificio se acredite mediante el certificado de eficiencia energética. No obstante, el citado Anexo excluye de la aplicación de tal exigencia las adquisiciones o arrendamientos que se realicen con la finalidad de demolición o para hacer una renovación en profundidad; la devolución del edificio al tráfico jurídico sin ser ocupado por la Administración del sector público estatal; o preservarlo para su protección.

Dicha obligación va referida, junto a los contratos para la adquisición o arrendamiento de edificios, a contratos de obras cuyo resultado sea la construcción de un edificio, siempre que tales contratos sean de un valor estimado igual o superior a los umbrales de los contratos que determinan la sujeción a una regulación armonizada establecidos en el arts. 14 del TRLCSP⁴⁷.

Al respecto de los edificios de alto rendimiento energético se produce, tanto a nivel de UE como nacional, una equiparación a los edificios que cumplen las exigencias mínimas de eficiencia energética exigidas en la normativa de edificación. Sin embargo, el concepto de edificio de alto rendimiento energético no se vincula, como en el caso de los edificios de consumo de energía casi nulo, a que necesiten de una escasa aportación de energía y a que esta proceda en gran medida de energías renovables. La UE al introducir aquella exigencia contractual en la Directiva 2012/27/UE no pretendía imponer una contratación pública –compra, construcción o arrendamiento- de edificios de consumo energético casi nulo, en lógica correlación con el plazo que se daba a los edificios públicos de consumo energético casi nulo para su implantación (31 de diciembre de 2018)⁴⁸ y por referirse a edificios nuevos, no a los existentes cuando la Administración los compre o los alquile –de los que se predica la contratación de edificios de alto rendimiento energético-. De ello se deduce nuevamente la errónea igualación que nuestro derecho interno realiza entre edificios

⁴⁷ Contrato de obras y contratos de concesión de obras públicas cuya valor estimado sea igual o superior a 5.225.000 euros; suministros (cuantía modificada por la Orden HAP/2846/2015, de 29 de diciembre).

⁴⁸ Tengamos en cuenta que lo dispuesto en la Disposición Adicional Decimotercera de la Ley 15/2014 obliga desde septiembre de 2014. Así la Disposición Transitoria Sexta de la Ley 15/2014 dispone que la citada obligación será de aplicación a los expedientes de contratación y de adquisiciones y arrendamiento de inmuebles que se inicien a partir de la entrada en vigor de la presente ley (18 de septiembre de 2014). A estos efectos se entenderá como fecha de iniciación del expediente la publicación de la correspondiente convocatoria para la adjudicación del contrato o en ausencia de convocatoria la aprobación de los correspondientes pliegos o documentos equivalentes.

de consumo energético casi nulo y edificios que cumplen las exigencias mínimas de ahorro energético del Código Técnico de la Edificación.

IV. REHABILITACIÓN EDIFICATORIA Y EDIFICIOS DE CONSUMO ENERGÉTICO CASI NULO

1. La intervención municipal en pro de los edificios de consumo energético casi nulo: la rehabilitación y regeneración urbana

Las exigencias que derivan de la UE respecto a los *nZEB* tendrán una gran trascendencia respecto del parque edificado en el medio y largo plazo. La dificultad para orientar la iniciativa del propietario privado para emprender acciones de reformas o rehabilitaciones aisladas por razón de eficiencia energética a fin de satisfacer los objetivos de descarbonización que marca la UE en la materia, a salvo de la actividad de fomento y de las obligaciones que derivan del deber legal de conservación⁴⁹, muestran el necesario papel que están llamadas a cumplir las Administraciones públicas, y muy especialmente los municipios como administraciones competentes en materia de planificación, disciplina urbanística, protección ambiental y vivienda⁵⁰.

Recordemos cómo la Directiva 2018/844, relativa a la eficiencia energética de los edificios, y la Directiva 2018/2001, sobre fomento de las energías renovables, tratan aspectos relacionados con la renovación urbana y edificatoria, donde los entes locales gozan de un papel predominante en la ejecución de dicha normativa. Así, por ejemplo, cuando se alude a la aprobación de una Estrategia de Renovación Urbana a

⁴⁹ El Tribunal Constitucional reconduce el deber legal de conservación y sus límites a la regulación del derecho de propiedad privada y no a la genérica función urbanística, siendo competencia del Estado la regulación de las condiciones básicas de su ejercicio *ex art.* 149.1.1 CE (STC 61/1997, de 20 de marzo, Ptes: Enrique Ruiz Vadillo y Pablo García Manzano, Fj.34.b; y STC 75/2018, de 5 de julio, Pte: Pedro José González-Trevijano, Fj.5°).

⁵⁰ Ello no es óbice para que las administraciones estatal y autonómicas emprendan acciones de rehabilitación de su parque de edificios públicos. Muestra de ello es la Resolución de 14 de diciembre de 2017, del Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía, por la que se publica la Resolución de 6 de marzo de 2017, del Consejo de Administración, por la que se establecen las bases reguladoras de segunda convocatoria del programa de ayudas para actuaciones de rehabilitación energética de edificios existentes. Al mismo tiempo, como ha puesto de manifiesto PONCE SOLÉ, J., “Políticas públicas para afrontar la regeneración urbana de barrios degradados. Una visión integrada desde el Derecho” en *RAzAP* núm 41-42 (2013, p.17), con apoyo en la doctrina del Tribunal Constitucional, la relevancia económica del urbanismo y la vivienda permite al Estado intervenir en aspectos relacionados con estas materias, como la rehabilitación urbana.

largo plazo⁵¹; a las redes urbanas de calefacción o refrigeración⁵²; al autoconsumo de electricidad, como mecanismo de producción descentralizada o “in situ” a partir de fuentes renovables, favoreciendo la participación de autoridades locales en proyectos de energías renovables a través de “las comunidades de energías renovables”⁵³; y en el despliegue de sistemas urbanos de calefacción y refrigeración a partir de dichas fuentes energéticas limpias⁵⁴.

En este sentido, si nos ajustamos al vigente marco normativo interno podemos destacar la intervención que a los entes locales les corresponde en materia de rehabilitación urbana por razón de eficiencia energética. En primer lugar, en el ámbito de la edificación, la reforma operada por la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana⁵⁵, en el año 2013, en la Ley de Ordenación de la Edificación (LOE) y en el Código Técnico de la Edificación (CTE)⁵⁶ quiso conectar el cumplimiento de las exigencias mínimas de ahorro energético en las reformas de la edificación con su control por parte de la Administración municipal⁵⁷. En este sentido, el art. 2.3 del CTE dispone que:

“...El CTE se aplicará también a intervenciones en edificios existentes y su cumplimiento se justificará en el proyecto o en una memoria suscrita por técnico competente, junto a la solicitud de licencia o autorización administrativa para obras...”

⁵¹ Entre otros aspectos esa Estrategia englobará políticas y acciones destinadas a estimular “renovaciones profundas y económicamente rentables de edificios”, y orientadas a “los segmentos de edificios menos eficientes del parque inmobiliario nacional...y un esbozo de acciones nacionales pertinentes que contribuyan a paliar el problema de la pobreza energética”, y “...destinadas a todos los edificios públicos” (art. 2 bis, apartados, c, d y e de la Directiva 2018/844).

⁵² Art. 9 bis), apartado 2 de la Directiva 2018/2002.

⁵³ Considerandos 70 y 71 y arts. 21 y 22 de la Directiva 2018/2001.

⁵⁴ Considerandos 78 y 79 y arts. 23 y 24 de la Directiva 2018/2001.

⁵⁵ Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana.

⁵⁶ Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación y Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación.

⁵⁷ Véase el apartado IX de la exposición de motivos de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, donde expresamente se afirma la falta de control municipal que existía respecto al cumplimiento de las exigencias mínimas de ahorro de energía en las obras de reforma de edificios existentes. Un resumen con las principales innovaciones que presenta esta ley en materia de rehabilitación urbana puede verse en BASSOLS COMA, M., “La ejecución del planeamiento y el cambio climático” en la obra colectiva *Políticas locales de clima y energía: Teoría y práctica* (Coord. Galera Rodrigo), Madrid: INAP, 2018, pp., 253 y ss.

En la misma línea, la Ley 16/2017, de 1 de agosto, de Cambio Climático de Cataluña exige que las solicitudes de licencias de nueva construcción o reformas importantes en la edificación existente deben incluir un diseño que cumpla los requisitos de un edificio de consumo energético casi nulo.

Así, pues, corresponde a la administración municipal, competente para otorgar las licencias urbanísticas, el control de que el proyecto o memoria técnica para realizar obras de reforma o rehabilitación de edificios existentes integra las exigencias mínimas de ahorro energético que se establecen en la LOE y en el CTE, cuando deba resolver sobre la concesión de la correspondiente licencia de obras.

En segundo lugar, la intervención municipal en esta materia no se limita al control del cumplimiento de la normativa sobre edificación al conceder la licencia urbanística, sino que también la normativa sobre suelo y rehabilitación urbana contiene importantes previsiones orientadas a mejorar la eficiencia energética en el parque edificado. La crisis económica de los últimos años, la necesidad de integrar en las distintas políticas públicas el principio de sostenibilidad energética y el interés por reactivar el sector inmobiliario y de la construcción han llevado a una apuesta por la rehabilitación de la edificación existente entre otros motivos, para lograr un uso más eficiente de la energía y contribuir a la protección de los colectivos afectados por la pobreza energética⁵⁸.

En esta línea, desde el año 2013, con la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana (LRRRU)⁵⁹, España asume un enfoque urbanístico orientado a la rehabilitación y renovación edificatoria⁶⁰. Con esta norma, cuyas previsiones en

⁵⁸ Al respecto, *vid.* ALONSO IBAÑEZ, M^a del R., “La eficiencia energética de los edificios y el marco jurídico de la rehabilitación urbana”, en GALERA, S. y GÓMEZ ZAMORA (2018: 259 y ss); LÓPEZ MESA, B. et al., “La rehabilitación y la mejora de la eficiencia energética de la vivienda social a examen”, *Revista Aragonesa de Administración Pública* núm.15 (2013), pp. 283 y ss; MARINERO PERA, A. M^a., “Rehabilitación, regeneración y renovación urbana”, en *Nuevo Derecho urbanístico de Castilla y León* (Coord. Melgosa Arcos et al.), Aranzadi, Pamplona, 2017.

No son pocas las Estrategias y documentos que se refieren al tema de la rehabilitación edificatoria por razones de eficiencia energética. Entre ellos: la Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano (Comunicación de la Comisión, de 11 de enero de 2006 [COM (2005) 718 final]; con apoyo en dicha Estrategia, la Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local, aprobada por el plenario de la Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible de 17 de junio de 2011; la Estrategia Española a largo plazo para la rehabilitación Energética en el sector de la edificación, de junio de 2014 (desarrollo del art. 4 de la Directiva 2012/27/UE), esta Estrategia ha sido actualizada en 2017; el Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico español, de 2010; el Libro Verde de Sostenibilidad Urbana y Local en la era de la información, de 2012.

En Andalucía, la Estrategia Energética de Andalucía 2020 (Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía de 27 de octubre de 2015) y el Plan Integral de Fomento para el Sector de la Construcción y Rehabilitación Sostenible de Andalucía Horizonte 2020 (Acuerdo del Consejo de Gobierno de 27 de enero de 2015), el cual se elabora en el marco de lo dispuesto en el Real Decreto-Ley 1/2014, de 8 de marzo, por el que se regula el Programa de Impulso de la Construcción Sostenible en Andalucía.

⁵⁹ Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas.

⁶⁰ CASTELAO RODRÍGUEZ, J., *Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas*, El Consultor, 2013; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., “Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas”, *Revista de Urbanismo y Edificación* núm. 28 (2013), pp.12 y ss; FERNANDO PABLO, M. M. y GONZÁLEZ

la materia han sido integradas en la legislación del suelo y rehabilitación urbana de 2015 (TRLR y RU)⁶¹, se pretende crear el marco normativo idóneo para realizar dichas actuaciones. Esta normativa afecta a la edificación existente para contribuir al cumplimiento de los objetivos comunitarios de eficiencia energética en la edificación, a la vez que se atiende a objetivos sociales como garantizar el acceso a una vivienda digna y adecuada⁶².

Aunque la rehabilitación y regeneración urbana es una materia típicamente urbanística, su conexión con la regulación de las condiciones básicas del derecho de propiedad, su afición a la actividad económica y su relación con la protección ambiental, así como, las lagunas normativas existentes en la materia, llevaron al legislador estatal a incluir las previsiones sobre rehabilitación por razones de eficiencia energética en la legislación del suelo (previamente lo había hecho en la Ley de Rehabilitación, regeneración y renovación urbana); regulación que el Tribunal Constitucional ha considerado ajustada a la Carta Magna en virtud de las competencias estatales previstas en el art. 149.1, apartados 13º y 23º (STC 143/2017)⁶³. No obstante, dichas competencias no le habilitan para imponer obligatoriamente la

BUSTOS, M^a A.: *Derecho de la edificación y renovación urbana*, Tecnos, 2016; GARCÍA MORENO RODRÍGUEZ, F., “La rehabilitación y la renovación urbana: actuaciones estratégicas sobre las que se articula el medio urbano sostenible” en *Comentarios a la Ley de Economía Sostenible* (Coord. Bello Paredes), Las Rozas, Madrid, 2011, pp. 533 y ss.; DE GATTA SÁNCHEZ, D., “Incidencia de la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas de 2013 y del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación urbana de 2015 en la legislación sobre edificación”, *Práctica Urbanística* núm.138 (2016), pp.112 y ss; QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), *Urbanismo sostenible, rehabilitación, regeneración y renovación urbanas* (Casares Marcos, Coord), Tirant Lo Blanch, Valencia, 2016; ROGER FERNÁNDEZ, G., “Comentarios a la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas” en *RDU y MA* núm. 285 (2013), pp.37 y ss.

⁶¹ Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana.

⁶² La Exposición de Motivos de la LRRRU vincula la necesidad de rehabilitación y regeneración urbana con el derecho constitucional a disponer de una vivienda digna y adecuada, con el deber de los propietarios de mantener los inmuebles en adecuadas condiciones de conservación y con la obligación de adaptar nuestro parque inmobiliario a las exigencias europeas de eficiencia energética. Así, en esta norma se declara que con ella se contribuye al cumplimiento de los objetivos comunitarios de fomento de las energías renovables y eficiencia energética mediante la previsión de medidas de rehabilitación que permitirán reducir el consumo energético. Incidiendo en esta visión “energética” de la rehabilitación urbana, la Exposición de Motivos señala que la rehabilitación “*debe buscar áreas que permitan aplicar políticas integrales...; no solo en el ámbito físico-espacial, sino también, en el social, económico y ambiental...; “el tamaño de estas operaciones permitirá la puesta en servicio de redes de instalaciones energética a escala de barrio... y que permitan que los barrios tiendan a la autosuficiencia energética en el medio plazo”.*

⁶³ Al respecto de la regulación por el Estado de actuaciones de rehabilitación y regeneración urbana, materias claramente incardinadas en el urbanismo, STC 143/2017, de 14 de diciembre (Pte. Encarnación Roca Trías, Fj.13) ha salvado su constitucionalidad en virtud del art. 149.1.13º y 23º por considerar que lo que se establece es “una directriz general de naturaleza económica...que busca orientar las políticas públicas en materia urbanística para la dinamización de un sector económico concreto, como el

ejecución de actuaciones de rehabilitación edificatoria, regeneración y renovación urbanas⁶⁴, ni los criterios para priorizar dichas actuaciones, por cuanto se vulneran las competencias autonómicas de ordenación y ejecución urbanísticas⁶⁵.

El art. 7 del TRLS y RU regula las actuaciones de transformación urbanística y las actuaciones edificatorias. Por lo que a nuestro objeto de estudio respecta, se consideran actuaciones edificatorias las de nueva edificación y de sustitución de la edificación existente y las de rehabilitación (la realización de obras y trabajos de mantenimiento o intervención en los edificios existentes, sus instalaciones y espacios comunes, en los términos que dispone la LOE)⁶⁶. La iniciativa para proponer la ordenación de este tipo de actuaciones en el ámbito urbano puede partir de las Administraciones públicas, o entidades públicas adscritas o dependientes (Administraciones distintas de la urbanística, pues esta no ostenta una mera iniciativa de propuesta, sino que goza de la potestad de ordenación⁶⁷) y de los propietarios; cuando se trate de actuaciones en el suelo urbano tendrán la consideración de propietarios, a efectos de ejercer dicha iniciativa: las comunidades y agrupaciones de comunidades de propietarios, cooperativas de vivienda, los propietarios de construcciones, edificaciones y

de la rehabilitación y regeneración de las ciudades...”, a la vez que —para el Alto Tribunal— constituye una concreción del principio de desarrollo sostenible.

⁶⁴ Sobre los conceptos de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas puede consultarse: CERVERA PASCUAL, G., *La renovación urbana y su régimen jurídico: con especial referencia a la Ley de Economía Sostenible, Ley 2/2011, de 4 de marzo, y el Real Decreto Ley 8/2011, de 1 de julio*, ed. Reus, SA; Madrid, 2013, p.64 y ss; DÍAZ LEMA, J. M., “Rehabilitación urbana, o cómo hacer de la necesidad virtud” en *RDU y MA* núm. 257 (2010), pp.11 y ss; GONZÁLEZ –VARAS IBAÑEZ, S.J. (Coord), *El agente rehabilitador: notas sobre gestión en suelo urbano consolidado*, ed. Aranzadi, 2005; “La rehabilitación urbanística: legislación, problemas y líneas de futuro” en *RDU y MA* núm. 172 (1999), pp.89 y ss; MARTÍN RETORTILLO L., “Los conceptos de consolidación, rehabilitación y restauración en la Ley de Patrimonio Histórico Español, en SOSA WAGNER, F. (coord.), *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI*. Homenaje al profesor D. Ramón Martín Mateo. Valencia: Ed. Tirant lo Blanch, 2000; MENÉNDEZ REXACH, A., “Instrumentos jurídicos para la regeneración urbana” en *RDU y MA* núm. 270 (2011), pp.13 y ss; “Rehabilitación urbana y mejora de la eficiencia energética de los edificios: una visión normativa” en la obra colectiva *Ordenación del Territorio, urbanismo y medioambiente en un mundo en cambio* (Coord. Serrano Rodríguez), Universidad de Valencia, Valencia, 2017, pp. 171-201; PAREJO ALFONSO, L., “Urbanismo y medio urbano bajo el signo del desarrollo sostenible”, en *RVAP* núm. 99-100 (2014), pp.2325 y ss; PONCE SOLÉ, J.: “Políticas públicas para afrontar la regeneración urbana de barrios degradados. Una visión integrada desde el Derecho” en *RVAP* núm. 41-42 (2013), pp.13 y ss; LÓPEZ RAMÓN, F.: “Perspectivas jurídicas de la rehabilitación urbana” en *REDA* núm.43 (1984), pp. 535 y ss.

⁶⁵ Ello lleva a la declaración de nulidad del art.4.4 del TRLS y RU por la STC 143/2017, de 14 de diciembre (Fj.15).

⁶⁶ El art.2.2.b) de la LOE se refiere a las intervenciones sobre los edificios existentes, siempre que alteren su configuración arquitectónica, entendiéndose por tales las que tengan carácter de intervención total o parcial que produzca una variación esencial en la composición general exterior, la volumetría, o el conjunto del sistema estructural, o tengan por objeto cambiar usos característicos del edificio. Esta definición hay que completarla con la contenida en el CTE sobre “intervenciones importantes” en la edificación.

⁶⁷ Así, lo aclara la STC 143/2017, Pte. Encarnación Roca Trías, FJ.15.

fincas urbanas, los titulares de derechos reales o aprovechamientos y las empresas o sociedades que intervengan en nombre de dichos sujetos (art. 8.1 TRLS y RU)⁶⁸. Esta ampliación de los sujetos que gozan de la iniciativa para la rehabilitación edificatoria constituye un elemento de impulso a este tipo de actuaciones. Pero, el coste de las mismas y la complejidad de actuar sobre la trama urbana, muestran la necesidad de que la Administración competente en materia urbanística, especialmente el municipio, asuma el protagonismo.

Para la ejecución de estas actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas las Administraciones públicas podrán utilizar las formas de ejecución de las operaciones urbanísticas y edificatorias previstas por la legislación urbanística sobre el medio urbano (STC 143/2017, Fj.19)⁶⁹. Asimismo podrán suscribirse convenios de colaboración entre las Administraciones Públicas y las entidades públicas adscritas o dependientes de las mismas, que tengan como objeto, entre otros, conceder la ejecución a un consorcio previamente creado, o a una sociedad de capital mixto de duración limitada, o por tiempo indefinido, en la que las Administraciones Públicas ostentarán la participación mayoritaria y ejercerán, en todo caso, el control efectivo, o la posición decisiva en su funcionamiento (art.9.3 TRLS Y RU); esta última opción permite que la ejecución de este tipo de actuaciones en el medio urbano la desarrollen sociedades mixtas sin someterse al procedimiento de licitación.

En tercer lugar, el TRLS y RU contiene una importante medida respecto de las actuaciones en suelo urbano orientada a reducir al menos en un 30% la demanda energética anual de calefacción o refrigeración del edificio⁷⁰, como es la posibilidad

⁶⁸ Sobre los instrumentos para llevar a cabo la rehabilitación urbana, entre otros: TEJEDOR BIELSA, J. C., “Nuevos instrumentos de planificación y gestión de la rehabilitación y la regeneración urbana”, *RAzAP* núm. 15 (2013), pp.27 y ss; “Planes, programas y otros instrumentos ordenadores de la Rehabilitación urbana”, *Práctica Urbanística* núm.133 (2015), pp.70 y ss; GOMEZ MANRESA, M^a.F., “Rehabilitación, regeneración y renovación urbana e iniciativa privada” en *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación* núm. 30 (2014), pp. 39 y ss.

⁶⁹ El Tribunal Constitucional ha considerado inconstitucional la ampliación en las formas de ejecución de estas actuaciones que preveía el art. 9.1 del TRLS y RU, por cuanto añadía que cabría utilizar las modalidades de gestión directa o indirecta admitidas por la legislación de régimen jurídico, de contratación de las Administraciones públicas y de régimen local. Esta declaración de inconstitucionalidad se fundamenta en la falta de conexión de esa ampliación con competencias sectoriales que se pudieran ver afectadas por la ordenación y ejecución del planeamiento, su falta de incidencia en la economía general y su no vinculación con el procedimiento administrativo común.

⁷⁰ Esas actuaciones pueden consistir en: a) la instalación de aislamiento térmico o fachadas ventiladas por el exterior del edificio o acristalamiento de terrazas ya techadas; b) instalación de dispositivos bioclimáticos; c) implantación de instalaciones centralizadas energéticas y de captadores solares u otras fuentes de energías renovables en fachadas o cubiertas; d) realización de obras en zonas comunes o viviendas que logren reducir al menos en un 30% el consumo de agua en el conjunto del edificio (art. 24. 5 del TRLS y RU).

de ocupar espacios libres o de dominio público siempre que quede asegurada la funcionalidad de los mismos. Si esos espacios son de titularidad municipal se procederá a la cesión del uso a las comunidades de propietarios o a su desafectación, y si son de titularidad de otra Administración pública, los ayuntamientos podrán solicitar la cesión de uso o su desafectación (art. 24.5 TRLS y RU).

Como puede observarse, la rehabilitación urbana por razones de eficiencia energética no solo deriva del obligado cumplimiento de las exigencias mínimas de ahorro energético –que impone la normativa sobre edificación– en las reformas que se emprendan en el parque edificado, sino que también, se ha hecho eco de ella la legislación del suelo y rehabilitación urbana, resultando especialmente relevante el papel a desempeñar por los municipios como Administración con competencias urbanísticas y de rehabilitación. Su iniciativa constituye un pilar fundamental para dar cumplimiento a las exigencias que la UE dispone para alcanzar un parque inmobiliario de consumo energético casi nulo a largo plazo.

Por su parte, las legislaciones autonómicas sobre cambio climático y las relativas a la sostenibilidad energética también contienen importantes previsiones respecto del papel que corresponde a los entes locales en la introducción de las energías limpias y de los edificios de consumo energético casi nulo desde sus competencias en urbanismo y vivienda. Al respecto, podemos destacar las referencias a los parques de generación a partir de energías renovables y a la selección de espacios para situar superficies para captar fuentes de energías renovables; a la promoción de las energías renovables en los sistemas de calefacción, refrigeración y agua caliente; al autoconsumo y a la participación de actores locales en la producción y distribución de energías renovables; a los distintivos municipales por baja emisión de carbono, entre otras medidas⁷¹.

⁷¹ Sirvan como muestra de lo expuesto: la Ley 16/2017, de Cambio Climático de Cataluña, que entre las políticas sectoriales orientadas a la lucha contra el cambio climático se refiere al urbanismo y la vivienda (art.27), estableciendo que las medidas que se adopten en este ámbito deben ir orientadas a un modelo urbanístico que priorice la “rehabilitación del parque de viviendas y los edificios de consumo energético casi nulo...”. Más concretamente, por la relación que guarda con ese tipo de edificios, impone que se compensen las emisiones de dióxido de carbono de los edificios con “parques de generación a partir de energías renovables”; el fomento del uso de las energías procedentes de energías renovables en la edificación; selección de espacios ya urbanizados u ocupados para situar superficies para captar dichas energías. A su vez atribuye al gobierno autonómico y a las administraciones locales la promoción del uso de las energías renovables para la calefacción, refrigeración y agua caliente sanitaria; la construcción con criterios bioclimáticos para el impulso de la rehabilitación energética, con aprovechamiento de energías renovables.

Por su parte, la Ley 8/2018 de Cambio Climático de Andalucía incide en el autoconsumo eléctrico a partir de fuentes renovables y en la participación de actores locales en la producción y distribución de energías renovables (art.36.5); al tiempo que regula la calificación de municipio de baja emisión de carbono en atención a las iniciativas públicas puestas en marcha (art.40). En la Ley 2/2007, de 27 de marzo, de Fomento de las Energías Renovables y del Ahorro y Eficiencia Energética de Andalucía se impone a los

En consecuencia, el control por el municipio del cumplimiento del CTE en las reformas que se emprendan en la edificación y su iniciativa para hacer actuaciones de rehabilitación y regeneración urbana; la mayor disponibilidad sobre bienes de dominio con objeto de reducir la demanda energética del edificio; la creación de parques de generación y distribución de energías renovables, vinculados a instalaciones térmicas y de autoconsumo, son algunas de las medidas que pueden poner en marcha los ayuntamientos en *pro* de la descarbonización de la edificación existente. A ello hemos de sumar el impulso que el nuevo paquete energético de la UE de 2018 otorga a medidas como la participación de entes locales en comunidades de producción de energía a partir de fuentes renovables; a la planificación urbana de redes de calefacción/refrigeración; a reformas en edificios menos eficientes, entre otras.

2. El Patrimonio Público del Suelo y los planes de vivienda como instrumentos al servicio de la rehabilitación y regeneración urbana y de los edificios de consumo energético casi nulo

La rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbana orientada a la edificación de consumo de energía casi nulo se conecta no solo con el urbanismo, sino también, con el deber de los poderes públicos de garantizar el derecho a una vivienda digna y adecuada⁷². Aunque la competencia exclusiva en materia de vivienda la ostentan las CCAA, ello no impide al Estado incidir en la misma desde otros títulos competenciales y en ejercicio de su potestad subvencional, como ha sostenido el Tribunal Constitucional (entre otras, en la STC 13/1992)⁷³. Al mismo tiempo, tanto

edificios nuevos y a los que se sometan a reformas importantes la incorporación de instalaciones solares térmicas de agua caliente, así como, la instalación de procedimientos fotovoltaicos en los edificios y usos que reglamentariamente se determinen (art. 16).

En la misma línea, la Ley 10/2019 de Cambio Climático y para la Transición Energética de las Islas Baleares regula con cierta minuciosidad la participación local en instalaciones de generación renovable (art.49). Igualmente destacable es el papel que corresponde a los municipios en el desarrollo de sistemas energéticos centralizados, respecto de los cuales la Ley 4/2019 de Sostenibilidad Energética del País Vasco establece obligaciones para el parque de edificios de comunidades de viviendas existentes en orden a la realización de estudios de suministros a través de sistemas energéticos centralizados y /o alternativos, así como, para la instalación de sistemas de autoconsumo (art.42.f); al mismo tiempo que dispone que los nuevos desarrollos urbanos que superen un mínimo de edificabilidad física deberán prever sistemas centralizados de suministro energético de calor, preferentemente a partir de energías renovables (art.43.b).

⁷² Como ha sostenido, ALONSO IBÁÑEZ, R. (2018: 268), los planes estatales de vivienda y rehabilitación han venido impulsando la rehabilitación y la renovación urbana.

⁷³ Hay que tener en cuenta la reiterada doctrina del Tribunal Constitucional sobre la gestión de subvenciones, la cual se vincula al régimen de distribución de competencias. En el caso de ayudas para el fomento de las energías renovables en el ámbito de la edificación, el Tribunal Constitucional ha sostenido, que al tratarse de una materia vinculada con el régimen energético, el Estado puede consignar subvenciones de fomento en sus presupuestos, regulando las condiciones esenciales de otorgamiento, pero siempre que deje

la vivienda como el urbanismo son materias en las que el municipio ostenta competencias en el marco de la legislación sectorial estatal y autonómica⁷⁴.

Partiendo de la vivienda como materia objeto de distribución competencial, nos encontramos con dos instrumentos relevantes en el ámbito de la rehabilitación y regeneración urbana para alcanzar un parque edificado descarbonizado, apostando por los *nZEB*, cuales son el Patrimonio Público del Suelo y los planes de vivienda.

Así, una de las instituciones que permite al Estado *ex art.* 149.1, apartados 1º y 13º (STC 141/2014 y STC 75/2018) incidir en materia de vivienda es el Patrimonio Público del Suelo (PPS), el cual tradicionalmente se ha venido vinculando a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública⁷⁵. Al respecto,

un margen a las CCAA para desarrollar y complementar la regulación; además la gestión de estos fondos corresponde a las CCAA (STC 136/2009, de 15 de junio, Pte. M^a Emilia Casas). En la misma línea, la STC 112/2013, de 9 de mayo (Pte. Francisco J. Hernando), que analiza la constitucionalidad del otorgamiento de ayudas en el marco del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, partiendo de su encuadre competencial, según doctrina sentada en la STC 13/92, de 6 de febrero. Considera el Tribunal que la actividad promocional en el sector de la vivienda entra dentro de las competencias estatales para la coordinación general de la actividad económica (art.149.1.13 CE), limitando las competencias autonómicas en materia de vivienda. Ello no obsta a que las CCAA puedan “definir y llevar a cabo una política de vivienda propia, complementando las actuaciones de promoción y protección previstas por el Estado” y para la ejecución de la normativa estatal reguladora pueden aplicar las medidas estatales adaptándolas a las peculiaridades de su territorio. Insiste el Tribunal en que “estamos en un ámbito material en el que el diseño del texto constitucional propugna un equilibrio entre los diferentes sujetos constitucionales en presencia, que deberán repartirse facultades sin en ningún caso anular a los otros, teniendo siempre presente la necesidad de cooperación entre ellas”.

En la misma sentencia 112/2013, con cita de la STC 152/88, de 20 de julio (FFJJ 2º y 4º), se sostiene que la competencia autonómica sobre vivienda se halla limitada por las competencias del Estado sobre bases y coordinación general de la actividad económica, dado su vinculación con el mercado inmobiliario; de tal manera que el Estado puede establecer líneas directrices y criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, como el sector de la vivienda, y en particular incluye la actividad promocional. Esa competencia estatal de fomento en materia de vivienda se puede desarrollar –según el Alto Tribunal– en cuatro aspectos: la definición de las actuaciones protegidas; la regulación esencial de las fórmulas de financiación adoptadas; el nivel de protección; y la aportación de recursos estatales.

⁷⁴ El art. 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (BOE» núm. 80, de 03/04/1985), atribuye al municipio competencias en materia de urbanismo y “promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación”.

⁷⁵ La STC 141/2014, de 11 de septiembre (Pte. Fernando Valdés Dal-Ré, Fj. 8 A.b) y la STC 75/2018, de 5 de julio (Pte. Pedro J. González-Trevijano) sostienen que la reserva mínima de un porcentaje de suelo residencial (sea rural en actuaciones de nueva urbanización, o urbanizado en actuaciones de reforma o renovación de la urbanización) “es una línea directriz o criterio global de ordenación, que se basa en la idea de que las viviendas protegidas han de actuar como factor regulador del mercado de la vivienda...”; se trata de una medida con incidencia clara en la actividad económica, encontrando cobertura en las competencias estatales *ex art.* 149.1.13 y en el art. 149.1.1 de la Constitución por cuanto impone una carga a los propietarios del suelo y a los empresarios que ejecuten el planeamiento, siendo una condición básica del derecho de propiedad y del derecho a la libertad de empresa.

la necesidad de ejecución de actuaciones de rehabilitación y regeneración urbanas en el suelo urbano ha llevado al TRLS y RU a realizar una nueva configuración del PPS. La orientación hacia un urbanismo “ad intra” de la ciudad en detrimento de un urbanismo expansivo y de crecimiento hace que la Administración esté obligada a reservar suelo para vivienda en régimen de protección pública como mínimo en un “10% en el suelo urbanizado que deba someterse a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización”⁷⁶ (art. 20.1.b). A su vez, la obligación de destinar el PPS (integrado por las cesiones de terrenos en un porcentaje mínimo del 5% y máximo del 15% para cubrir las necesidades de edificabilidad) a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública admite dos excepciones⁷⁷: a) la posibilidad de sustituir el deber de entregar a la Administración el suelo libre de cargas de urbanización por la entrega de su valor en metálico con la finalidad de integrarse en el PPS con “destino preferente a actuaciones de rehabilitación o regeneración y renovación urbanas” (art.18.2 TRLS y RU); b) el destino del PPS a usos de interés social que puedan tener fines de carácter socio-económicos para atender las necesidades que requiera el carácter integrado de operaciones de regeneración urbana (art. 52.1 TRLS y RU)⁷⁸. Por tanto, el PPS se erige en un mecanismo al servicio de la rehabilitación y regeneración urbana, a sabiendas que la optimización en el consumo energético de las viviendas no es ajeno a dichos procesos, dadas las exigencias derivadas del CTE en las operaciones de reforma edificatoria. Por tanto, el destino del PPS, vía las excepciones citadas, se desvincula de la construcción de viviendas de protección pública, aún con las limitaciones impuestas por el Tribunal Constitucional (STC 17/2016⁷⁹). Si tenemos en cuenta que las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas van referidas a la ciudad existente, puede tener sentido esa desconexión. Sin embargo, no

⁷⁶ Además de las necesarias para realizar el 30% de la edificabilidad residencial que se prevea en suelo rural que vaya a ser urbanizado.

⁷⁷ En Andalucía, una de las finalidades que se atribuyen al PPS es la de garantizar suelo suficiente para la ejecución de viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública (art. 69 y ss de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía).

⁷⁸ El Tribunal Constitucional ha considerado que la regulación del destino de los bienes del Patrimonio Público del Suelo, tanto a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública como a otros usos de interés social tales como atender a fines de carácter socio-económico para satisfacer necesidades derivadas de operaciones de regeneración urbana, tiene naturaleza básica al vincularse directamente con la planificación general de la actividad económica general (art.149.1.13 Ce) en relación con la vivienda (art.47 CE) [STC 61/97, Fj.36; STC 141/2014, Fj. 11.B; STC 17/2016, Fj.17; STC 75/2018, Fj.7 y].

⁷⁹ La STC 17/2016, de 4 de febrero, (Pte. Antonio Narváez Rodríguez, Fj.4) sostiene que el destino del PPS a otros usos de interés social se encuentra limitado a que así lo disponga el correspondiente instrumento de ordenación urbanística, “dentro de ordenación y con exclusión de cesiones o enajenaciones individualizadas que no vayan recogidas en un plan”, así como “para atender las necesidades que requiera el carácter integrado de operaciones de regeneración urbana” (o sea, que articulen medidas sociales, ambientales y económicas).

estaría de más que las Administraciones competentes asociaran esas actuaciones a aquellos ámbitos en los que se sitúen viviendas de protección pública, vinculando así las exigencias de edificaciones energéticamente eficiente a las viviendas destinadas a colectivos más desfavorecidos; ello, sin perjuicio de la obligada reserva a que alude el art. 20.1.b) del TRLS y RU.

Además de esta nueva configuración del PPS, para permitir su destino a actuaciones de reforma en la edificación existente, los planes de vivienda también han querido dar un giro a la política orientada a la compra de vivienda nueva y expansión promotora hacia un modelo de mantenimiento y conservación del parque edificado. Los planes de vivienda elaborados por el Estado, las CCAA y los entes locales⁸⁰ en ejercicio de sus competencias sobre vivienda, o en virtud de otros títulos competenciales en el caso del Estado, se encuentran coordinados en cuanto a los objetivos a lograr en materia de vivienda y respecto a la gestión de las ayudas que prevén. El Plan Estatal de Fomento del Alquiler de Viviendas, la Rehabilitación edificatoria y la Regeneración y Renovación urbanas 2013-2016⁸¹, junto al fomento del alquiler centraba su atención en la rehabilitación edificatoria y en la regeneración y renovación urbana. El Plan Estatal de Vivienda 2018-2021⁸² plantea un impulso de las ayudas destinadas a la rehabilitación edificatoria y a la regeneración y renovación urbana y rural con especial incidencia en la eficiencia energética y la accesibilidad. Incluye un programa específico y exclusivo de ayudas a la mejora de la eficiencia energética (arts.33 a 39), cuyo objetivo es contribuir a alcanzar una economía basada en bajas emisiones de carbono; y otro para el fomento de actuaciones de regeneración y renovación urbana y rural, con especial atención a las intervenciones de claro contenido social (arts. 47-54).

Por su parte, la Comunidad Autónoma de Andalucía, en línea con la planificación de vivienda estatal, ha aprobado el Plan de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía 2016-2020⁸³. Como se deduce de su propia denominación, una de las líneas prioritarias de acción la constituye incentivar la rehabilitación de viviendas, dedicando su Título II a las medidas para eliminar las situaciones de infraviviendas

⁸⁰ Sobre los planes de vivienda y la configuración legal del derecho a la vivienda, vid: SOUTIRÓN MORENILLA, J.M^a, “El derecho a la vivienda y su garantía pública: entre el servicio público y la protección social” en *Servicios de Interés General y Protección de los usuarios: educación, sanidad, servicios sociales, vivienda, energía, transportes y comunicaciones electrónicas* (Dir. González Ríos), Dykinson, Madrid, 2018, pp.181 y ss.

⁸¹ Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, prorrogado por un año por el Real Decreto 637/2016, de 9 de diciembre.

⁸² Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021.

⁸³ Decreto 14/2016, de 2 de agosto, por el que se aprueba el Plan de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía 2016-2020.

y para la rehabilitación de la edificación. Este plan prevé una ayuda a los municipios para la elaboración y aprobación de sus propios Planes Municipales de la Vivienda y Suelo. Junto a las ayudas previstas en este Plan de Vivienda, Andalucía cuenta con una importante línea de incentivos destinados a la construcción sostenible, orientada básicamente a financiar la realización de obras en ahorro y eficiencia energética y aprovechamiento de energías renovables en la edificación y adaptación de infraestructuras urbanas, con especial atención a los colectivos vulnerables⁸⁴.

Como puede apreciarse, los planes de vivienda se configuran para lograr la eficiencia energética, entre otros objetivos. Si bien las actuaciones subvencionables son puntuales (mejora de la envolvente térmica; renovación de las instalaciones térmicas; incorporación de las energías renovables al edificio, etc), si las relacionamos con las exigencias básicas de ahorro energético que impone el CTE, y con la identificación que a nivel interno se ha realizado entre los edificios de consumo casi nulo de energía y los que cumplen las exigencias mínimas de ahorro energético del CTE, hemos de estimar que con las mismas se abre camino el *nZEB*; e incluso, cuando dichas actuaciones tengan la consideración de intervención en la edificación –en los términos del CTE- deberán cumplir todas las exigencias básicas del mismo, con lo que la vivienda rehabilitada en virtud del citado programa de ayudas adquirirá la calificación de *nZEB* en la actual configuración que del mismo realiza nuestra normativa interna.

Al margen de estas consideraciones, el Patrimonio Público del Suelo y los planes de vivienda son instrumentos que están llamados a jugar un papel importante en la implementación de la futura Estrategia de renovación del parque edificado a largo plazo, para su transformación en edificios de consumo casi nulo de energía en el año 2050.

V. CONSIDERACIONES Y PROPUESTAS FINALES

1.- En el año 2010, la UE imponía a los Estados miembros que en 2020 (2018 para los edificios públicos) los edificios nuevos tuvieran un consumo energético casi nulo y que esa escasa demanda energética procediera principalmente de fuentes de energías renovables, pero ello no se ha visto correctamente reflejado en nuestra normativa interna, ni en lo relativo al concepto ni en lo que respecta al plazo. En cuanto

⁸⁴ En este sentido, el Decreto-Ley 1/2014, de 18 de marzo, por el que se regula el Programa de Impulso a la Construcción Sostenible en Andalucía y se efectúa la convocatoria de incentivos para 2014 y 2015; la Orden de 23 de diciembre de 2016, por la que se aprueban las bases reguladoras para el desarrollo energético sostenible de Andalucía en el periodo 2017-2020; Resolución de 21 de abril de 2017, de la Dirección General de la Agencia Andaluza de la Energía, por la que se convoca para los años 2017 a 2020 la línea de incentivos Construcción Sostenible acogida a la citada Orden (modificada por la Resolución de 19 de mayo de 2017).

al plazo, ha sido necesaria una reforma en el año 2017 del Real Decreto 235/2013 para ajustarse a la normativa comunitaria. Por su parte, el concepto no ha sido asumido en los términos que se deducen de aquella normativa. Así, hasta la citada reforma normativa del año 2017 no se ha clarificado que los requisitos mínimos de eficiencia energética que deben satisfacer dichos edificios son los exigidos por el CTE. Con ello se produce la identificación de los edificios de consumo casi nulo de energía con el resto de edificios nuevos o que se sometan a una reforma importante, que ya desde la aprobación del CTE vienen obligados a cumplir esas exigencias mínimas de ahorro energético (con un progresivo nivel de exigencias a partir de las sucesivas reformas de esta norma técnica). Esta identificación permite plantear la siguiente pregunta: ¿qué sentido tiene que exista una normativa específica que impone plazos para la implementación de edificios de consumo energético casi nulo, cuando al aproximarse el final de dichos plazos, esa calificación se otorga a cualquier edificio que cumpla las exigencias mínimas de eficiencia energética que prevé el CTE? Podría pensarse que llegados al final de ese periodo de adaptación que daba la normativa específica, el CTE contiene todas las exigencias que deben cumplir los edificios de consumo casi nulo de energía, si no fuese porque el mismo aún no garantiza uno de los requisitos que impone la UE (orientado a la protección ambiental y a la diversificación energética), que la “escasa energía que necesiten proceda –en gran medida- de energías renovables”. A mayor abundamiento, el Real Decreto 235/2013 plantea una contradicción con lo dispuesto en el CTE, puesto que impone que los edificios nuevos públicos sean de consumo casi nulo de energía “después del 31 de diciembre de 2018” y los privados “antes del 31 de diciembre de 2020”, cuando ambos vienen obligados a cumplir las exigencias mínimas de eficiencia energética (tal como se recoge tras la última reforma del CTE por Orden 588/2017) desde septiembre de 2017. Si el cumplimiento de las exigencias mínimas de ahorro energético del CTE convierte en *nZEB* los edificios de nueva construcción, carece de sentido que a nivel comunitario e interno se establezcan unos plazos para alcanzar dicha categorización. Por otro lado, la obligación de consumo muy escaso de energía, y su procedencia en gran parte de renovables, va referida a edificios nuevos, pero aquella equiparación la hace extensible a los edificios existentes que sean objeto de una reforma importante, dado que el CTE también les es aplicable.

A las críticas que suscita dicha homologación entre *nZEB* y edificios que cumplen el CTE se suma la desmenbrada regulación interna de los primeros, que se encuentra dispersa en varias normas reglamentarias. El importante papel que este tipo de edificación debe cumplir en materia de energía y clima requeriría de una previsión en una ley básica del Estado.

2.- Por otro lado, un concepto afín pero diferenciado del *nZEB* es el de “edificio de alto rendimiento energético” – a que se refiere la Ley 15/2014-, entendiéndose por

tal aquel, que puede construir (solo si se trata de contratos sujetos a regulación armonizada), comprar o alquilar el sector público estatal y que cumple con las exigencias básicas del CTE. Este tipo de edificios, que podríamos considerar en una escala o etapa previa en cuanto a eficiencia en el uso de la energía respecto al *nZEB*, plantea algunas consideraciones: a) los mismos se han regulado de forma desconectada de los edificios de consumo casi nulo de energía, como lo demuestra que a los mismos se refieran Directivas distintas; b) la amplia incorporación de las energías renovables se predica de los edificios de escaso consumo de energía, no de los de alto rendimiento energético; c) la obligación de contratación (construcción, compra o alquiler) va referida exclusivamente a edificios de alto rendimiento energético. Sin embargo, la vigente regulación interna sobre *nZEB*, que los identifica con los que cumplan las exigencias mínimas de eficiencia energética del CTE, igual que ya se hacía para los edificios de alto rendimiento energético, diluye la diferenciación entre ambos conceptos.

El hecho de que la Directiva 2018/844 se refiera respecto a la edificación existente a la Estrategia de renovación a largo plazo, para transformar la edificación en *nZEB*, pone de manifiesto que el legislador comunitario cuando en la Directiva 2012/27/UE alude a edificio de alto rendimiento energético (cuando se adquiera o alquilen edificios por la Administración central) no está pensando en los edificios de consumo casi nulo de energía. De ahí que nuevamente la equiparación en la normativa interna entre “edificios de consumo casi nulo de energía” y “edificios de alto rendimiento energético”, como aquellos que cumplen las exigencias mínimas de ahorro de energía, resulte errónea. Una cosa es cumplir exigencias “mínimas” de eficiencia energética, las recogidas en el CTE, y otra cosa el que los edificios nuevos, y los existentes mediante una estrategia de renovación a largo plazo, sean *nZEB*.

A nuestro entender, las normas aplicables a la eficiencia energética en la edificación tienen que definir y concretar de forma ambiciosa lo que se entiende por un edificio de consumo energético casi nulo para cumplir la normativa comunitaria, sin olvidar que deben ser edificios que requieran muy poca demanda de energía, y que esta esté cubierta de manera principal con fuentes de energías renovables. El aporte de renovables en la edificación debe ir más allá de las exigencias que derivan del CTE y vincularse al autoconsumo *in situ* de renovables (no como mera opción del propietario sino como exigencia impuesta por las Administraciones competentes) y a la incorporación de renovables en instalaciones técnicas.

En este sentido, tengamos en cuenta que la eficiencia energética se configura como objetivo prioritario de la UE para 2030 y los edificios de consumo energético casi nulo siguen cumpliendo un papel esencial en la nueva Directiva (UE) 2018/844, en la que los principios que inspiran esta modalidad de edificación descarbonizada se tratan de extender a los edificios existentes y no exclusivamente a los de nueva cons-

trucción; y en la Directiva 2018/2001, que incide en la penetración de las energías renovables en las instalaciones técnicas y en el autoconsumo.

3.- El nuevo paquete energético de la UE de 2018 vuelve a resaltar la importancia de la rehabilitación y renovación urbana como mecanismo para la descarbonización de la edificación. En este sentido, cobra relevancia a nivel interno la regulación contenida en el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, en las correspondientes legislaciones urbanísticas autonómicas, en la normativa sobre vivienda y en la legislación reguladora de las bases del régimen local. Ahora bien, este bloque normativo no puede analizarse de forma separada del que venimos comentando, el referido a los *nZEB*, la normativa sobre edificación y la normativa del sector eléctrico -en tanto regula el autoconsumo eléctrico-. La relevancia de aquella descarbonización impone una interpretación integrada y adaptada a las nuevas exigencias que derivan del citado paquete energético comunitario. Aquí es necesario incidir en la importancia que tiene la iniciativa pública -principalmente del municipio- en estas actuaciones de renovación por eficiencia energética, sobre todo, cuando se trata de actuar sobre infraviviendas o viviendas en manos de colectivos más desfavorecidos.

Las reformas realizadas por la UE en materia energética en el año 2018 son una muestra del nuevo camino que se abre para la transformación del parque inmobiliario en *nZEB*. Sin embargo, a nivel interno podemos decir que los edificios de consumo energético casi nulo de nueva construcción constituyen aún una asignatura pendiente, principalmente por la necesidad de aumentar la cuota de energías renovables en la edificación.

4.- Para concluir y a modo de propuesta, se requiere profundizar más en la reforma de la normativa reguladora de la edificación para conseguir verdaderos edificios de consumo energético casi nulo; categoría que ya no debe limitarse a los edificios nuevos, sino también, a los que se sometan a reformas importantes en el largo plazo. Entendemos que una verdadera implementación de los *nZEB* exige poner en relación la normativa de edificación, especialmente el CTE y el Reglamento de Instalaciones Térmicas, con la normativa sobre el sector eléctrico, integrando el autoconsumo eléctrico. Medida esta que debiera priorizarse en la normativa reguladora del suelo cuando se refiere a actuaciones de rehabilitación y regeneración urbanas, y en las disposiciones urbanísticas y sobre vivienda.

BIBLIOGRAFÍA

ALONSO IBAÑEZ, M^a del R., “La eficiencia energética de los edificios y el marco jurídico de la rehabilitación urbana”, en GALERA, S. y GÓMEZ ZAMORA (Eds), *Políticas locales de clima y energía: teoría y práctica*, Madrid: INAP, 2018, pp. 259 y ss.

AYLLÓN DÍAZ-GONZÁLEZ, J. M., “Home, sweet home: la política comunitaria sobre los edificios de consumo de energía casi nulo”, en GONZÁLEZ RÍOS, I. (Dir.), *Servicios de interés general y protección de los usuarios*, Dykinson, S.L: Madrid, 2018, pp. 357-394.

CASARES MARCOS, B., “La eficiencia energética y la sostenibilidad ambiental”, en *Urbanismo sostenible, rehabilitación, regeneración y renovación urbanas* (Casares Marcos, Coord, Quintana López, Dir.), 2016, pp. 217 y ss.

CASTELAO RODRÍGUEZ, J., *Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas*, El consultor, 2013.

CERVERA PASCUAL, G., *La renovación urbana y su régimen jurídico: con especial referencia a la Ley de Economía Sostenible, Ley 2/2011, de 4 de marzo, y el Real Decreto Ley 8/2011, de 1 de julio*, ed. Reus, SA; Madrid, 2013, pp.64 y ss.

DE GATTA SÁNCHEZ, D., “Incidencia de la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas de 2013 y del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación urbana de 2015 en la legislación sobre edificación”, *Práctica Urbanística* núm.138 (2016), pp.112 y ss.

DÍAZ LEMA, J. M., “Rehabilitación urbana, o cómo hacer de la necesidad virtud” en *RDU y MA* núm. 257 (2010), pp.11 y ss.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., “Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas”, *Revista de Urbanismo y Edificación* núm.28 (2013), pp.12 y ss.

FERNANDO PABLO, M. M. y GONZÁLEZ BUSTOS, M^a A., *Derecho de la edificación y renovación urbana*, Tecnos, 2016.

GARCÍA MONTORO, L., “Objetivo 2020: de la eficiencia energética a los edificios de consumo de energía casi nulo”, *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, núm.19 (2016), pp. 263-261.

GARCÍA MORENO RODRÍGUEZ, F., “La rehabilitación y la renovación urbana: actuaciones estratégicas sobre las que se articula y construye el medio urbano sostenible” en *Comentarios a la Ley de Economía Sostenible* (Coord. Bello Paredes), Las Rozas, Madrid, 2011, pp. 533 y ss.

GONZÁLEZ RÍOS, I., “Nuevos retos en materia de eficiencia energética en España tras el paquete de energético de la UE de 2016”, en GALÁN VIOQUE, R. y GONZÁLEZ RÍOS, I. (Dir.), *Derecho de las energías renovables y de la eficiencia energética en el horizonte 2020*, Thomson-Reuters, Aranzadi: Pamplona, 2017, pp.171-210.

GONZÁLEZ –VARAS IBAÑEZ, S. J. (Coord), *El agente rehabilitador: notas sobre gestión en suelo urbano consolidado*, ed. Aranzadi, 2005; “La rehabilitación urbanística: legislación, problemas y líneas de futuro”, en *RDU y MA* núm. 172 (1999), pp.89 y ss.

LÓPEZ MESA, B. et alt., “La rehabilitación y la mejora de la eficiencia energética de la vivienda social a examen”, *Revista Aragonesa de Administración Pública* núm.15 (2013), pp. 283 y ss.

LÓPEZ RAMÓN, F.: “Perspectivas jurídicas de la rehabilitación urbana”, en *REDA* núm. 43 (1984).

MARINERO PERA, A. M^a.: “Rehabilitación, regeneración y renovación urbana”, en *Nuevo Derecho urbanístico de Castilla y León* (Coord. Melgosa Arcos et alt.), Aranzadi, Pamplona, 2017.

MARTÍNEZ DE ALEGRÍA MANCISIDOR, et alt., “Estrategia para la consecución de Edificios de Consumo de Energía Casi Nulo (EECN) en la Unión Europea: la perspectiva española”, *Dyna*, Vol. 91, núm.5 (2016), pp.522-528.

MARTÍNEZ LAGO, A., *Edificación y eficiencia energética en los edificios*, ed. Elearning, 2015.

MARTÍN RETORTILLO L., “Los conceptos de consolidación, rehabilitación y restauración en la Ley de Patrimonio Histórico Español, en SOSA WAGNER, F. (coord.) *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI*. Homenaje al profesor D. Ramón Martín Mateo. Valencia: Ed. Tirant lo Blanch, 2000.

MENÉNDEZ REXACH, A., “Instrumentos jurídicos para la regeneración urbana”, en *RDU y MA* núm. 270 (2011), pp.13 y ss; “Rehabilitación urbana y mejora de la eficiencia energética de los edificios: una visión normativa” en la obra colectiva *Ordenación del Territorio, urbanismo y medioambiente en un mundo en cambio* (Coord. Serrano Rodríguez), Universidad de Valencia, Valencia, 2017.

PAREJO ALFONSO, L., “Urbanismo y medio urbano bajo el signo del desarrollo sostenible”, en *RVAP* núm. 99-100 (2014), pp.2325 y ss.

PONCE SOLÉ, J., “Políticas públicas para afrontar la regeneración urbana de barrios degradados. Una visión integrada desde el Derecho” en *RAzAP* núm. 41-42 (2013), pp.13 y ss.

QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), *Urbanismo sostenible, rehabilitación, regeneración y renovación urbanas* (Casares Marcos, Coord), Tirant Lo Blanch, Valencia, 2016.

RODRÍGUEZ, B., “Edificios de consumo de energía casi nula: ¿es posible?”, *ConCIENCIAS. Digital: revista de divulgación científica de la Facultad de Ciencias de Zaragoza*, núm.17 (2016), pp.42-55.

ROGER FERNÁNDEZ, G., “Comentarios a la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas”, en *RDU y MA* núm. 285 (2013), pp.37 y ss.

SOUVIRÓN MORENILLA, J.M^a., “El derecho a la vivienda y su garantía pública: entre el servicio público y la protección social”, en *Servicios de Interés General y Protección de los usuarios: educación, sanidad, servicios sociales, vivienda, energía, transportes y comunicaciones electrónicas* (Dir. González Ríos), editorial Dykinson. 2018.