

Edición digital

Dictamen

9/2013

Sobre el proyecto de Decreto por el que se regulan actuaciones en materia de certificación de eficiencia energética de edificios y se crea su registro

Consejo Económico y Social de Aragón



CESA
CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL DE ARAGÓN

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN
COLECCIÓN DICTÁMENES
Número 9/2013

Octubre de 2013

© Consejo Económico y Social de Aragón, 2013
Esta publicación se edita únicamente en formato digital.
La reproducción de esta publicación está permitida citando su procedencia.

Consejo Económico y Social de Aragón
c/ Joaquín Costa, 18, 1º
50071 Zaragoza (España)
Teléfono: 976 71 38 38 – Fax: 976 71 38 41
cesa@aragon.es
www.aragon.es/cesa

En virtud de las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social de Aragón por la Ley 9/1990, de 9 de noviembre, y de acuerdo con el procedimiento previsto en su Reglamento de organización y funcionamiento, aprobado por el Pleno el 9 de julio de 2012, la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Aragón acuerda, en fecha 25 de octubre de 2013, emitir el siguiente

DICTAMEN

I. Antecedentes

Con fecha 26 de septiembre de 2013 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Aragón un escrito remitido por la señora Directora General de Energía y Minas, del Departamento de Industria e Innovación del Gobierno de Aragón, por el que se solicitaba el parecer de este Consejo sobre el “proyecto de Decreto por el que se regulan actuaciones en materia de certificación de eficiencia energética de edificios y se crea su registro”, proyecto que se acompañaba a la petición.

Siguiendo el procedimiento para la emisión de dictámenes e informes regulado en el artículo 30 del Reglamento de 9 de julio de 2012, y de acuerdo con la delegación realizada por el Pleno del Consejo al amparo de lo previsto en el artículo 15.4 del mismo Reglamento, el proyecto de decreto ha sido analizado por las Comisiones Social y de Economía, que acordaron elevar a la Comisión Permanente el presente dictamen.

La Constitución Española, en su artículo 149.1.25ª, reconoce al Estado competencia exclusiva en materia de “Bases del régimen minero y energético”.

Por su parte, el Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, asumió como competencia compartida, en la que por tanto podrá ejercer el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica, en su artículo 75.4ª, la materia de “Energía, que comprende, en todo caso: [...] la calidad del suministro y la eficiencia energética”.

La Directiva 2002/91/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, traspuesta al derecho español mediante el Real Decreto 47/2007, de 19 de enero, estableció la obligación de certificar la eficiencia energética de los edificios de nueva construcción.

La posterior Directiva 2010/31/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, relativa a la eficiencia energética de los edificios, amplió la citada obligación a los edificios existentes. Esta obligación se traspuso al derecho español a través del Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios, que constituye la norma básica en materia de eficiencia energética.

Este Real Decreto (en su disposición transitoria tercera) determina que cada comunidad autónoma, en ejercicio de sus competencias, habilitará un registro de certificaciones en su ámbito territorial. La creación de este registro es el principal objetivo del proyecto de decreto sometido a dictamen, junto con la regulación de determinadas condiciones de la certificación energética y su inscripción, control e inspección.

Interesa señalar, como antecedente, que en fecha 21 de junio de 2010 el Consejo Económico y Social emitió dictamen, con el número 2/2010, sobre un “proyecto de decreto por el que se establecen las normas y se crea el registro para la certificación de eficiencia energética de edificios de nueva construcción en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón”, proyecto que no resultaría aprobado definitivamente.

II. Contenido

El proyecto de decreto consta de una exposición de motivos y, en su parte dispositiva, veinticinco artículos distribuidos en siete capítulos, ocho disposiciones en su parte final y un anexo.

La exposición de motivos atiende a la competencia para la aprobación del decreto, a su marco normativo y sus principales objetos y finalidad.

El capítulo I, Disposiciones generales (artículos 1 y 2), atiende al objeto del decreto, su ámbito de aplicación y a la terminología utilizada.

El capítulo II (artículos 3 a 7) se ocupa de ciertas condiciones técnicas y administrativas de la certificación energética, como la competencia para su emisión y el modelo que deberán seguir, las opciones de calificación según tipología del edificio, el procedimiento y validez temporal del certificado, o la obligación de su entrega en compraventas y arrendamientos.

El capítulo III (artículos 8 a 15) crea y regula el “Registro de Certificación de Eficiencia Energética de Edificios”, estableciendo su adscripción administrativa, naturaleza, modo de gestión, procedimiento y responsabilidad para la inscripción en cada una de sus secciones (de certificados y de técnicos y empresas).

El capítulo IV (artículos 16 a 19) contempla las características y condiciones de emisión y exhibición de la etiqueta de eficiencia energética, la publicidad de la calificación energética del edificio y el acceso de la ciudadanía al contenido de los certificados registrados.

El capítulo V (artículos 20 a 22) prevé la existencia de un sistema de control independiente de las certificaciones expedidas, así como la posibilidad de delegación en sujetos independientes autorizados, y regula el procedimiento y recursos contra el resultado de las actuaciones de control.

El capítulo VI (artículos 23 y 24) fija cuestiones relacionadas con la inspección sobre el cumplimiento de la obligación de calificación energética, que podrá realizarse por órganos administrativos competentes en eficiencia energética o en consumo.

El capítulo VII (artículo 25) concreta el régimen sancionador en función de que la infracción a sancionar lo sea contra el régimen de protección y defensa de los consumidores y usuarios o contra la regulación en materia de certificación energética de edificios.

En la parte final figuran tres disposiciones adicionales, que se ocupan de los edificios pertenecientes y ocupados por administraciones públicas (primera), de la colaboración con el Catastro (segunda) y la conexión del registro creado con la planificación energética de Aragón (tercera).

Las disposiciones transitorias señalan el momento a partir del que podrá solicitarse la inscripción en el registro (primera) y los plazos y responsabilidades para inscribir certificados que hayan sido emitidos según lo dispuesto en el Real Decreto 47/2007 (segunda) o en el Real Decreto 235/2013 (tercera).

La disposición final primera prevé el desarrollo reglamentario, habilita al consejero competente en materia de energía y fija un plazo de dos meses para la aprobación del procedimiento de inscripción en el registro, y la disposición final segunda establece la inmediata entrada en vigor del decreto tras su publicación.

En anexo se regulan las opciones de aplicabilidad de la certificación energética de edificios, según sean de nueva construcción o ya existentes, y según la opción, general o simplificada, escogida para el cálculo.

III. Observaciones de carácter general

I

La necesaria creación y regulación del registro de certificación de eficiencia energética de edificios

La creación de un registro de certificaciones de eficiencia energética de edificios es una obligación para las comunidades autónomas derivada de lo dispuesto en el artículo 5.6 del Procedimiento básico aprobado por Real Decreto 235/2013, de 5 de abril. Este Real Decreto, que tiene carácter básico, refiere esa obligación a la fecha de su entrada en vigor, que tuvo lugar el 14 de abril de 2013.

No obstante, la existencia del registro había sido ya prevista –con carácter potestativo– por la normativa anterior, en concreto por el Real Decreto 47/2007 (derogado por el citado Real Decreto 235/2013), en cuyo desarrollo existió un proyecto de decreto del Gobierno de Aragón –al que se ha aludido en los antecedentes de este dictamen– que previó su creación.

Por otra parte, la obligación de poner a disposición de los compradores o arrendatarios de todo o parte de un edificio del certificado de eficiencia energética es aplicable con carácter general (no sólo con respecto a los edificios de nueva construcción) a partir de 1 de junio de 2013.

Así pues, la iniciativa del Departamento de Industria e Innovación del Gobierno de Aragón resulta no sólo oportuna, sino urgente, ya que todos los propietarios o promotores de edificios tienen la obligación, desde esa fecha 1 de junio de 2013, de obtener el certificado de eficiencia energética para su entrega o exhibición, y también la de presentarlo a inscripción en el registro una vez haya sido creado, tal como oportunamente se indicaba en el anuncio de la Dirección General de Energía y Minas, del Departamento de Industria e Innovación del Gobierno de Aragón, publicado en el Boletín Oficial de Aragón de fecha 28 de mayo de 2013.

A este respecto, interesa señalar que, de acuerdo con lo indicado en la disposición transitoria primera del proyecto de decreto, sólo podrá cumplirse con la obligación de inscripción una vez que, aprobado y publicado el decreto de creación del registro, entre en vigor una posterior orden del departamento –prevista en el artículo 11.2 del proyecto– por la que se regule el procedimiento de inscripción. Momento, éste, a partir del cual comienzan los plazos de 6 y 3 meses –fijados en las correspondientes disposiciones transitorias del proyecto– para inscribir los certificados emitidos de acuerdo con los procedimientos regulados respectivamente por los Reales Decretos 47/2007 y 235/2013.

El Consejo Económico y Social de Aragón considera que es conveniente reducir todo lo posible el periodo actual en el que resulta demorada la obligación de inscripción. Para ello, podría resultar de interés que el propio decreto de creación del registro incorporase la regulación concreta del procedimiento de inscripción, por ejemplo mediante la fórmula de un anexo y la correspondiente habilitación al consejero competente para su posterior modificación mediante orden.

Con el mismo objetivo de reducir en lo posible los plazos, podría igualmente valorarse la posibilidad de incorporar en el decreto de creación el desarrollo normativo previsto en relación con el procedimiento técnico de control independiente, para cuya modificación posterior podría igualmente habilitarse al consejero competente en materia de certificación energética.

Si por motivos de técnica normativa u otros, no fuese conveniente la incorporación de esos desarrollos reglamentarios en el propio decreto ahora sometido a dictamen, se recomienda la máxima celeridad en la aprobación de la correspondiente orden u órdenes de desarrollo.

Por último, considerando la antigüedad de muchas de las certificaciones emitidas según lo previsto en el Real Decreto 47/2007, y la no profesionalidad de buena parte de los obligados a la inscripción según el Real Decreto 235/2013 –vendedores o arrendadores particulares–, convendría que el Gobierno de Aragón previese una campaña suficiente de información al público una vez que el registro se encuentre operativo.

II

Unidad de mercado

Una situación económica como la actual exige de los poderes públicos extremar la atención sobre cualesquiera trabas a la unidad de mercado derivadas de la existencia de diferentes regulaciones, no suficientemente justificadas, en las distintas comunidades autónomas. En este sentido, que la mayoría de las comunidades hayan creado ya sus respectivos registros de certificación energética supone una referencia de utilidad para la configuración del registro aragonés.

Con esta perspectiva, sería recomendable que el modelo de certificado –que se aprobará, según el artículo 3 del proyecto, en el desarrollo reglamentario referido al procedimiento de inscripción– buscara en lo posible su homogeneización con lo ya fijado por otras comunidades autónomas, teniendo en cuenta los instrumentos y modelos establecidos por el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE).

Por otra parte, y a partir de esa misma perspectiva de la unidad de mercado, el Consejo quiere llamar la atención sobre lo previsto en el artículo 11.2.e del proyecto de decreto, en relación con “la tasa correspondiente, en caso de que sea exigible”. En opinión del Consejo, resulta inoportuno el establecimiento de una tasa –por lo que la citada referencia debería desaparecer–, por razones como las siguientes:

- El propietario o promotor obligado a la inscripción ha debido abonar previamente el coste económico de obtener la certificación, por lo que supone un sobrecoste añadido a esa obligación.
- Someter la inscripción a un tasa razonablemente supondría aplicarla también a los supuestos de renovación o actualización de la inscripción. La inscripción del certificado es requisito imprescindible para poder llevar a cabo la venta o el arrendamiento del inmueble; sin embargo, la actualización o renovación no va necesariamente asociada a un negocio jurídico, sino que como mera obligación destinada a mantener actualizado el registro la existencia de la tasa puede disuadir a los propietarios de su cumplimiento.
- Y, por último, buena parte de las comunidades autónomas de nuestro entorno no exigen el pago de ninguna tasa por la inscripción.

III

El contenido del registro

Tal como se ha indicado en los antecedentes de este dictamen, la de eficiencia energética es una materia de competencia compartida entre el Estado y las

comunidades autónomas, de ahí que resulte necesario acudir a legislación estatal –básica– y a la autonómica –de desarrollo– para encontrar la regulación completa de la cuestión. Por otra parte, conviene no olvidar que el proyecto de decreto prevé todavía un abundante desarrollo normativo mediante diversas órdenes del titular del departamento competente en materia de certificación energética. Por ello, es conveniente realizar el mayor esfuerzo para, sin invadir el ámbito competencial ajeno, permitir la más inmediata comprensión de la regulación.

Con este objetivo, el Consejo Económico y Social quiere formular varias sugerencias.

El artículo 3 del proyecto de decreto se remite al Real Decreto 235/2013 en cuanto a la determinación de los técnicos competentes; pero no incorpora referencia equivalente en cuanto al contenido del certificado –aunque sí lo haga en cuanto al modelo a que deberá ajustarse–, referencia que podría ser clarificadora de la finalidad de la norma para sus destinatarios.

En el artículo 11 se determina la documentación que deberá aportarse para la inscripción, pero no se especifica cuáles vayan a ser los datos que se contengan específicamente en el registro, ni si éste vaya a ser al tiempo un registro de información y de documentación. Por ello, convendría que la regulación del registro contuviese con claridad qué datos –y/o documentos en su caso– se incorporarán al mismo y serán, en consecuencia, susceptibles de acceso por los interesados.

En este sentido, debería clarificarse también la redacción contenida en el artículo 19 del proyecto en cuanto a la información que vaya a resultar accesible por los ciudadanos, que únicamente parece garantizar el acceso a “la identificación del edificio y calificación obtenida”.

En todo caso, el Consejo Económico y Social considera que debe preverse de modo expreso la incorporación al registro y el acceso por los interesados al contenido completo del documento de recomendaciones, puesto que éste puede constituirse en la mejor guía para promover la eficiencia energética de los edificios existentes, con los consiguientes ahorros de energía y de emisiones, y fomentar de este modo la rehabilitación de viviendas, que puede constituirse en un ámbito de relevante actividad económica y generación de empleo.

IV

Control e inspección

La legislación básica estatal –en concreto el artículo 9 del Real Decreto 235/2013– establece que el sistema de control de los certificados de eficiencia energética se determinará por el órgano competente de la comunidad autónoma, y su ejecución corresponderá al propio órgano, “que podrá delegar esta responsabilidad en agentes independientes autorizados para este fin”.

En consonancia, el artículo 21 del proyecto establece que la ejecución del control se realizará por la Dirección General competente en materia de certificación energética y prevé la posibilidad de delegar en sujetos independientes autorizados. Convendría que, en esta cuestión, y para evitar que pudiera ser malinterpretado el carácter “independiente” o “externo” del control, el proyecto de decreto fijase con claridad que su coste económico corresponde en exclusiva a la administración, que es la única responsable de la ejecución del control, y en ningún caso podrá repercutirse sobre el propietario o promotor cuya certificación sea objeto de tal control.

En cuanto a las tareas de inspección, la legislación básica no prevé expresamente la participación de sujetos distintos del órgano competente autonómico en materia de certificación energética de edificios. Por ello, y en la medida en que estas tareas de inspección podrían derivar en el ejercicio de potestades sancionadoras de la administración –que deben quedar en todo caso reservadas a los órganos administrativos legalmente competentes–, debería eliminarse en el artículo 24 la referencia a la realización de inspecciones por “agentes autorizados para este fin”.

IV. Observaciones de carácter específico

En relación con la remisión a preceptos de otras normas

Dado que el proyecto sometido a dictamen es una norma de desarrollo de legislación básica estatal, es necesario establecer remisiones a esa legislación, siempre que –tal como indican las Directrices de técnica normativa aprobadas por el Gobierno de Aragón el 28 de mayo de 2013– esas remisiones “simplifiquen el texto de la disposición y no perjudiquen su comprensión o reduzcan su claridad”. Por este motivo, conviene asegurar la cita correcta de las remisiones realizadas.

A estos efectos, debe tenerse en cuenta que el Real Decreto 235/2013 es una disposición de artículo único –más diversas disposiciones en su parte final– por el que se aprueba un Procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios, que a su vez cuenta con dieciocho artículos. La remisión a uno de estos artículos debería hacerse al “artículo x del Procedimiento básico aprobado por Real Decreto 235/2013 [...]”.

Al artículo 6.3

El objetivo del registro es procurar una información contrastada y lo más actualizada posible acerca de la eficiencia energética de los edificios. Para ello se establece una obligación de renovar la certificación transcurridos diez años. Considerando la dimensión de este plazo y que esa obligación recaerá en la mayor parte de supuestos en personas no profesionales, sería apropiado que el mismo

sistema telemático de llevanza del registro incluyese un método de aviso al obligado cuando la vigencia del certificado estuviese próxima a expirar.

Al artículo 21.4

En el caso en que por cese de actividad u otras causas justificadas los trabajos de un control externo realizados por un sujeto deban pasar a ser realizados por un nuevo responsable de control, se prevé que debe haber una renuncia de realización del control por parte del primero.

Sin embargo, pese a la necesidad de que se acepte la realización del trabajo por parte del segundo, esto no tiene que suponer la asunción total de los resultados anteriores, sino únicamente la responsabilidad final de los resultados, dado que será este quien continúe el proceso de control y obtenga los resultados finales. Por tanto, el apartado *b* debería finalizar con la expresión "asumiendo completamente la responsabilidad de los resultados que ofrezca".

V. Conclusiones

El Consejo Económico y Social de Aragón considera necesaria la iniciativa del Gobierno de Aragón de crear el registro de certificaciones de eficiencia energética de edificios y de regular determinadas actuaciones en esta materia, puesto que supone dar cumplimiento a las obligaciones derivadas de la normativa básica estatal, favorece que los consumidores dispongan de un elemento fundamental para la toma de sus decisiones y al mismo tiempo facilita el ahorro en el consumo de energía y la reducción de emisiones de contaminantes.

El Consejo estima adecuada con carácter general la regulación contenida en el proyecto de decreto, si bien el texto es susceptible de algunas mejoras que se han señalado en los dos capítulos anteriores de observaciones generales y específicas.

Zaragoza, a 25 de octubre de 2013

V.º B.º

LA PRESIDENTA DEL CONSEJO
ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN

Natividad Blasco de las Heras

LA SECRETARIA GENERAL

Belén López Aldea