

# LA CIUDAD DEL SIGLO XXI: TRANSFORMACIONES Y RETOS

## COORDINADORES

CONCEPCIÓN BARRERO RODRÍGUEZ Y JOANA M. SOCÍAS CAMACHO

## AUTORES

AGUIRRE I FONT, JOSEP MARIA  
ALONSO GARCÍA, MARÍA CONSUELO  
ALONSO IBÁÑEZ, MARÍA ROSARIO  
ARAGUÁS GALCERÁ, IRENE  
BOTO ALVÁREZ, ALEJANDRA  
BURGOS GARRIDO, BELÉN  
CASARES MARCOS, ANABELÉN  
CASTILLO RAMOS-BOSSINI, SUSANA E.  
CERDÁ MESEGUER, JUAN IGNACIO  
CERRILLO I MARTÍNEZ, AGUSTÍ  
CORRAL SASTRE, ALEJANDRO  
CHANG CHUYES, GUILLERMO  
CHINCHILLA PEINADO, JUAN ANTONIO  
DE LA SIERRA, SUSANA  
DE LA TORRE MARTÍNEZ, LOURDES  
DEL OLMO ALONSO, JESÚS

DÍAZ GONZÁLEZ, GUSTAVO MANUEL  
DOMÍNGUEZ ALVÁREZ, JOSÉ LUIS  
DOMÍNGUEZ MARTÍN, MÓNICA  
FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, DIONISIO  
FERNANDO PABLO, MARCOS M.  
GALERA RODRIGO, SUSANA  
GARCÍA JIMÉNEZ, ANTONIO  
GARCÍA RUBIO, FERNANDO  
GARDINI, GIANLUCA  
GIFREU FONT, JUDITH  
GIMENO FERNÁNDEZ, CLAUDIA  
GÓMEZ JIMÉNEZ, MARÍA LUISA  
GONZÁLEZ BUSTOS, M.<sup>a</sup> ÁNGELES  
GONZÁLEZ IGLESIAS, MIGUEL A.  
HERNÁNDEZ PARTAL, SONIA  
IGLESIAS SEVILLANO, HÉCTOR

MARTÍNEZ OTERO, JUAN MARÍA  
MARZAL RAGA, REYES  
MEIX CERECEDA, PABLO  
MOLINA GARCÍA, M.<sup>a</sup> JOSÉ  
MORELLE HUNGRÍA, ESTEBAN  
MORENO LINDE, MANUEL  
MORENO MOLINA, ÁNGEL MANUEL  
ORTIZ GARCÍA, MERCEDES  
OTERO OITAVÉN, MONTSERRAT  
PAREJO ALFONSO, LUCIANO  
PARRA CORTÉS, ROCÍO PAZ  
PAVANI, GIORGIA  
PÉREZ ANDRÉS, ANTONIO-ALFONSO  
PÉREZ GUERRERO, FRANCISCO LUIS  
PUENTES COCIÑA, BELTRÁN  
QUINTIÁ PASTRANA, ANDREI

RASTROLLO SUÁREZ, JUAN JOSÉ  
RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, BLANCA  
RUIZ DE APODACA ESPINOSA, ÁNGEL MARÍA  
SÁNCHEZ GARCÍA, ALFONSO  
SANZ LARRUGA, FRANCISCO JAVIER  
SOCÍAS CAMACHO, JOANA M.  
SORO MATEO, BLANCA  
TERRÓN SANTOS, DANIEL  
TOLIVAR ALAS, LEOPOLDO  
TOMÉ DOMÍNGUEZ, PAULA M.<sup>a</sup>  
TUBERTINI, CLAUDIA  
VESTRI, GABRIELE  
VILALTA REIXACH, MARC  
VILLAREJO GALENDE, HELENA

# LA CIUDAD DEL SIGLO XXI: TRANSFORMACIONES Y RETOS

Actas del XV Congreso de la  
Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo

Ibiza  
7 y 8 de febrero de 2020

Actas del XV Congreso de la  
Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo

Ibiza  
7 y 8 de febrero de 2020

## LA CIUDAD DEL SIGLO XXI: TRANSFORMACIONES Y RETOS

Coordinadores

Concepción Barrero Rodríguez y Joana M. Socías Camacho

Autores

Aguirre i Font, Josep Maria	Domínguez Martín, Mónica	Parejo Alfonso, Luciano
Alonso García, María Consuelo	Fernández de Gatta Sánchez, Dionisio	Parra Cortés, Rocío Paz Pavani, Giorgia
Alonso Ibáñez, María Rosario	Fernando Pablo, Marcos M. Galera Rodrigo, Susana	Pérez Andrés, Antonio- Alfonso
Araguás Galcerá, Irene	García Jiménez, Antonio	Pérez Guerrero, Francisco Luis
Boto Álvarez, Alejandra	García Rubio, Fernando	Puentes Cociña, Beltrán
Burgos Garrido, Belén	Gardini, Gianluca	Quintiá Pastrana, Andrei
Casares Marcos, Anabelén	Gifreu Font, Judith	Rastrollo Suárez, Juan José
Castillo Ramos-Bossini, Susana E.	Gimeno Fernández, Claudia	Rodríguez-Chaves Mimbrero, Blanca
Cerdá Meseguer, Juan Ignacio	Gómez Jiménez, María Luisa	Ruiz de Apodaca Espinosa, Ángel María
Cerrillo i Martínez, Agustí	González Bustos, M. <sup>a</sup> Ángeles	Sánchez García, Alfonso
Corral Sastre, Alejandro	González Iglesias, Miguel A.	Sanz Larruga, Francisco Javier
Chang Chuyes, Guillermo	Hernández Partal, Sonia	Socías Camacho, Joana M.
Chinchilla Peinado, Juan Antonio	Iglesias Sevillano, Héctor	Soro Mateo, Blanca
De la Sierra, Susana	Martínez Otero, Juan María	Terrón Santos, Daniel
De la Torre Martínez, Lourdes	Marzal Raga, Reyes	Tolivar Alas, Leopoldo
Del Olmo Alonso, Jesús	Meix Cereceda, Pablo	Tomé Domínguez, Paula M. <sup>a</sup>
Díaz González, Gustavo Manuel	Molina García, M. <sup>a</sup> José	Tubertini, Claudia
Domínguez Álvarez, José Luis	Morelle Hungría, Esteban	Vestri, Gabriele
	Moreno Linde, Manuel	Vilalta Reixach, Marc
	Moreno Molina, Ángel Manuel	Villarejo Galende, Helena
	Ortiz García, Mercedes	
	Otero Oitavén, Montserrat	

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
MADRID, 2020

Primera edición: octubre 2020

Catálogo general de publicaciones oficiales:

<http://publicacionesoficiales.boe.es>

La actividad editorial del Instituto Nacional de Administración Pública está reconocida por Scholarly Publishers Indicators in Humanities and Social Sciences (SPI) en las disciplinas de Ciencias Políticas y Derecho. El listado SPI es aceptado como listado de referencia por la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA), por la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora CNEAI y por la ANEP (Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva).

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal).

Edita:

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

[www.inap.es](http://www.inap.es)

ISBN: 978-84-7351-703-4 (formato electrónico)

NIPO: 278200074 (formato electrónico)

Depósito Legal: M-17598-2020

Preimpresión: Dagaz Gráfica, s.l.u.

## ÍNDICE

Introducción .....	13
Presentación .....	15
Comités organizador y científico .....	19
Lista de autores .....	21

### **Primera sesión ESPACIO POLÍTICO**

#### PONENCIAS

Derecho a la ciudad ¿un sumatorio de derechos ciudadanos o un derecho independiente? .....	29
<i>Judith Gifreu Font</i>	
Gobierno de y desde la ciudad .....	59
<i>Leopoldo Tolivar Alas</i>	

#### COMUNICACIONES

Las <i>human rights cities</i> : ¿defensa de los derechos humanos u obstaculización de las relaciones internacionales del Estado? .....	87
<i>Gustavo Manuel Díaz González</i>	
Una visión del derecho a la ciudad vinculada a las agendas urbanas ..	97
<i>María José Molina García</i> <i>Sonia Hernández Partal</i>	

## ÍNDICE

Dignidad y adecuación de las viviendas sociales para las personas en riesgo de exclusión. Un elemento en la construcción del derecho a la ciudad. . . . .	273
<i>Juan Antonio Chinchilla Peinado</i>	
<i>Mónica Domínguez Martín</i>	
<i>Blanca Rodríguez-Chaves Mimbrero</i>	
El planificador urbanístico ante el reto de la ordenación de las viviendas de uso turístico. Legitimidad y oportunidad. . . . .	285
<i>Montserrat María Otero Oitavén</i>	
Participación ciudadana en el cuidado y la regeneración de los espacios de uso público . . . . .	295
<i>Manuel Moreno Linde</i>	
El derecho a envejecer en la ciudad. . . . .	305
<i>Irene Araguàs Galcerà</i>	
Rehabilitación del parque inmobiliario y sostenibilidad energética . . .	317
<i>Anabelén Casares Marcos</i>	
Dominio público y propiedad privada: hacia una redefinición en el Derecho Urbanístico . . . . .	329
<i>Héctor Iglesias Sevillano</i>	
La protección ambiental frente al ruido en las ciudades del siglo XXI: el ruido en el mar en ciudades turísticas. . . . .	339
<i>Esteban Morelle Hungría</i>	
La estrategia europea y española de rehabilitación energética de edificios. . . . .	351
<i>Jesús del Olmo Alonso</i>	

## RELACIÓN CONCLUSIVA

La ciudad como espacio físico: una recapitulación. . . . .	365
<i>Pablo Meix Cereceda</i>	

# LA ESTRATEGIA EUROPEA Y ESPAÑOLA DE REHABILITACIÓN ENERGÉTICA DE EDIFICIOS

*Jesús del Olmo Alonso*

**SUMARIO:** 1. La rehabilitación energética de los edificios como fórmula para contribuir al proceso de transición energética en Europa. 2. Las medidas para mejorar la eficiencia energética en el ordenamiento español: del deber de conservación al impulso de la rehabilitación. Bibliografía.

**RESUMEN:** Este trabajo describe la política europea y española sobre eficiencia energética de los edificios. Para cumplir los objetivos acordados, los edificios antiguos deben pasar por un proceso de rehabilitación energética, que puede aprovecharse para mejorar su estado de conservación y sus condiciones de accesibilidad.

**PALABRAS CLAVE:** eficiencia energética; edificación; rehabilitación; transición energética; conservación de edificios.

*ABSTRACT: This paper describes the European and the Spanish policy concerning the energy performance of buildings. To achieve the accorded objectives, old buildings need to be submitted to an energy renovation process, that could be used to include works of maintenance and accessibility as well.*

*KEY WORDS: energy performance; building; renovation; energy transition; building maintenance.*

## 1. LA REHABILITACIÓN ENERGÉTICA DE LOS EDIFICIOS COMO FÓRMULA PARA CONTRIBUIR AL PROCESO DE TRANSICIÓN ENERGÉTICA EN EUROPA

En los últimos años la Unión Europea ha venido desarrollando una serie de acciones para reducir el consumo de energía y de emisiones de gases de efecto invernadero, a la vez que ha impulsado decididamente el desarrollo de energías limpias. El sector de la edificación es crucial en esta política ya que el consumo de energía en los edificios residenciales y comerciales representa aproximadamente el 40% del consumo total de energía final y el 36% de las emisiones totales de CO<sub>2</sub> de la Unión Europea<sup>1</sup>. Las acciones en materia de eficiencia energética de los edificios se contienen en la vigente Directiva 2010/31/UE, de 19 de mayo, que sustituyó a la Directiva 2002/91/CE. El objetivo principal con el que nació la Directiva 2010/31/CE fue que, a partir del 31 de diciembre de 2020, todos los edificios nuevos tuviesen un consumo de energía casi nulo (Edificio de Energía Casi Nulo-EECN o *Nearly Zero Energy Building*)<sup>2</sup>, mientras que los edificios propiedad de las Administraciones Públicas deberían haber logrado este objetivo después del 31 de diciembre de 2018.

El 25 de septiembre de 2015, 193 países se comprometieron en perseguir 17 objetivos de desarrollo sostenible para el 2030. La ONU aprobó la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible<sup>3</sup>. En noviembre de 2015, el Acuerdo de París en relación con la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP 21) consideró que era prioritaria la descarbonización del parque inmobiliario y su eficiencia energética, para disminuir las emisiones de CO<sub>2</sub><sup>4</sup>. Como consecuencia, a finales de noviembre de 2016, la Comisión Europea presentó un paquete de medidas (*Winter Package*) orientadas a alcanzar

---

<sup>1</sup> Comunicación de la Comisión europea de 13 de noviembre de 2008 «Eficiencia energética: alcanzar el objetivo del 20%» [COM (2008) 772].

<sup>2</sup> Véase a este respecto la Recomendación (UE) 2016/1318 de la Comisión, de 29 de julio de 2016, sobre las directrices para promover los edificios de consumo de energía casi nulo.

<sup>3</sup> En nuestro país véase <<https://www.agenda2030.gob.es/>>.

<sup>4</sup> Véase la Comunicación de la Comisión que establece la «Hoja de Ruta de la Energía para 2050» (COM (2011) 885 Final), de 15 de diciembre de 2011. Esta comunicación avanza en los objetivos de ahorro energético, incremento de energías renovables y reducción de emisiones. El objetivo planteado es que el consumo final de energías renovables sea del 30% para 2030 y del 50% para 2050. Esta estrategia se complementa con la política de reducción de gases de efecto invernadero, que se plasma en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones que establece la «Hoja de ruta hacia una economía hipocarbónica competitiva en 2050» (COM (2011) 112 Final), de 8 de marzo de 2011. De acuerdo con ella, la UE debe prepararse para reducir sus emisiones internas de gases de efecto invernadero un 40% antes de 2030, y un 80% antes de 2050. Dichos niveles de emisión se calculan respecto a los niveles de 1990.



los objetivos climáticos europeos en el año 2030<sup>5</sup>. Las principales medidas a poner en marcha se recogían en la Comunicación de la Comisión denominada «Energía limpia para todos los europeos», de 30 de noviembre de 2016<sup>6</sup>. Igualmente, la Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de septiembre de 2016, sobre la estrategia de la Unión en el ámbito de la calefacción y la refrigeración —2016/2058(INI)— consideró que el parque inmobiliario europeo actual es ineficiente desde el punto de vista energético y que, según las previsiones, el 90% de estos edificios seguirá utilizándose en el 2050<sup>7</sup>.

En el año 2018 se produjo un avance gigantesco en la estrategia europea de transición energética<sup>8</sup>, al concretarse en reglamentos y directivas las propuestas del denominado *Winter Package* de 2016, que adaptan el entorno regulatorio al horizonte temporal 2030-2050 y a los compromisos del Acuerdo de París. Entre ellos, por su importancia, debemos destacar la Directiva 2018/844/UE, de 30 de mayo de 2018, que ha modificado las Directivas 2010/31/UE sobre eficiencia energética de los edificios y 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética. Posteriormente, la Directiva 2018/2001/UE, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, ha procedido a refundir la Directiva 2009/28/CE y dispone, en su artículo 3, que los Estados velarán conjuntamente por que la cuota de energía procedente de fuentes renovables sea de al menos el 32% del consumo final bruto de energía de la UE en 2030. Por su parte la Directiva 2018/2002/UE, de 11 de diciembre de 2018, ha modificado la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética.

Esta Directiva 2018/844/UE, que debe transponerse por los Estados miembros a sus ordenamientos nacionales antes del 10 de marzo de 2020, tiene por objetivo a largo plazo reducir para 2050 las emisiones de gases de efecto invernadero en la Unión en un 80-95% en comparación con 1990<sup>9</sup> y acelerar la

---

<sup>5</sup> Véanse por su interés y síntesis de conjunto González Ríos, Isabel (2017), pp. 171-210, y Gifreu Font, Judith (2019), pp. 1-55.

<sup>6</sup> (COM (2016) 860 Final). Su anexo I, denominado «Acelerar el recurso a energía limpia en los edificios», establece: «Alrededor del 75% del parque inmobiliario es ineficiente desde el punto de vista energético. Con la tasa de renovación actual del 1% al año, se necesitaría casi un siglo para descarbonizar el parque inmobiliario y alcanzar unos niveles hipocarbónicos modernos».

<sup>7</sup> Dicha Resolución establece que el 50% de la demanda final de energía de la Unión se destina a calefacción y refrigeración, de la que el 80% se utiliza en edificios. También afirma que el sector inmobiliario representa aproximadamente el 13% de todas las emisiones de CO<sub>2</sub> en la UE.

<sup>8</sup> Véase al respecto Galera Rodrigo, S. (2019), pp. 761 y ss.

<sup>9</sup> La Directiva indica también que el parque inmobiliario es responsable aproximadamente del 36% de todas las emisiones de CO<sub>2</sub> de la Unión (considerando 6). Casi el 50% del consumo de energía final de la Unión se destina a calefacción y refrigeración, de la cual el 80% se consume en edificios (considerando 7).

*renovación económicamente rentable*<sup>10</sup> de los edificios existentes y la promoción de las tecnologías inteligentes en los edificios. Promueve la implantación de infraestructuras de recarga para vehículos eléctricos<sup>11</sup> y de sistemas de automatización y control de edificios<sup>12</sup> que apoyen el funcionamiento eficiente energéticamente, económico y seguro de sus instalaciones técnicas<sup>13</sup> mediante controles automatizados. También amplía el alcance del régimen de inspección actual de las instalaciones de calefacción y aire acondicionado con el fin de incluir las instalaciones combinadas (con ventilación) y de tener en cuenta la eficiencia de las instalaciones en condiciones de funcionamiento habituales.

Dado que la consecución de los objetivos de la Unión en materia de energía y cambio climático está directamente relacionada con los esfuerzos para *renovar su parque inmobiliario priorizando la eficiencia energética*, la Directiva 2018/844/UE, introduce en la Directiva 2010/31/UE de eficiencia energética de los edificios un artículo 2 *bis* por el que cada Estado miembro deberá establecer una estrategia a largo plazo para apoyar la renovación de sus parques nacionales de edificios residenciales y no residenciales, tanto públicos como privados, transformándolos, antes de 2050, en parques inmobiliarios con alta eficiencia energética y descarbonizados. Ello facilitaría la transformación económicamente rentable de los edificios existentes en edificios de consumo de energía casi nulo. Esta hoja de ruta habrá de incluir hitos indicativos para 2030, 2040 y 2050, y especificará la forma en que contribuirán a lograr los objetivos de eficiencia energética de la Unión de conformidad con la Directiva 2012/27/UE. También modifica el párrafo 5.º del artículo 7 de la Directiva 2010/31/UE que ahora obligará a los Estados miembros a fomentar, en relación con los edificios sujetos a reformas importantes, la implantación de instalaciones alternativas de alta eficiencia, siempre que ello sea técnica, funcional y económicamente viable, y a lograr unas condiciones climáticas interiores saludables,

---

<sup>10</sup> A estos efectos, el Reglamento Delegado n.º 244/2012 de la Comisión, de 16 de enero de 2012, completó la Directiva 2010/31/UE de eficiencia energética de los edificios estableciendo un marco metodológico comparativo para calcular los niveles óptimos de rentabilidad de los requisitos mínimos de eficiencia energética de los edificios.

<sup>11</sup> Véase al respecto el vigente artículo 8 de la Directiva 2010/31/UE en la redacción dada por el artículo 1 de la Directiva 2018/844/UE.

<sup>12</sup> La Directiva introduce el concepto de «sistema de automatización y control de edificios» en el artículo 2, apartado 3 *bis*, de la Directiva 2010/31/CE, que lo define como «sistema que incluya todos los productos, programas informáticos y servicios de ingeniería que puedan apoyar el funcionamiento eficiente energéticamente, económico y seguro de las instalaciones técnicas del edificio mediante controles automatizados y facilitando su gestión manual de dichas instalaciones técnicas del edificio».

<sup>13</sup> Por instalaciones técnicas del edificio se entienden los «equipos técnicos destinados a calefacción y refrigeración de espacios, ventilación, agua caliente sanitaria, iluminación integrada, automatización y control de edificios, generación de electricidad *in situ*, o una combinación de los mismos, incluidas las instalaciones que utilicen energía procedente de fuentes renovables, de un edificio o de una unidad de este».

mejorar la seguridad contra incendios y evitar los riesgos relacionados con una intensa actividad sísmica. Del mismo modo, exigirán que los edificios de nueva construcción, cuando sea técnica y económicamente viable, estén equipados con dispositivos de autorregulación que regulen separadamente la temperatura ambiente en cada espacio interior.

Para cumplir de manera rentable las ambiciones de la Unión en materia de eficiencia energética sería necesario realizar la renovación a una tasa media anual del 3%. De este modo, los esfuerzos destinados a aumentar la eficiencia energética de los edificios contribuirían activamente a la independencia energética de la Unión, pues hemos de considerar que cada 1% de aumento del ahorro energético permite reducir en un 2,6% las importaciones de gas (considerando 10). Para que este ritmo de renovación edificatoria sea factible, son muy importantes los incentivos financieros, que los Estados habrán de vincular al ahorro de energía previsto o logrado (art. 10 de la Directiva 2010/31/CE).

Para impulsar este proceso de renovación del parque inmobiliario, la Comisión aprobó el 8 de mayo de 2019 la Recomendación 2019/786/UE, relativa a la renovación de edificios. A fin de garantizar una renovación en la que los edificios existentes pasen a ser, a más tardar en 2050, edificios con alta eficiencia energética y descarbonizados, deben adoptarse estrategias nacionales de renovación a largo plazo con un sólido componente financiero. La Recomendación se centra en explicar las disposiciones relativas a la renovación de edificios y afecta a los artículos 2 *bis*, 10 y 20, así como al anexo I de la Directiva 2010/31/UE<sup>14</sup>, preceptos que incluyen disposiciones sobre estrategias de renovación a largo plazo, mecanismos de financiación, incentivos, información y cálculo de la eficiencia energética de los edificios. Entre las ideas presentes en la recomendación, está la del pasaporte de renovación de edificios, como ejemplo de medida con la que los Estados miembros pueden apoyar las renovaciones económicamente rentables específicas y las renovaciones profundas por fases. Dicho pasaporte es un documento electrónico o en papel en el que se describe la hoja de ruta a largo plazo (quince a veinte años) para la renovación por etapas (con el menor número de etapas posible) de un edificio concreto que puede ser el resultado de una auditoría energética *in situ* que cumpla criterios de calidad específicos y que defina las medidas y renovaciones pertinentes que podrían mejorar el rendimiento energético. También, en el apartado 2.4, la Recomendación, propone varios mecanismos de financiación y de gestión, entre los que podemos señalar la adjudicación por los municipios

---

<sup>14</sup> Las disposiciones de la Directiva 2010/31/UE, relativas a la modernización y las instalaciones técnicas de edificios, son objeto de la Recomendación (UE) 2019/1019, de la Comisión, de 7 de junio de 2019, relativa a la modernización de edificios, que, entre otras cosas, busca garantizar el rendimiento óptimo de las instalaciones técnicas de los edificios y respaldar la gestión de la energía y del entorno interior.

de contratos de servicios energéticos, la concesión de préstamos que tengan en cuenta el efecto positivo del componente de eficiencia energética, la financiación a través de impuestos, la convocatoria de subvenciones destinadas a los consumidores más vulnerables, las ayudas para el uso de contratos de rendimiento energético, sistemas de ventanilla única, etc. Llama la atención lo establecido en el apartado 2.7.2 en relación con las viviendas en alquiler, ya que los Estados miembros deben considerar introducir, o continuar aplicando, requisitos para que los certificados de eficiencia energética demuestren un determinado nivel de rendimiento energético<sup>15</sup>. Al hacerlo, los Estados miembros deben considerar el establecimiento de mecanismos de financiación que alivien las cargas asociadas a las reformas necesarias para los propietarios de inmuebles. La Recomendación se refiere, además, a la Iniciativa de Hipotecas de Eficiencia Energética, que tiene por objeto crear una hipoteca normalizada a escala europea. La idea es conceder hipotecas preferenciales a los propietarios de edificios que desean mejorar la eficiencia energética de sus edificios, teniendo en cuenta el impacto positivo de la eficiencia energética en el valor del edificio y en el riesgo de impago (apartado 2.7.8.2).

## **2. LAS MEDIDAS PARA MEJORAR LA EFICIENCIA ENERGÉTICA EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL: DEL DEBER DE CONSERVACIÓN AL IMPULSO DE LA REHABILITACIÓN**

En el marco de las políticas de la Unión Europea, el Estado, las Comunidades Autónomas y las Administraciones locales están adoptando distintas medidas, tanto de regulación, como de fomento y planificación, con el objetivo de que, en los próximos años, se pueda abordar de forma real y efectiva la rehabilitación y renovación del envejecido parque de edificios españoles. Pese a que España ha experimentado un comportamiento muy positivo en términos de rehabilitación en los últimos años (incremento del número de visados de dirección de obra para reforma y/o restauración en un 12,8% entre 2014 y 2016), aún estamos lejos de la media europea. Según los datos de la Comisión Europea, los valores de renovación del parque residencial en nuestro país son todavía bajos con respecto a los de otros países de la UE: en España en 2014 se renovaban en profundidad aproximadamente el 0,8% de los edificios residenciales cada año, frente al 1,82% de Austria, 1,75% de Francia o 1,49% de Alemania<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Así, por ejemplo, el gobierno neerlandés ha anunciado que, a partir de 2023, los edificios deberán tener una calificación energética mínima de «C» para ser alquilados como espacio de oficinas.

<sup>16</sup> Así lo indica la ERESEE 2017 (Actualización 2017 de la estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España), elaborada por el Ministerio

Según los datos del Censo de 2011, del total de 17,5 millones de viviendas principales existente en España, 9 933 123 (un 56,7%) contaban con instalación de calefacción (8 079 032 viviendas, el 46,09%, con instalación individual y 1 854 091, el 10,6%, con una instalación colectiva). Del resto de viviendas principales, 5 198 644 (el 29,7%) no tenían instalación de calefacción, pero sí contaban con medios o aparatos para calentar y 2 396 751 (el 13,7%) no tenían siquiera ningún sistema para caldear la casa<sup>17</sup>. El actual parque de viviendas —25 000 000 aproximadamente— representa el 31% del consumo final de energía y alrededor del 11% de las emisiones directas de CO<sub>2</sub> de origen energético. Casi dos tercios de los inmuebles fueron construidos antes del año 1990, lo que motiva que más del 85% del parque actual tenga una deficiente calificación energética, tipo E o inferior. La intensidad energética en el sector residencial ha ido mejorando en los últimos años, pero para alcanzar en el año 2050 un alto nivel de descarbonización en la edificación será necesaria la *reconversión energética del parque existente*<sup>18</sup>. Asimismo, para entender bien la situación actual de nuestro parque de viviendas resultan muy ilustrativos los datos ofrecidos por la Agenda Urbana Española 2019<sup>19</sup>. En ellos se constata que la rehabilitación, entendida globalmente, sigue siendo una asignatura pendiente en España y el número de viviendas que precisan actuaciones de rehabilitación es muy alto. Solo en materia de accesibilidad, y de acuerdo con los datos del Censo 2011, de los 10,7 millones de viviendas ubicadas en edificios de 4 o más plantas, 4 millones todavía no disponen de ascensor, pero respecto a la eficiencia energética el dato es aún peor, porque casi el 60% son ineficientes energéticamente, dado que se construyeron sin tener en cuenta ninguna normativa, por mínima que fuera, de eficiencia energética<sup>20</sup>.

---

de Fomento en 2017, p. 18. Disponible en: <<https://www.mitma.gob.es/el-ministerio/planes-estrategicos>>.

<sup>17</sup> Análisis del parque edificatorio contenido en la ERESEE 2014 o Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España, junio 2014, p. 2. Disponible en: <<https://www.mitma.gob.es/el-ministerio/planes-estrategicos>>. Posteriormente, el Ministerio de Fomento publicó en diciembre de 2017 el «Estudio de la distribución del consumo energético residencial para calefacción en España» que contiene numerosos datos sobre el consumo energético en los hogares españoles.

<sup>18</sup> Así lo manifiesta la Comisión de Expertos de Transición Energética. *Análisis y propuestas para la descarbonización. Resumen Ejecutivo*. 2018, p. 21.

<sup>19</sup> Ministerio de Fomento, pp. 35-36. Disponible en: <<http://www.aue.gob.es>>.

<sup>20</sup> En materia de conservación y mantenimiento existen 83 532 viviendas en edificios ruinosos (apuntalados, declarados oficialmente en ruina o con declaración de ruina en tramitación), 265 788 en mal estado (tienen grietas acusadas, abombamientos en fachada, hundimientos o falta de horizontalidad en techos, suelos o escaleras, o ha cedido la sustentación del edificio) y 1 380 531 en estado deficiente (con bajantes de pluviales o evacuación de aguas residuales en mal estado, humedades en la parte baja del edificio o filtraciones en los tejados o cubiertas). Sorprende, además, que, de acuerdo con los mismos datos del Censo, un total de 156 208 viviendas carecen de servicio o aseo en su interior. En cuanto a la regeneración de barrios, de

Por ello, la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, intentó orientar el sector de la construcción a la rehabilitación, evitando el consumo de suelo y el insostenible fenómeno de urbanismo disperso, en el ánimo también de buscar una reactivación del sector de la construcción que fue el más dañado por la crisis económica en la que se frenó la construcción de viviendas nuevas. Ya desde entonces, el deber de conservación ha tenido un enfoque más amplio comprendiendo también el cumplimiento de los requisitos de calidad de los edificios, la observancia de la normativa de accesibilidad y la mejora en la eficiencia energética de los edificios. Por ello, junto a la necesidad de adaptar el parque inmobiliario español a las exigencias normativas en materia de conservación, salubridad y accesibilidad, hay que añadir la urgencia en mejorar su nivel de eficiencia energética y adaptarlo a las nuevas prioridades de la Unión Europea, entre las que la transición energética juega un papel fundamental.

Hasta este momento, la Administración estatal ha impulsado innumerables planes, programas, estrategias y acciones que persiguen el ahorro y la eficiencia energética en distintos ámbitos y, en especial, en el sector de la edificación. Entre ellos destacamos la «Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España» (ERESEE 2014, actualizada en la ERESEE 2017), que se aprobó en cumplimiento del art. 4 de la Directiva 2012/27/UE de eficiencia energética, y que debe actualizarse cada 3 años y remitirla a la Comisión en el marco de los Planes Nacionales de Acción para la Eficiencia Energética (PNAEE)<sup>21</sup>. En estos momentos, con el fin de apoyar la renovación del parque edificatorio español y satisfacer lo dispuesto en el artículo 2 *bis* de la Directiva 2010/31/UE, se está trabajando en elaboración de la ERESE 2020<sup>22</sup> o «Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España», que tiene en consideración también lo dispuesto en la Agenda Urbana Española.

También el 22 de febrero de 2019 se presentó el borrador de Plan Nacional de Energía y Clima 2021-2030 (PNIEC). Este plan busca alcanzar para dicho período una mejora del 39,6% de la eficiencia energética, una reducción de un

---

acuerdo con los datos del «Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana», en las ciudades de más de 50 000 habitantes, existen 918 barrios o áreas vulnerables, en los que resulta prioritario actuar.

<sup>21</sup> También en 2017, junto a la revisión de la ERESEE, se actualizó el PNAEE 2014-2020. <<https://www.idae.es/tecnologias/eficiencia-energetica/plan-nacional-de-accion-de-eficiencia-energetica-2017-2020>>.

<sup>22</sup> Para la actualización de esta estrategia, desde el Ministerio de Fomento se ha iniciado un proceso colaborativo de participación pública con distintos representantes de los sectores afectados. Para ello, Green Building Council España (GBCe) ha sido la institución encargada por el Ministerio para la organización y recopilación de conclusiones que se obtengan en este proceso de diálogo. La gran cantidad de información sobre el proceso de participación pública en dicha estrategia, que deberá aplicar lo dispuesto en la Directiva 2018/844/UE y en la Recomendación 2019/786/UE, se encuentra en la web <<https://gbce.es/eresee-2020/>>.

21% en la emisión de gases de efecto invernadero y un aumento hasta el 42% del consumo total de energía final procedente de renovables. Con ello se espera lograr una mejora de 15 puntos en la dependencia energética del exterior<sup>23</sup>, pasando del 74% en 2017 al 59% en 2030, lo que tendrá efectos sobre nuestra balanza comercial<sup>24</sup>. La Comisión Europea, con fecha 18 de junio de 2019, ha efectuado una Recomendación sobre este proyecto de Plan Nacional Integrado de Energía y Clima para el período 2021-2030 (2019/C 297/09).

Al margen de estos planes y estrategias, en los últimos tiempos se están adoptando algunas medidas e iniciativas de interés<sup>25</sup>, aunque sin alcanzar los niveles de exigencia deseados o sin tener un desarrollo práctico serio. Pasamos a enumerar brevemente algunos de ellos<sup>26</sup>:

- La parte I del Código Técnico de la Edificación y su Documento Básico DB-HE (Habitabilidad-Energía) han sido modificados por el Real Decreto 732/2019, de 20 de diciembre, para cumplir con la Directiva 2010/31/UE, aunque sin incorporar aún las previsiones contenidas en la Directiva 2018/844/UE.
- También, en cumplimiento de lo dispuesto por la Directiva 2010/31/UE, se aprobó el Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, que contiene el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios<sup>27</sup> y que debería actualizarse en breve para incorporar las exigencias de la Directiva 2018/844/UE.
- El informe de evaluación del edificio (IEE) es otro elemento de información para saber cuál es el estado del parque inmobiliario y para

---

<sup>23</sup> España está entre los países de la UE con mayor dependencia energética (informe «España en cifras 2017» del INE), habiendo necesitado importar, en 2014, cerca del 73% de la energía consumida, muy por encima de la media de la UE-28 (53,5% en 2014). Datos obtenidos de la Agenda Urbana Española 2019, elaborada por el Ministerio de Fomento.

<sup>24</sup> La inversión total que va a movilizar el PNIEC se estima en 236 000 millones de euros, de los que el 80% se realizarán por el sector privado y el 20% restante por el público. Ello tendría un impacto directo en el PIB, respecto a un escenario sin Plan, que aumentaría en torno a un 1,8% en 2030 y ello implicaría un aumento del empleo en un 1,7%. Datos obtenidos de la nota resumen explicativa del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 disponible en: <<https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/participacion-publica/marco-estrategico-energia-y-clima.aspx>>.

<sup>25</sup> Véase González Bustos, M.<sup>a</sup> Á. (2017), pp. 149-173.

<sup>26</sup> Véanse también el artículo 24.4 del TRLSRU, que permite la realización de obras que consigan reducir al menos, en un 30 por ciento la demanda energética anual de calefacción o refrigeración del edificio, los artículos 10.3.b), 17.1 y 17.5 de la Ley 49/1960, de 21 de julio, de Propiedad Horizontal, o el Real Decreto 244/2019, de 5 de abril, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas del autoconsumo de energía eléctrica, que ha sido desarrollado por la Resolución de 11 de diciembre de 2019, de la Secretaría de Estado de Energía.

<sup>27</sup> Sobre la certificación de eficiencia energética de los edificios véanse, entre otros, Del Olmo Alonso, J. (2017), pp. 383-410.

conocer bien las condiciones de rendimiento energético de los inmuebles y proponer mejoras justificadas en los mismos<sup>28</sup>.

- De gran importancia son los incentivos fiscales a las actuaciones de rehabilitación energética, en las que aquí no podemos entrar (art. 91.2. 10.º de la Ley del IVA o arts. 74.5 y 103.2.b) del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales)<sup>29</sup>.
- Por lo que se refiere a las ayudas públicas, el Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, establece el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021<sup>30</sup>.
- Empiezan a tener un papel cada vez más importante las empresas de servicios energéticos, que pueden ayudar mucho en esta transición. En los Estados europeos proliferan los llamados contratos de rendimiento energético<sup>31</sup>, que constituyen una modalidad contractual en la que el contratista (normalmente una empresa de servicios energéticos) se compromete a ejecutar y financiar un conjunto de actuaciones para mejorar el rendimiento energético de un edificio y sus instalaciones y que facilita la contratación pública verde.
- Un último ejemplo son las redes de calor y frío conocidas como «district heating & cooling» o redes DHC. En un distrito, barrio o zona que comprende múltiples edificios, estas redes proporcionan calor y frío a los edificios con una producción centralizada<sup>32</sup>. De ámbito territorial similar o más amplio son los distritos de energía positiva (PED o «positive energy districts»), que son zonas urbanas en las que una serie de edificios tanto públicos como privados, residenciales o terciarios, producen y comparten energía entre sí con el objetivo de generar un excedente energético global susceptible de ser intercambiado con otras zonas urbanas y periurbanas de la ciudad.

Es hora de adoptar medidas concretas en favor de la renovación edificatoria y dejarse ya de estrategias, planes o normas programáticas poco realistas. Pero ello no es fácil para un país con una deuda que ronda en noviembre de 2019 el 96,59% del PIB (25 450 euros de deuda per cápita). La ayuda y dirección de la Unión Europea será esencial.

---

<sup>28</sup> Sobre el IEE véase mi trabajo del Olmo Alonso, J. (2019), pp. 299-373. Véase también, por su interés, Casares Marcos, A. B. (2016), pp. 1-68.

<sup>29</sup> Véase al respecto Villca Pozo, M. (2017).

<sup>30</sup> Véanse también en <www.idae.es> las ayudas aportadas por los programas para la renovación energética de edificios e infraestructuras existentes de la Administración General del Estado (FEDER-POPE 2014-2020) y la Segunda Convocatoria del Programa de Ayudas para la Rehabilitación Energética de Edificios existentes (Programa PAREER II).

<sup>31</sup> Véanse al respecto Gifreu Font, J. (2019), pp. 27-28, y Román Márquez, A. (2017), pp. 101-140.

<sup>32</sup> Muy ilustrativo es el ejemplo de Olot que explica Gifreu Font, J. (2019), pp. 36-47.



## BIBLIOGRAFÍA

### Artículos:

- Casares Marcos, A. B. (2016), «Informe de Evaluación de Edificios y eficiencia energética», en *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 39.
- Gifreu Font, J. (2019): «La integración de medidas de eficiencia energética en la edificación a la vista de los objetivos de la UE para los horizontes 2020-2030. Las redes *District Heating and Cooling*», en *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. X, núm. 1.
- González Bustos, M. Á. (2107): «Marco jurídico y actuaciones administrativas sobre la eficiencia energética de los edificios», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 316.
- Román Márquez, A. (2017), «Eficiencia y ahorro energético en edificios e instalaciones públicas: los contratos de rendimiento energético», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 97.
- Del Olmo Alonso, J. (2019): «De la Inspección técnica de edificios al informe de evaluación del edificio: cuestiones de actualidad», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 330-331.
- Villca Pozo, M. (2017), «Incentivos fiscales para fomentar actuaciones de mejora en la eficiencia energética de construcción antigua», en *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. VIII, núm. 2.

### Colaboraciones en libros colectivos:

- Galera Rodrigo, S. (2019): «Energía: transición energética, fase II», en F. López Ramón (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2019*, CIEMAT.
- González Ríos, I. (2017): «Nuevos retos en materia de eficiencia energética en España tras el paquete energético de la UE de 2016», en R. Galán Vioque e I. González Ríos (dirs.), *Derecho de las energías renovables y la eficiencia energética en el horizonte 2020*, Navarra, Aranzadi.
- Del Olmo Alonso, J. (2017): «Marco jurídico general sobre la certificación de la eficiencia energética de los edificios», en R. Galán Vioque e I. González Ríos (dirs.), *Derecho de las energías renovables y la eficiencia energética en el horizonte 2020*, Navarra, Aranzadi.

**ACTAS DEL XV CONGRESO DE LA  
ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE  
PROFESORES DE DERECHO  
ADMINISTRATIVO**

**IBIZA  
7 Y 8 DE FEBRERO DE 2020**



**INAP**

ISBN 978-84-7351-703-4

