



## ENTES LOCALES Y SOSTENIBILIDAD ENERGÉTICA

**Isabel González Ríos (isa\_gonzalez@uma.es)**  
**Departamento de Derecho Público**  
**Universidad de Málaga**

**Área Temática:** *4. Energía, sostenibilidad, recursos naturales y medio ambiente*

**Resumen:** *(máximo 300 palabras)*

Este estudio pretende analizar -desde el ámbito jurídico- el papel que corresponde a los Entes locales en la sostenibilidad energética. Para ello nos centramos en las **competencias que en materia de ahorro y eficiencia energética corresponden a las Entidades locales** y que contribuyen a reducir el consumo energético. El ejercicio de dichas competencias implicará, por una parte, un **ahorro del gasto público** cuando en ejercicio de sus atribuciones se adopten medidas de ahorro y eficiencia energética que limiten su consumo de energía, y por otra parte, una mayor **protección del medio ambiente**. En este sentido, una limitación en el consumo energético conlleva una reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero que producen las empresas eléctricas que usan principalmente para la producción de electricidad energías fósiles (petróleo, carbón...).

En este contexto abordaremos el estudio de la normativa reguladora de dos sectores con gran incidencia en dicha sostenibilidad energética: **la iluminación exterior y el sector de la edificación**. Partiendo de la normativa dictada por la Unión Europea y de la normativa nacional nos centraremos en los instrumentos de intervención de que dispone la Administración local, principalmente los municipios, para alcanzar un uso más eficiente de la energía, evitando su derroche y los efectos contaminantes indirectos que derivan del mismo. Realizaremos un análisis del concepto legal de “eficiencia y ahorro energético”, para adentrarnos después en el tratamiento de las competencias que habilitan a los Entes locales para intervenir en este sector energético, así como, en las referencias que la dispersa normativa reguladora contiene a las medidas o instrumentos



de que dispone la Administración local para garantizar un uso más sostenible de la energía.

En definitiva, con el presente trabajo pretendemos dar respuesta a algunos interrogantes, tales como: ¿resulta realmente eficaz la regulación existente para conseguir la eficiencia y el ahorro energético? ¿Está claro el papel que deben desempeñar los Entes locales? ¿Cuáles son las medidas e instrumentos de que disponen aquellos para favorecer el ahorro y la eficiencia energética, y con ella, una mayor protección ambiental?

**Palabras Clave:** *entes locales, sostenibilidad ambiental, ahorro y eficiencia energética.*

**Clasificación JEL:** K23 (Derecho y Economía: Derecho Administrativo)

**SUMARIO:** 1.- La sostenibilidad energética a través del ahorro y la eficiencia energética: el papel de los Entes locales. 2.-Las competencias de los Entes locales sobre sostenibilidad energética y marco normativo regulador. 2.1. Títulos competenciales implicados. 2.2. Marco normativo. 3.-El ahorro del gasto público a través del control de la iluminación exterior por los Entes locales. 4.-La intervención de los Entes locales en el ahorro y eficiencia energética en la edificación. 4.1.- De la eficiencia energética en los edificios nuevos o a la eficiencia energética en edificios ya existentes: previsiones de la Unión Europea. 4.2. La intervención municipal en el control de la eficiencia energética en la edificación. 5.-Reflexiones y propuestas finales.

### **1.-La sostenibilidad energética a través del ahorro y la eficiencia energética: el papel de los Entes locales.**

La sostenibilidad energética entendida como el uso de la energía de forma que no ponga en riesgo el desarrollo de las generaciones futuras, es un concepto que integra la necesaria protección del medio ambiente en los distintos usos que se realizan de la energía. Estos usos son muy variados (industriales, edificación, iluminación exterior, transporte, etc), pero en todos ellos la Unión Europea viene apostando por un uso racional de la energía. Para ello se fomentan las medidas que tienden a la reducción de emisiones de gases contaminantes a la atmósfera derivados del uso de la energía. Entre dichas medidas cobran cada vez más relieve las destinadas a la incorporación de las



energías renovables y del ahorro y de la eficiencia energética (EE). Y es en este último aspecto en el que queremos centrarnos para clarificar el papel que en materia de sostenibilidad energética corresponde a la Administración Local.

Sin embargo, analizar el papel que corresponde a los Entes locales en materia de ahorro y eficiencia energética resulta complicado por la dispersión normativa existente y por las referencias aisladas que a esta Administración se realizan en la misma. Para acotar el objeto de estudio vamos a centrarnos en los sectores en los que la intervención de los Entes locales resulta más intensa: a) la eficiencia energética en la edificación; y, b) la eficiencia energética en el alumbrado exterior. A pesar de ello no hemos de olvidar que la movilidad sostenible, en la que los Entes locales tienen importantes competencias, juega un destacado papel en el logro de aquella sostenibilidad energética.

Antes de abordar la distribución de competencias en materia de ahorro y eficiencia energética y su marco normativo regulador, para clarificar cómo puede intervenir la Administración local en la materia, resulta necesario clarificar el concepto. Así, la eficiencia energética (EE) se ha definido a nivel comunitario como “la relación entre la producción de un rendimiento, servicio, bien o energía y el gasto de energía que se requiere”; siendo el “Ahorro Energético: la cantidad de energía ahorrada, calculada mediante la medición y/o estimación del consumo antes y después de aplicar alguna medida de mejora de eficiencia energética, teniendo en cuenta la normalización de las condiciones externas que influyen en el consumo de energía. Esa mejora de la eficiencia energética puede venir por cambios tecnológicos, de comportamiento y/o económicos<sup>1</sup>.

En otros términos, la eficiencia energética se da cuanto se produce más o igual con menor gasto de energía; mientras que el ahorro de energía, alude a la energía que no se consume, como consecuencia de aplicar alguna tecnología o por cambios en el comportamiento. La regulación normativa y el papel que desempeñan las

---

<sup>1</sup> Art. 2 de la Directiva 2012/27/UE, de 25 de octubre, relativa a la eficiencia energética. Sobre el concepto de eficiencia energética, entre otros: VVAA. “Gestión de la demanda, generación distribuida y redes inteligentes”, en la obra colectiva *Tratado de Regulación del Sector Eléctrico*, Ed. Thomson-Aranzadi, 2009, pp.740 y ss; LEÓN MUÑOZ, E. Y LAVERÓN SIMAVILLA, F. “La regulación y la eficiencia energética” en la obra colectiva *Tratado de Regulación del sector eléctrico*, Ed. Iberdrola, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2009, pp.760 y ss; MALARET I ROSET, J. “La eficiencia energética y las energías renovables: ¿dos caras de la misma moneda?”, en la obra colectiva *Tratado de Energías Renovables*, Ed. Iberdrola, Aranzadi-Thomson Reuters, 2010, pp.1062 y ss.



Administraciones públicas en su aplicación resultan de gran relevancia en el fomento de las medidas de ahorro y eficiencia energética.

## **2.-Las competencias de los Entes locales sobre sostenibilidad energética y marco normativo regulador.**

### **2.1. Títulos competenciales implicados**

El estudio de las competencias que corresponden a los Entes locales en materia de sostenibilidad energética debe partir del análisis más amplio de las competencias que en esta materia ostenta la Unión Europea, el Estado y las CCAA. El carácter meramente administrativo de los Entes locales y la ausencia de atribución constitucional de competencias a los mismos hace que debamos encontrar las competencias locales en la normativa comunitaria, estatal y autonómica reguladora de cada materia. Así, la sostenibilidad energética, donde se engloban dos títulos competenciales, el energético y el de protección del medio ambiente, es una materia en la que ostentan competencias todas las Administraciones públicas. Así, el *Tratado de Lisboa* introduce el Título XXI del *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea* dedicado a la “Energía”, singularizándose esta materia y diferenciándola, a pesar de su conexión indirecta, del Título XX dedicado a “Medioambiente-Cambio climático”. Se refuerzan así las competencias energéticas de la UE, que con anterioridad se venían ejerciendo con apoyo en el título competencial referido a la protección del medio ambiente.

A nivel nacional, la competencia en materia de ahorro y eficiencia energética se enmarca dentro del más amplio título competencial referido al “régimen energético”. Ello sin perjuicio de la relación que mantiene con otros títulos competenciales del Estado, entre los que destaca por su conexión directa, el relativo a la legislación básica sobre protección del medio ambiente (art.149.1.23 CE). Así, el art.149.1.25 CE atribuye competencia exclusiva al Estado para dictar “las bases del régimen minero y energético”, y el apdo. 22 le otorga una competencia ejecutiva: “...la autorización de instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra CCAA o el transporte de la energía salga de su ámbito territorial”. De ello se deduce que en el “subsector energético referido al ahorro y la eficiencia energética” corresponde al Estado la



normativa básica mientras que las CCAA podrán asumir competencias de desarrollo legislativo y ejecución de dicha normativa estatal.

En Andalucía, el art. 49 del *Estatuto de Autonomía* prevé competencias “sobre fomento y gestión de energías renovables y de la eficiencia energética”, en el marco de su competencia compartida en energía con el Estado; y el art.37.1 apdo 21 establece como principio rector de las políticas públicas “el impulso y desarrollo de las energías renovables, el ahorro y la eficiencia energética”.

También los municipios pueden intervenir en el fomento del ahorro y la eficiencia energética ejerciendo las competencias que les atribuye el art.25 la *Ley de Bases del Régimen Local*<sup>2</sup>, en su nueva redacción dada por la *Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local*, a través el planeamiento urbanístico y de la conservación y rehabilitación de la edificación; la protección del medio ambiente (tanto atmosférica como lumínica); el control del tráfico, de la movilidad y del transporte colectivo urbano; el control de las infraestructuras viarias y otros equipamientos de su titularidad; así como, a través de las competencias que en normas sectoriales autonómicas se le otorgan<sup>3</sup>. En Andalucía la *Ley de Autonomía Local de Andalucía* pormenoriza las competencias urbanísticas, de protección medioambiental y sobre el alumbrado público<sup>4</sup>.

## 2.2. Marco normativo

La pluralidad de entes públicos con competencias sobre sostenibilidad energética, en el concreto aspecto de la eficiencia y el ahorro energético, tiene su reflejo en una extensa regulación normativa. En este sentido, la UE ha aprobado diversas Directivas comunitarias con las que se pretende aumentar la eficiencia y el ahorro energético, así como, favorecer la incorporación de las energías renovables. Así la

<sup>2</sup> Vid, LÓPEZ SAKO, M.J. (2009): “Competencias municipales en materia de energías renovables” en VERA JURADO, D.J (Coord): *Competencias ambientales de las Entidades locales de Andalucía*, CEMCI, Granada, págs.466 y ss.

<sup>3</sup> Art.25.2. a), b), d), g) de la Ley 7/85, 2 de abril, de Bases de Régimen Local.

<sup>4</sup> Art. 10 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía. Sobre las competencias de los Entes locales en energías renovables y eficiencia energética, vid, MORA RUÍZ, M.: “Energías renovables y eficiencia energética en el ámbito local: dispositivos de intervención al alcance de los Entes locales” en *Revista Catalana de Dret Ambiental* nº1 (2012, pp.7 y ss).



*Directiva 2009/28/CE, relativa al fomento del uso de la energía procedente de fuentes de energías renovables de 2009; la Directiva 2009/72/CE, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad; la Directiva 2012/27/UE, de 25 de octubre, relativa a la eficiencia energética que modifica las Directivas 2009/125/CE<sup>5</sup> y 2010/30/UE, y que deroga las Directivas 2004/8/CE y 2006/32/CE; la Directiva UE/31/2010<sup>6</sup>, referida a la eficiencia energética de los edificios o la Directiva 2009/33/CE, sobre la promoción de vehículos de transporte por carretera limpios y energéticamente eficientes; o la Directiva 2004/8/CE, relativa al fomento de la cogeneración sobre la base de la demanda de calor útil en el mercado interior de la energía y por la que se modifica la Directiva 92/42/CE.*

La eficiencia energética no es ajena a la regulación interna del sector energético, donde contamos con una abundante y dispersa normativa interna, plasmada en Leyes, pero fundamentalmente en Reglamentos. Así pues, en materia de “ahorro y eficiencia energética” no existe una regulación interna unitaria, sino un conjunto de normas con las que se pretende conseguir la eficiencia energética en determinados sectores de actividad. Entre ellos:

-El sector eléctrico, en el que *Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico<sup>7</sup> (LSE)* prevé diversos mecanismos orientados a la protección ambiental y al ahorro energético, tales como: la realización de una planificación del sector guiada por la eficiencia y ahorro energético y su coordinación con el planeamiento urbanístico, la imposición de exigencias en las reglamentaciones técnicas que deben cumplir las instalaciones de distribución de energía eléctrica en cuanto al material y diseño para que potencie el ahorro de energía, la aprobación por las Administraciones públicas de Planes de Ahorro y EE energética, entre otras.

-El fomento de la eficiencia energética en el ámbito de las Administraciones públicas. En esta materia incide la *Ley de Economía Sostenible de 2011*, que les

<sup>5</sup> Directiva 2009/125/CE, de 21 de octubre, por la que se insta un marco para el establecimiento de requisitos de diseño ecológico aplicables a los productos relacionados con la energía.

<sup>6</sup> Directiva 2010/30/CE, de 19 de marzo, relativa a la indicación del consumo de energía y otros recursos por parte de los productos relacionados con la energía, mediante etiquetado y una información normalizada.

<sup>7</sup> Deroga la Ley 54/97, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, salvo las Disposiciones Adicionales 6ª, 7ª, Vigésima Primera y Vigésima Tercera.



encomienda la incorporación de los principios de ahorro y eficiencia energética en su actuación y en la contratación; y respecto del sector público estatal se pormenoriza con la obligación de establecer programas específicos de ahorro y eficiencia energética y utilización de energías renovables que anticipen al 2016 el cumplimiento de los objetivos marcados para el año 2020.

-El sector de la edificación, en el que nos encontramos con una abundante normativa reguladora<sup>8</sup>, a la que más adelante nos referimos.

-El sector de la iluminación exterior: donde es necesario analizar el Real Decreto 1890/2008, de 14 de noviembre, que aprueba el Reglamento estatal básico sobre eficiencia energética en instalaciones de alumbrado exterior y sus instalaciones complementarias; así como, toda la normativa autonómica sobre protección contra la contaminación lumínica.

-El sector de los transportes, en el que cobran especial relieve los Planes de Movilidad a los que se refiere la *Ley de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera de 2007*, la *Ley de Economía Sostenible* de 2011 o la *Ley de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental de Andalucía de 2007*.

A este impulso comunitario y estatal que está teniendo el fomento de un uso más eficiencia de la energía se ha de unir la labor que en esta materia están desarrollando algunas CCAA – como Murcia, Castilla La Mancha<sup>9</sup> y Andalucía- con la aprobación de legislación propia en la materia. Estas legislaciones autonómicas apuestan por un sistema energético sostenible de calidad donde resulta esencial la intervención de las Administraciones públicas para fomentar el ahorro y la eficiencia energética, y se da primacía a las energías renovables sobre las convencionales<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Ley 38/99, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación y Reglamentos de desarrollo (Código Técnico de la Edificación y Reglamento de Instalaciones Térmicas en Edificios –RITE-); la Ley 8/2013, de 26 de junio de Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas; la Ley 19/2009, de 23 de noviembre de Medidas de fomento y agilización procesal del alquiler y de la eficiencia energética de los edificios; y más recientemente, el Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, que aprueba el Procedimiento Básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios

<sup>9</sup> Ley 1/2007, de 15 de febrero, de Energías Renovables y Eficiencia Energética de la Castilla La Mancha; Ley10/2006, de 21 de diciembre, de Energías Renovables y Ahorro y Eficiencia Energética de la Región de Murcia.

<sup>10</sup> Así, Andalucía cuenta con su propia *Ley 2/2007, de 27 de marzo, de Fomento de las Energías Renovables y Ahorro Energético de Andalucía* y con su *Reglamento de desarrollo aprobado por Decreto 169/2011, de 31 de mayo*, el cual se centra de forma principal en lo que podríamos calificar como “la



Así, pues, la apuesta por el ahorro y la eficiencia energética es un objetivo obligatorio a alcanzar que se deduce del TFUE, del Derecho Derivado de la UE y de la propia normativa interna, en el que todas las Administraciones están llamadas a cumplir un relevante papel, y entre ellas los Entes locales en cuyos núcleos urbanos se produce el mayor consumo energético asociado a la edificación, la iluminación exterior y los transportes, entre otros centros de consumo energético.

### **3.-El ahorro del gasto público a través del control de la iluminación exterior por los Entes locales.**

La crisis económica ha puesto de manifiesto la necesidad de que las Administraciones públicas adopten medidas de racionalización del gasto público, en el caso de los entes locales a través de la adopción de planes de ajuste obligatorios<sup>11</sup>. Parece evidente que la adopción de medidas de ahorro y eficiencia energética en la iluminación exterior conlleva no solo ventajas medioambientales, por la reducción de

---

eficiencia energética en la edificación e instalaciones industriales” a partir de la introducción de las energías renovables y de la eficiencia y ahorro energético. Con posterioridad a la Ley Andaluza de Fomento de la ER-AEE se aprueba el *Plan Andaluz de Sostenibilidad Energética 2007-2013* (PASENER), que incluye el Programa de Infraestructuras Energéticas en el que se apuesta por un modelo energético de generación local y consumo *in situ*, en el que participen de forma creciente las energías renovables

<sup>11</sup> El logro de la sostenibilidad financiera exige el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria como dispone la Ley de Economía Sostenible de 2011 (LES); principio posteriormente elevado a rango constitucional en el art.135, que prevé que la estabilidad presupuestaria obliga a todas las Administraciones públicas, prohibiendo el déficit estructural para el Estado y las CCAA y exigiendo el equilibrio presupuestario para las Entidades locales. Dichos principios de sostenibilidad financiera y de estabilidad presupuestaria han sido desarrollados en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (modificada por la Ley Orgánicas 4/2012, de 28 de septiembre), que define la estabilidad presupuestaria como la posición de equilibrio financiero o superávit estructural para las Administraciones públicas (administraciones territoriales y de la Seguridad Social), o el equilibrio financiero para el resto de entes integrantes del sector público (entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público dependientes de una Administración pública); a la vez que considera que la sostenibilidad financiera es “la capacidad para financiar compromisos de gastos presentes y futuros *dentro de los límites de déficit y deuda pública*”. Junto a esos principios la citada Ley se refiere al principio de eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos.

Al respecto de estos principios, vid, GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, J.: “La reforma del art. 135 de la Constitución española” en *RAP* nº 187 (2012, pp. 45 y ss); GARCÍA MONCÓ, A. Y FALCÓN Y TELLA, R.: “La reforma del art.135 de la Constitución” en *Revista General de Derecho Europeo* nº 25 (2012, pp.5 y ss); MARTI DEL MORAL, A.: “La constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria” en la obra colectiva *Crisis Económica y Reforma del Régimen Local* (Dir. Cosculluela Montaner y Media Alcoz), ed. Thomson-Reuter, Civitas, Navarra, 2012 (pp.271 y ss).





emisiones de gases de efecto invernadero que conlleva, sino también, económicas por el considerable ahorro en la factura eléctrica que deben abonar los municipios por este concepto.

¿Pero qué medidas pueden adoptar los Entes locales para controlar la iluminación nocturna, más bien, el exceso de la misma? Dicho control se trata de conseguir a través de la regulación normativa para la protección contra la contaminación lumínica<sup>12</sup> y mediante el *Reglamento de Eficiencia Energética en Instalaciones de Alumbrado Exterior*<sup>13</sup>.

Al respecto hemos de partir del concepto de contaminación lumínica, entendida como el resplandor luminoso nocturno o brillo producido por la difusión y reflexión de la luz en las partículas y gases en suspensión en la atmósfera que altera las condiciones de las horas nocturnas y dificultan las observaciones astronómicas, tal como ha sido definida en la *Ley de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera*, normativa estatal básica<sup>14</sup>. Sin embargo, esta Ley no contiene, como hubiese sido deseable, una regulación mínima y uniforme de este fenómeno. La regulación de este tipo de contaminación se inicia con la llamada “Ley del cielo”, *Ley 31/1988, de 31 de octubre, sobre Protección de la Calidad Astronómica de los Observatorios del Instituto de Astrofísica de Canarias*, desarrollada por *Real Decreto 243/92, de 13 de marzo*. A la misma le siguieron las legislaciones de varias CCAA. Cataluña es pionera en la regulación de este tipo de contaminación con la aprobación de la *Ley de Ordenación Ambiental del Alumbrado para la Protección del Medio Nocturno*<sup>15</sup>. A

---

<sup>12</sup> CALVO CHARRO, M. “La contaminación lumínica. La protección del cielo nocturno”, en el libro *Escritos de Derecho Ambiental*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2013; CASADO CASADO, L. “El papel de los municipios en la prevención, ordenación y control de la contaminación lumínica” en *REALA* n° 304 (2007); GONZÁLEZ RÍOS, I: “La contaminación lumínica: implicaciones urbanísticas, demaniales y de eficiencia energética” en *REALA* n° 307, 2008.

<sup>13</sup> Real Decreto 1890/2008, de 14 de noviembre.

<sup>14</sup> Art.3.f) de la Ley 34/07, de 15 de noviembre, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera.

<sup>15</sup> Ley 6/01, de 31 de mayo, de Ordenación Ambiental del Alumbrado para la Protección del Medio Nocturno. Esta Ley ha sido desarrollada por el Decreto 82/05, de 3 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento en dicha materia, el cual ha sido declarado nulo de pleno derecho por la Sentencia de 7 de diciembre de 2007 del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Pte. Ana Rubira Moreno, fj.3º), debido a que en su aprobación se ha eludido un trámite esencial del procedimiento cual es el de información pública y audiencia a los ciudadanos. El Tribunal manifiesta que dicho trámite resulta ineludible para “garantizar el acierto y la oportunidad de la disposición, a través de la participación ciudadana tal como preconiza el art. 105 del Texto Legal Constitucional”.



la misma le han seguido la *Ley de Protección del Medio Nocturno de las Islas Baleares*<sup>16</sup>, la *Ley de Ordenación del Alumbrado para la Protección del Medio Nocturno de la Comunidad Foral Navarra*<sup>17</sup>, la *Ley de Prevención de la Contaminación Lumínica de Cantabria*<sup>18</sup>, *Ley Andaluza de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental*<sup>19</sup> y su *Reglamento de Protección de la Calidad del Cielo Nocturno* de 2010. La peculiaridad de esta última Ley está en la regulación integrada de la calidad ambiental, en la que se incluye la calidad del medio ambiente atmosférico, refiriéndose a los diferentes tipos de contaminación que pueden afectarla: la atmosférica, la lumínica y la acústica. Más recientemente se ha dictado la *Ley de Prevención de la Contaminación Lumínica y del Fomento del Ahorro y eficiencia Energéticos derivados de instalaciones de iluminación de Castilla y León*<sup>20</sup>.

Toda esta normativa incide en la eficiencia energética que conlleva la utilización de una adecuada iluminación exterior que no suponga un derroche de energía. Para ello el objeto de la regulación son las instalaciones y aparatos de alumbrado susceptibles de producir dicho tipo de contaminación<sup>21</sup>. No obstante, toda la normativa autonómica que se refiere a la contaminación lumínica excluye de su aplicación determinadas instalaciones, que aún siendo susceptibles de provocar contaminación lumínica se consideran que no deben sujetarse al régimen de limitaciones y prohibiciones que dicha normativa recoge. Nos referimos a las instalaciones de iluminación que garantizan la seguridad del tráfico (aéreo, terrestre o marítimo), las de carácter militar, las relacionadas con actividades o instalaciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, protección civil, extinción de incendios o los vehículos a motor<sup>22</sup>. En general

---

<sup>16</sup> Ley 3/05, de 20 de abril, de Protección del medio nocturno de las Islas Baleares.

<sup>17</sup> Ley Foral 10/05, de 9 de noviembre, de Ordenación del Alumbrado para la Protección del Medio Nocturno de la Comunidad Foral Navarra. Esta Ley ha sido desarrollada por el Decreto 199/07, de 17 de septiembre, que aprueba el Reglamento de dicha Ley.

<sup>18</sup> Ley 6/06, de 9 de junio, de Prevención de la Contaminación Lumínica de Cantabria.

<sup>19</sup> Esta Ley ha sido desarrollada en materia de contaminación lumínica por el Decreto 357/2010, de 3 de agosto, que aprueba el Reglamento para la Protección de la Calidad del Cielo Nocturno de Andalucía.

<sup>20</sup> Ley 15/2010, de 10 de diciembre.

<sup>21</sup> MESTRE DELGADO, J.F. "Alumbrado público", en *Derecho Local Especial*, T.I, El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, Madrid, 1997.

<sup>22</sup> Los Tribunales Superiores de Justicia empiezan a utilizar el concepto de contaminación lumínica en relación a la producida por los vehículos a motor, respecto de los cuales se predica también la



cualquier tipo de iluminación que esté prevista para garantizar la seguridad de los ciudadanos o del tráfico. Las finalidades que se pretenden conseguir en la prevención y control contra este tipo de contaminación son la eficiencia energética, evitar las intrusiones de luz en las viviendas, garantizar la visión del cielo nocturno, permitiendo el desarrollo de la investigación astrofísica y evitar perjuicios a los ecosistemas naturales que puedan verse afectados. Si bien las primeras reivindicaciones en la lucha contra este tipo de contaminación pretenden garantizar la investigación astrofísica, hoy en día la consecución del ahorro y de la eficiencia energética debe erigirse en objetivo predominante.

La normativa autonómica reguladora de la contaminación lumínica prevé diversos instrumentos y técnicas de prevención contra dicho tipo de contaminación: la zonificación del territorio en función de su vulnerabilidad a este tipo de contaminación, las prohibiciones, limitaciones y exigencias técnicas con relación a las instalaciones, aparatos y horario nocturno de iluminación, el otorgamiento de autorizaciones y las exigencias para la contratación administrativa. En la aplicación de estas técnicas de prevención los municipios cumplen un destacado papel, gozando además de importantes excepciones a las limitaciones y prohibiciones de iluminación (p.ej. iluminación en días festivos y ferias; iluminación de bienes culturales, realización de actividades de ocio, culturales...). En Andalucía, destaca el control sobre la contaminación lumínica que pueden realizar los ayuntamientos desde su competencia en materia de disciplina urbanística por cuanto el *Reglamento de Protección de la Calidad y del Cielo Nocturno de Andalucía* (art. 20) –RPCCNA- establece que cuando se trate de actividades sometidas a autorización ambiental integrada, unificada, a calificación ambiental, *licencia de obras u otros actos de intervención municipal*, los titulares de instalaciones

---

contaminación acústica. En tal sentido, la Sentencia de 1 de junio de 2007 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Pte. Francisco J. Sancho Cuesta; fj.4º) o la de 14 de septiembre de 2007 del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Pte. Lorenzo Cotino Hueso; fj.8), donde se alude a la contaminación acústica y lumínica que va a afectar a una vivienda como consecuencia de la mayor proximidad de una carretera a una vivienda tras la expropiación realizada. Esa contaminación lumínica y acústica se utilizan como argumento para fundamentar la necesidad de aumentar el justiprecio expropiatorio por la depreciación sufrida en los terrenos no expropiados.

En consecuencia, si bien queda claro que los vehículos a motor pueden generar contaminación lumínica lo cierto es que la misma no se sujeta a las limitaciones y prohibiciones recogidas en las legislaciones autonómicas en la materia.



de alumbrado exterior, deben incluir en el proyecto presentado con la correspondiente solicitud de autorización o licencia, como mínimo, información tal como: los planos de la instalación, los criterios de eficiencia y ahorro energético, los sistemas de control proyectados, las características técnicas de las luminarias, lámparas y equipos auxiliares, etc.

Por su parte, el *Reglamento de Eficiencia Energética en Instalaciones de Alumbrado Exterior*, de carácter básico, establece las condiciones técnicas de diseño, ejecución y mantenimiento que deben reunir las instalaciones de alumbrado exterior para mejorar la eficiencia y el ahorro energético, disminuyendo el consumo de energía y, como consecuencia, las emisiones de gases de efecto invernadero, contribuyendo a limitar el resplandor luminoso nocturno y la luz molesta. Este Reglamento resulta aplicable a las nuevas instalaciones, a aquellas respecto de las que se proponga una reforma importante y “a las instalaciones existentes antes de su entrada en vigor, cuando, mediante un estudio de eficiencia energética, la Administración Pública competente lo considere necesario”<sup>23</sup>. La discrecionalidad con la que cuentan las Administraciones públicas para realizar dicho “estudio de eficiencia energética” y adoptar medidas de eficiencia energética respecto de las instalaciones ya existentes limita considerablemente la eficacia de esta norma.

Así pues, por lo que respecta a la EE en el alumbrado exterior los municipios pueden realizar una importante intervención en ejercicio de sus competencias en materia de protección del medio ambiente, infraestructuras de redes (alumbrado público) y urbanísticas (art.25.2 LBRL)<sup>24</sup>. Además las CCAA que han regulado la contaminación lumínica atribuyen importantes competencias a los municipios sobre la zonificación del territorio atendiendo a su vulnerabilidad ante aquel tipo de contaminación; el régimen propio de alumbrado por acontecimientos singulares, feriales, deportivos, culturales, etc; en cuanto a ejercicio de la potestad sancionadora o determinación de la franja horaria en

<sup>23</sup> Art. 2.3 Real Decreto 1890/08, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Eficiencia Energética en instalaciones de alumbrado exterior y sus instrucciones técnicas.

<sup>24</sup> En Andalucía las competencias en materia de alumbrado exterior y protección del medio ambiente mediante la regulación de la contaminación lumínica se recogen, respectivamente, en el art.9.5 y 12.e) del a Ley de Autonomía Local de Andalucía de 2010.



que los alumbrados exteriores permanecerán apagados o la aprobación de Ordenanzas locales sobre alumbrado exterior eficiente<sup>25</sup>.

A modo de conclusión, podemos decir que se echa en falta una regulación básica estatal sobre contaminación lumínica, que integrando lo dispuesto en el Reglamento básico sobre eficiencia energética en el alumbrado exterior, regulara aspectos no tratados en el mismo y que han sido abordados en las legislaciones autonómicas sobre protección del cielo nocturno ( limitaciones/prohibiciones de alumbrado, zonificación lumínica...). A su vez, o como consecuencia de esa falta de normativa reguladora básica, han sido pocas las CCAA que han abordado la regulación de esta materia, ello ha llevado a dejar en manos de los municipios el control de la contaminación lumínica. La importancia que en la política energética comunitaria tiene el ahorro y la eficiencia energética, exigiría la aprobación de esa normativa básica estatal y normativa de desarrollo donde quedarán claramente establecidas las competencias municipales en la materia. A falta de la misma los municipios deben liderar la lucha contra la contaminación lumínica como técnica para lograr el ahorro y la eficiencia en el uso de la energía. Para ello, la aprobación de Ordenanzas contra dicho tipo de contaminación o para la preservación del cielo nocturno sería el instrumento idóneo. Ello sin perjuicio de que las instalaciones de alumbrado exterior deben obligatoriamente desde la aprobación del Reglamento estatal básico de 2008 cumplir exigencias de eficiencia energética. En esta materia resulta imprescindible el despliegue de medidas de apoyo a los municipios que les permitan renovar su parque de alumbrado exterior.

---

<sup>25</sup> El RPCCN de Andalucía establece en su DT 4ª que los municipios aprobarán o adaptarán las Ordenanzas Municipales de protección contra la CL, de conformidad con las determinaciones de este Reglamento en el plazo de un año desde la aprobación de su correspondiente zonificación en los términos previstos en el art. 29 y 30 del Reglamento. La Consejería de Medio Ambiente prestará el apoyo técnico, jurídico y administrativo necesario para la elaboración o modificación de estas Ordenanzas a los Ayuntamientos que los soliciten; además, elaborará en un plazo máximo de un año desde su entrada en vigor un modelo tipo de Ordenanza Municipal.

Entre otros: CASADO CASADO, L. (2007): “Las Administraciones públicas ante la contaminación lumínica. Análisis del modelo de prevención y control instaurado en Cataluña”, en *REDA* nº 134 ( pags. 330). GONZÁLEZ RÍOS, I. (2008): “La contaminación lumínica: implicaciones urbanísticas, demaniales y de eficiencia energética”, en *REALA* nº. 307 ( pags. 365-36).



#### **4.-La intervención de los Entes locales en el ahorro y eficiencia energética en la edificación.**

##### **4.1.- De la eficiencia energética en los edificios nuevos o a la eficiencia energética en edificios ya existentes: previsiones de la Unión Europea.**

La UE aprobó la *Directiva 2002/91/CE*<sup>26</sup> con el objetivo de lograr la eficiencia energética en la edificación. Dicha norma estimaba que el 40% del consumo total de energía en la UE correspondía al sector de la edificación. No obstante, la necesidad de profundizar en la adopción de medidas de eficiencia energética en dicho sector dio lugar a la aprobación de la vigente *Directiva UE/31/2010*<sup>27</sup>, que deroga la anterior con efectos a partir del 1 de febrero de 2012. En la misma se establecen acciones más concretas a fin de aprovechar el potencial de ahorro energético en la edificación, teniendo en cuenta las condiciones climáticas y las particularidades locales y la rentabilidad en términos coste-beneficios. Una de sus principales novedades es que la incorporación de fuentes de energías renovables debe realizarse tanto en edificios nuevos como en las reformas importantes de los ya existentes independientemente de su tamaño, salvando la limitación de la anterior normativa que refería dicha incorporación a edificios de más de 1000 metros cuadrados. En la nueva Directiva se siguen estableciendo requisitos mínimos de eficiencia energética que se aplican a los edificios o unidades de éstos y a la sustitución o mejora de los elementos de un edificio que integren su envolvente y que repercutan de manera significativa en la eficiencia energética de dicha envolvente. No obstante, dichos requisitos mínimos de eficiencia energética podrán no aplicarse, si así lo deciden los EEMM, a determinados edificios<sup>28</sup>.

La Directiva contiene previsiones diferenciadas para los edificios nuevos y para los ya existentes. Los primeros deben cumplir los requisitos mínimos de eficiencia

---

<sup>26</sup> Directiva 2002/91/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, sobre eficiencia energética en la edificación.

<sup>27</sup> Directiva UE/31/2010, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo, sobre eficiencia energética de los edificios.

<sup>28</sup> Los utilizados como lugares de culto; las construcciones provisionales, instalaciones industriales y agrícolas de baja demanda energética; las viviendas habitadas durante menos de 4 meses, a las que la nueva Directiva añade las que se utilicen durante un periodo limitado al año y su consumo previsto de energía sea inferior al 25% de lo que resultaría de su utilización durante todo el año; edificios independientes de superficie útil inferior a 50 metros cuadrados y los edificios protegidos por su entorno o valor arquitectónico o histórico.



energética que establezcan los EEMM, además, estos velarán porque se tenga en cuenta la aplicación de instalaciones alternativas de alta eficiencia (instalaciones de abastecimiento de energías procedentes de fuentes renovables, cogeneración, calefacción o refrigeración urbana principalmente procedente de energías renovables y bombas de calor). Respecto de los edificios ya existentes, cuando sean objeto de una reforma importante, se adoptarán medidas para que cumplan las exigencias mínimas de eficiencia energética en todo o en la parte renovada. A la vez se fomentará que en dichas reformas se consideren las instalaciones alternativas de alta eficiencia, siempre que ello sea técnica, funcional y económicamente viable. Además, respecto de las instalaciones térmicas (de calefacción, agua caliente, aire acondicionado, ventilación...) presentes en los edificios ya existentes, los EEMM fijarán unos requisitos de eficiencia energética, de instalación, dimensionado y control adecuados, que podrán aplicarse a dichas instalaciones en edificios nuevos.

Para conseguir todos estos objetivos se impone la realización de Planes Nacionales, la financiación no sólo nacional sino comunitaria de las medidas de mejora de la eficiencia energética de los edificios y la realización de inspecciones de las instalaciones de calefacción y aire acondicionado a partir de una determinada potencia.

Por su parte, también la *Directiva 2009/28/CE, sobre fomento en el uso de las energías renovables* contiene previsiones sobre el fomento de estas energías limpias en la edificación, previendo que a más tardar el 31 de diciembre de 2014 los EEMM exijan en sus normas sobre construcción niveles mínimos de uso de dichas energías, debiendo los edificios públicos cumplir un papel ejemplar al respecto a partir del 1 de enero de 2012<sup>29</sup>. Como novedad de esta Directiva se regulan los edificios de consumo casi nulo de energía para establecer dos previsiones, que a partir del 31 de diciembre de 2020 los edificios nuevos deben ser de consumo energético casi nulo y, que dicha exigencia se impone a partir del 31 de diciembre de 2018 para los edificios nuevos que estén ocupados y sean propiedad de autoridades públicas.

Inciendo en la materia, el art. 5 de la *Directiva 2012/27/UE, relativa a la eficiencia energética*, insiste en el carácter ejemplarizante de los edificios de los

---

<sup>29</sup> Art. 13 Directiva 2009/28/CE.



organismos públicos. Así, se exige que un 3% de la superficie total de los edificios (con superficie total superior a 500 m<sup>2</sup>) con calefacción y /o sistema de refrigeración se renueve cada año, a partir del 1 de enero de 2014. A la vez que se insta a los EM a aprobar una Estrategia a largo plazo para la renovación de edificios públicos o privados residenciales y comerciales.

#### **4.2. La intervención municipal en el control de la eficiencia energética en la edificación**

A.-Verificación del cumplimiento de exigencias mínimas de eficiencia energética.

En correlación con la normativa comunitaria, el sector de la edificación, incluida su eficiencia energética, ha sido uno de los sectores económicos más ampliamente regulados<sup>30</sup> a nivel nacional, en el que se vienen aplicando más planes para alcanzar aquella eficiencia energética<sup>31</sup>. La *Ley de Ordenación de la Edificación*<sup>32</sup> establece los requisitos básicos en materia de eficiencia energética que debe cumplir la edificación<sup>33</sup> (*el*

---

<sup>30</sup> PÉREZ MORENO, A.: “La responsabilidad de los Ayuntamientos y de los arquitectos municipales en el control de la aplicación del Código Técnico de la Edificación” en RAAP nº 70 (2008, pag.19), califica la construcción de edificios como una actividad privada regulada que se desempeña bajo la responsabilidad profesional de los agentes de la edificación. BLASCO HEDO, E. “La certificación energética en la edificación” en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental* nº 16 (2009, pags. 289 y ss); CASTILLO BLANCO, F. “La actividad de edificación, rehabilitación urbana y equipamiento comunitario como competencia de las sociedades urbanísticas locales”, en la obra colectiva *El Derecho Administrativo en el umbral del S.XXI*, T.III, Ed. Tiran lo Blanch, Valencia, 2000, pp.3342 y ss.

<sup>31</sup> GONZÁLEZ RÍOS, I.: “Régimen jurídico-administrativo de la eficiencia energética en la edificación”, en el libro colectivo *Estudios sobre Derecho de la Edificación*, Ed.Cívitas, SA, Madrid, 2010, pp. 215 y ss.

<sup>32</sup> Ley 38/99, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación. Esta Ley ha sido objeto de desarrollo por Real Decreto 314/06, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación, modificado recientemente por el Real Decreto 173/2010, de 19 de febrero, en materia de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad; Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios (RITE), que tiene la consideración de normativa básica en gran parte de su articulado; Real Decreto 410/2010, de 31 de marzo, por el que se desarrollan los requisitos exigibles a las entidades de control de calidad de la edificación y a los laboratorios de ensayos para el control de la edificación, para el ejercicio de su actividad.

<sup>33</sup> *Tendrán la consideración de edificación a los efectos de lo dispuesto en esta Ley, y requerirán un proyecto según lo establecido en el artículo 4, las siguientes obras: a) obras de edificación de nueva construcción, excepto aquellas construcciones de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no tengan, de forma eventual o permanente, carácter residencial ni público y se desarrollen en una sola planta; b) todas las intervenciones sobre los edificios existentes, siempre y cuando alteren su configuración arquitectónica, entendiéndose por tales las que tengan carácter de intervención total o las parciales que produzcan una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, o el conjunto del sistema estructural, o tengan por objeto cambiar los usos característicos del edificio; c)*





*proyecto, la construcción, el mantenimiento, la conservación y el uso de los edificios y sus instalaciones, así como en las intervenciones que se realicen en los edificios existentes*). Entre los requisitos relativos a la habitabilidad de los edificios se recoge el “ahorro de energía y aislamiento térmico, de tal forma que se consiga un uso racional de la energía necesaria para la adecuada utilización del edificio”<sup>34</sup>. La LOE ha sido objeto de puntuales modificaciones por la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbanas –norma básica- justificadas en la necesidad de que el parque edificado español sea objeto de rehabilitación para cumplir los objetivos comunitarios de eficiencia energética<sup>35</sup>.

En desarrollo de dicha Ley, y con el objeto de trasponer al Derecho interno las disposiciones de la *Directiva Comunitaria relativa a la eficiencia energética de los edificios de 2002*<sup>36</sup>, se aprobaron varios reglamentos a nivel nacional con incidencia en la materia. Así, el *Código Técnico de la Edificación (CTE)*<sup>37</sup>, con el objetivo de mejorar la calidad de la edificación, regula aspectos relacionados con la seguridad y el bienestar de las personas tales como la protección contra incendios o contra el ruido, la salubridad, la accesibilidad para personas con movilidad reducida y, por lo que ahora nos interesa, *el*

---

*obras que tengan el carácter de intervención total en edificaciones catalogadas o que dispongan de algún tipo de protección de carácter ambiental o histórico-artístico, regulada a través de norma legal o documento urbanístico y aquellas otras de carácter parcial que afecten a los elementos o partes objeto de protección (Art.2, apdo 2º, redactado por el número uno de la disposición final tercera de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas).*

<sup>34</sup> Art. 3.1, C.3 de la Ley 38/99, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.

<sup>35</sup> La exposición de motivos de la Ley de 2013 alude a la Directiva 2012/27/UE, que tras reconocer que los edificios representan el 40% del consumo de energía final de la UE, obliga a: - renovar anualmente un porcentaje significativo de los edificios de las Administraciones centrales para mejorar el rendimiento energético; y – obliga a que los EM establezcan una Estrategia a largo plazo destinada a movilizar inversiones en renovación de edificios residenciales y comerciales. Además, la Ley dispone que este tipo de actuaciones favorecerá la implantación de instalaciones energéticas a escala de barrio, que permitirán su autosuficiencia energética en el medio plazo.

<sup>36</sup> Directiva 2002/91/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativa a la eficiencia energética de los edificios. Esta Directiva se deroga con efectos a partir del 1 de febrero de 2012 por la comentada Directiva UE/31/2010, de 19 de mayo.

<sup>37</sup> Real Decreto 314/06, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación. Respecto de su ámbito de aplicación, véase la Sentencia de 4 de mayo de 2010 del Tribunal Supremo. *El art. 3.2 de la LOE, dispone que “El Código Técnico de la Edificación es el marco normativo que establece las exigencias básicas de calidad de los edificios de nueva construcción y de sus instalaciones, así como de las intervenciones que se realicen en los edificios existentes, de acuerdo con lo previsto en las letras b) y c) del artículo 2.2, de tal forma que permita el cumplimiento de los anteriores requisitos básicos”.*



*ahorro energético*. Con dicho ahorro energético se trata de conseguir dos objetivos: el uso racional y sostenible de la energía en el edificio y que parte del consumo proceda de fuentes de energías renovables<sup>38</sup>. Para la consecución de dichos objetivos el CTE incorpora un Documento Básico (DB-HE Ahorro de Energía)<sup>39</sup> donde se incluyen los parámetros objetivos y procedimientos cuyo cumplimiento aseguran la consecución de varias exigencias básicas para el ahorro energético. Dichas exigencias básicas hacen referencia a<sup>40</sup>:

- Limitar la demanda energética, mediante el debido aislamiento o envolvente que permita alcanzar el bienestar térmico en función del clima de la localidad, del uso del edificio y del régimen de verano y de invierno (exigencia básica HE 1).
- La necesidad de que los edificios dispongan de instalaciones térmicas apropiadas para proporcionar bienestar térmico a sus ocupantes (exigencia básica HE 2).
- La eficiencia energética de las instalaciones de iluminación (exigencia básica HE 3).
- La contribución de energía solar para satisfacer la demanda de agua caliente o climatización de agua caliente de determinados edificios (exigencia básica HE4).
- La incorporación en los edificios que prevea el CTE de sistemas de captación y transformación de energía solar en energía eléctrica (exigencia básica HE5).

Para garantizar el cumplimiento de esas exigencias básicas la *Ley 8/2013, de 26 de junio* ha modificado el CTE para establecer “que esas exigencias básicas deben cumplirse en el

<sup>38</sup> Al respecto del CTE, entre otros, SERRA MARÍA-TOMÉ, J: “El Código Técnico de la Edificación en el LOE” en *RDU* y *MA* nº 177 (2000, pags.49 y ss). PÉREZ MORENO, A: “La responsabilidad...”, op, cit, pags. 11 y ss.

<sup>39</sup> Este Documento Básico ha sido redactado conforme al artículo Único de la Orden FOM/1635/2013, de 10 de septiembre, y recoge los condicionantes técnicos y exigencias para el cumplimiento de las exigencias básicas relativas a la limitación de consumo y demanda energética, rendimiento de instalaciones térmicas, eficiencia energética de las instalaciones de iluminación, contribución solar mínima de las instalaciones de agua caliente, contribución fotovoltaica mínima de energía eléctrica.

<sup>40</sup> Art. 15 del CTE.

<sup>41</sup> Este Documento Básico ha sido redactado conforme al artículo Único de la Orden FOM/1635/2013, de 10 de septiembre y recoge los condicionantes técnicos y exigencias para el cumplimiento de las exigencias básicas relativas a: limitación de consumo energético, limitación de demanda energética, rendimiento de instalaciones térmicas, eficiencia energética de las instalaciones de iluminación; contribución solar mínima de las instalaciones de agua caliente, contribución fotovoltaica mínima de energía eléctrica.



proyecto, la construcción, el mantenimiento, la conservación y el uso de los edificios e instalaciones, así como, en las intervenciones en los edificios existentes”.

En esa línea, de extender el cumplimiento de las exigencias básicas a mayor número de edificaciones, dicha ley modifica el art.2 del CTE para ampliar su ámbito de aplicación. Así, el mismo resulta aplicable, no solo a los edificios públicos y privados que precisen de la correspondiente licencia y a las obras de edificación de nueva construcción, salvo construcciones de escasa calidad constructiva, sino –como novedad- a las “intervenciones en los edificios existentes”<sup>42</sup> justificándose su cumplimiento en el proyecto o en una memoria suscrita por técnico competente, junto a la solicitud de licencia o autorización administrativa para las obras. Cuando esta licencia o autorización previa sea sustituida por una declaración responsable o comunicación previa, se deberá manifestar explícitamente que se está en posesión del correspondiente proyecto o memoria justificativa, según proceda. Solo cuando la aplicación del CTE no sea urbanística, técnica o económicamente viable, o sea incompatible con el tipo de intervención o protección del edificio, se podrán aplicar, bajo el criterio y responsabilidad del proyectista o técnico que suscriba la memoria, aquellas soluciones que permitan el mejor grado de adecuación. Esa inaplicación del CTE se justificará en el proyecto o en la memoria bajo la responsabilidad del proyectista o técnico que suscriba la memoria. Además, en las intervenciones en los edificios existentes no se podrán reducir las condiciones preexistentes relacionadas con las exigencias básicas, cuando dichas condiciones sean menos exigentes que las establecidas en los documentos básicos del CTE, salvo que en estos se establezca un criterio distinto. Las que sean más exigentes, únicamente podrán reducirse hasta los niveles de exigencia que establecen los Documentos básicos. En cualquier caso, en todo cambio de uso característico de un edificio existente se deben cumplir las exigencias básicas del CTE.

---

<sup>42</sup> El CTE define (tras su modificación por la Ley 8/2013) como intervenciones en las edificaciones existentes: a) la ampliación, o sea, aquellas en las que se incrementa la superficie o el volumen construidos; b) la reforma: cualquier trabajo u obra en un edificio existente distinto del que se lleve a cabo para el uso exclusivo del mantenimiento del edificio. Entendiendo por mantenimiento el conjunto de obras y trabajos a efectuar periódicamente para prevenir el deterioro de un edificio o reparaciones puntuales que se realicen en el mismo, con el objeto de mantenerlo en buen estado para que cumpla con los requisitos básicos de la edificación establecidos; c) el cambio de uso.



De lo dispuesto en el CTE se deduce que los municipios antes de otorgar la correspondiente licencia urbanística en el caso de instalaciones nuevas o “intervenciones en las existentes” y, en su caso, cuando se presente una declaración responsable o comunicación previa, deberán comprobar que se han incorporado al proyecto o memoria técnica las exigencias mínimas de eficiencia energética.

#### B.-Intervención en materia de certificación de la eficiencia energética

La intervención administrativa que supone la regulación de unas exigencias básicas sobre ahorro energético en los edificios se complementa con la exigencia de que determinados edificios cuenten con la certificación de eficiencia energética<sup>43</sup> y, en su caso, con la *etiqueta de eficiencia energética*, cuya exhibición destacada será obligatoria para los edificios ocupados por autoridades o instituciones que presten servicios públicos a un número importante de personas. Dicha certificación debe ponerse a disposición de los compradores o usuarios de los edificios, garantizándose el derecho de aquellos a una información correcta de los productos que se ponen a su disposición en el mercado<sup>44</sup>, que les permita valorar y comparar la eficiencia energética de los edificios. Con esta técnica se pretende favorecer la promoción de las edificaciones más eficientes, permitiendo rentabilizar las inversiones efectuadas en ahorro energético.

A la certificación energética de los edificios se refiere el art.83.3 de la Ley de Economía Sostenible y su Disposición Final Quintuagésima, cuyas previsiones han sido desarrolladas por el *Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, que aprueba el Procedimiento Básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios*<sup>45</sup>. Esta norma realiza una transposición parcial de la Directiva 2010/31/UE y amplía el ámbito de aplicación a los edificios existentes, y no sólo a los de nueva construcción. En este Reglamento se recoge la obligación de poner a disposición de compradores y

<sup>43</sup> EVA BLASCO HEDO: “La certificación de eficiencia energética en la edificación” en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental* nº 16 (2009, pp.289 y ss).

<sup>44</sup> Ley 26/84, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios.

<sup>45</sup> Que derogó el anterior Real Decreto 4/2007, de 19 de enero, según el cual el procedimiento afectaba a los edificios de nueva construcción y a las reformas o rehabilitaciones de los existentes, con una superficie útil superior a 1000 metros cuadrados donde se renueve más del 25% del total de los cerramientos; quedando exentos los edificios que a la entrada en vigor de dicho Reglamento estuvieran ya en construcción así como los proyectos que hubieran ya efectuado su solicitud de licencia.



usuarios de los edificios un certificado de eficiencia energética, que incluirá información objetiva sobre la EE del edificio. Los requisitos mínimos de EE vienen fijados por el CTE. Dicho certificado de eficiencia energética es exigible en los contratos de compraventa y arrendamiento a partir del 1 de junio de 2013 (D.T. 1ª del Real Decreto 235/2013).

Al respecto del papel que corresponde a los entes locales en esta certificación de eficiencia energética hemos de destacar el nulo reconocimiento de competencias en esta materia por parte del Real Decreto 235/2013. Ello a salvo de tomar conocimiento del certificado de eficiencia energética del proyecto -que deberá incorporarse al proyecto de ejecución, como exige el art.7.2 del citado Reglamento-, cuando el municipio otorgue la correspondiente licencia urbanística; así como, la participación de una representación de los Entes locales (un vocal propuesto por la asociación de Entes locales de ámbito estatal de mayor representación) en la Comisión Asesora para la certificación de la eficiencia energética de edificios (art.15 y siguientes del Real Decreto 235/2013).

Junto a la normativa estatal relativa a la certificación energética de los edificios, CCAA como Andalucía y Castilla La Mancha han regulado en sus legislaciones sobre fomento de las energías renovables y de la eficiencia energética el certificado energético. Concretamente en Andalucía, la *Ley 2/2007, de 27 de marzo y su Reglamento de desarrollo*<sup>46</sup>, establecen varias determinaciones que inciden en el fomento de la eficiencia energética de los edificios y en cuyo cumplimiento los Entes locales tienen un papel destacado. Así se alude al papel de la planificación urbanística, de la regulación reglamentaria de específicos requisitos constructivos para mejorar la calidad de la edificación o al certificado de eficiencia energética exigible a los nuevos centros de consumo de energía. Estos centros deben disponer del Certificado de EE antes de la concesión de la licencia de primera ocupación o de puesta en funcionamiento, sin que las empresas de suministros de productos energéticos puedan realizarles suministro alguno si no disponen del citado certificado<sup>47</sup>. La legislación andaluza impulsa la intervención de los entes locales en el control de la eficiencia energética en la

<sup>46</sup> Decreto 169/2011, de 31 de mayo, modificado por Decreto 2/2013, de 15 de enero.

<sup>47</sup> Art. 27 de la Ley de Fomento de las Energías Renovables y de la Eficiencia y Ahorro Energético de 2007; y art.18 de la Ley de Energías Renovables y Eficiencia Energética de Castilla La Mancha de 2007.



edificación. Y ello por cuanto les atribuye competencias en orden a la comprobación de que las edificaciones que deben disponer del certificado de EE cuenten con él en el momento de solicitar la licencia de primera ocupación o utilización; y entendemos que también antes de la licencia de obras, si no carecería de sentido permitir la construcción de un edificio sin certificación de EE para después denegar la licencia de primera ocupación o de utilización por carecer de la misma.

### C.-El Informe de Evaluación del Edificio

Con posterioridad a este Reglamento que aprueba el procedimiento básico de certificación de la eficiencia energética de los edificios, se aprueba otra norma, la ya citada *Ley 8/2013*, que se marca entre sus objetivos: “posibilitar el uso residencial en viviendas constitutivas de domicilio habitual en las que se minimice el consumo de energía”, y “priorizar las energías renovables con medidas a favor de la eficiencia y el ahorro energético”. A tal efecto, se regula el Informe de Evaluación del Edificio, que incide de forma decisiva en la eficiencia energética del mismo. Así, los propietarios de edificios residenciales<sup>48</sup> podrán ser requeridos por la Administración competente para que presenten un Informe de Evaluación del Edificio (IEE), que entre otros aspectos debe contener: la certificación de eficiencia energética del edificio. Cuando, según la normativa autonómica o municipal exista el Informe de Inspección Técnica de los edificios, este podrá complementarse con el certificado de EE, surtiendo los mismos efectos que el IEE (art.4 de la *Ley 8/2013*). Se trata de evitar duplicidades. La periodicidad mínima del IEE será de 10 años, pudiendo las CCAA o los municipios establecer una periodicidad menor.

Téngase en cuenta que a través de este Informe de Evaluación va a ser exigible el certificado de eficiencia energética a edificios a los que según el Real Decreto 235/2013 no les sería exigible al no destinarse a alquiler o venta, concretamente a los edificios a

---

<sup>48</sup> La Disposición Transitoria Primera de la *Ley 8/2013* establece los edificios residenciales a los que será exigible ese informe de evaluación del edificio, concretamente los de tipología de vivienda colectiva con más de 50 años de antigüedad, aquellos para los que se soliciten ayudas públicas para mejoras de eficiencia energética y demás edificios que establezcan las CCAA o los municipios.



que se refiere la Disposición Transitoria Primera de la Ley 8/2013<sup>49</sup>, donde los Entes locales pueden incluir las categorías de edificios que estimen pertinentes. Así pues, los Entes locales pueden establecer categorías de edificios sujetos a Informe de Evaluación de Edificios, y de forma indirecta sujetos a certificación de eficiencia energética.

## 5.-Reflexiones y propuestas finales

El papel que a los Entes locales corresponde desempeñar en materia de ahorro y eficiencia energética no puede por menos que analizarse en el marco general de una normativa reguladora dispersa y abundante cuya procedencia deriva de la UE, del Estado y de las CCAA. Si tenemos en cuenta que la mayor parte del consumo energético se realiza en los núcleos urbanos (edificios, transportes, alumbrado exterior...) podemos percatarnos de la importancia que la intervención de la Administración local tiene en la garantía de un uso eficiente de la energía. Sin embargo, ello contrasta con la escasa claridad en la atribución de competencias a los Entes locales en la materia, derivada de los factores a que a continuación nos referimos.

Por lo que respecta a la normativa interna, la eficiencia energética en el alumbrado exterior se revela como uno de los instrumentos más eficaces de control del derroche energético. El *Reglamento de Eficiencia Energética en el Alumbrado Exterior*, de carácter básico, ha supuesto un importante avance, pero de limitado alcance, al ser el mismo una norma técnica que regula las condiciones de diseño, ejecución y mantenimiento de las instalaciones de alumbrado exterior nuevas. El establecimiento de horarios de alumbrado, de reducción en la intensidad del mismo, de zonificación, etc, son extremos abordados de forma más pormenorizada en la normativa sobre contaminación lumínica, de la que carecen la mayoría de las CCAA. Ello ha llevado a que sean los municipios, mediante Ordenanzas locales, los que, de forma discrecional, vengán regulando un aspecto que tanta incidencia tiene en la eficiencia energética, como es la protección contra la

---

<sup>49</sup> La Disposición Transitoria Primera dispone que la Ley se aplica a edificios: a) de una antigüedad superior a 50 años, a contar desde la fecha en que la alcancen, salvo que cuenten con una inspección técnica vigente; b) que pretendan acogerse a ayudas públicas para realizar obras de conservación, accesibilidad universal o eficiencia energética, con carácter previo a su solicitud; y c) cuando así lo determine la normativa autonómica o municipal que podrá establecer especialidades en función de su ubicación, antigüedad, tipología o uso predominante.



contaminación lumínica. El carácter no obligatorio para los municipios en orden a la aprobación de este tipo de Ordenanzas y el gasto público que su aplicación conlleva (p.ej. establecimiento de instalaciones para la regulación de la intensidad luminosa del alumbrado exterior, sustitución de luminarias, etc) limita el papel de los Entes locales en esta materia.

Si a ello unimos que tanto el citado Reglamento como la normativa autonómica y local sobre prevención de la contaminación lumínica sólo son aplicables a las nuevas instalaciones o a reformas importantes, así como, el costo que conlleva la sustitución de los ineficaces alumbrados públicos actualmente existentes, podemos concluir señalando la relativa eficacia de la actual normativa sobre eficiencia energética en el alumbrado exterior. Se echa en falta el desarrollo normativo autonómico generalizado sobre contaminación lumínica que de cumplimiento a la exigencia impuesta por la *Ley de Protección del Aire y Calidad de la Atmósfera* de que las Administraciones públicas promuevan el uso eficiente del alumbrado exterior.

Por otro lado, también se aprecian deficiencias en otros importantes sectores contaminantes como el de la edificación. Se han realizado importantes previsiones normativas relativas a la eficiencia energética desde la normativa sobre *edificación*. No obstante, podemos observar la dispersión normativa para conseguir un mismo objetivo. Así, se superponen normas con mandatos diferentes, que requieren de una interpretación refundida e integrada para aclarar dichos extremos (el CTE, el Reglamento que regula el procedimiento de certificación de la eficiencia energética, la Ley 8/2013 y las normas autonómicas reguladoras del fomento de la eficiencia energética y sus correspondientes certificados energéticos). A ello se suma la ausencia de una atribución clara de competencias en esta materia a los municipios, donde destaca su no participación en materia de inspección y sancionadora, siendo sus intereses económicos y ambientales los más directamente afectados cuando se trata del ahorro y de la eficiencia en el uso de la energía.

A la vista de lo expuesto, cabe preguntarse: ¿resulta realmente eficaz la regulación existente para conseguir la eficiencia y el ahorro energético? ¿Está claro el papel que





deben desempeñar los Entes locales? Para responder a ello debemos decir que si bien aquella regulación constituye un paso importante, lo cierto es que resulta insuficiente por varias razones. La dispersión normativa, la diversidad de Administraciones públicas con competencias en la materia, la variedad de sectores y actividades necesitados de medidas de fomento de la eficiencia energética y, principalmente, la falta de un marco normativo en la materia que permita identificar los destinatarios y las medidas a adoptar para conseguir evitar el derroche de energía y hacer su uso más eficiente; todo ello dificulta la consecución de objetivos generalizados en esta materia.

En la medida en que la eficiencia y el ahorro energético se enmarcan dentro de la protección ambiental, más concretamente, en la necesaria lucha contra el cambio climático, dado su contribución a la reducción de emisiones de GEI, se hace necesario que el Estado ejerza sus competencias de carácter básico en materia de protección ambiental, régimen energético y planificación general de la actividad económica para elaborar un marco normativo sobre eficiencia energética, que sea debidamente desarrollado y ejecutado por las Comunidades Autónomas, donde se reconozcan las debidas competencias municipales. Dicho marco normativo debiera hacer referencia a los principios, criterios y objetivos a conseguir en la materia, las medidas a adoptar, destacando los sectores y actividades en los que se debe incidir (concienciación ciudadana, ahorro de energía en los transportes, uso de las mejores técnicas disponibles, eficiencia en el transporte y distribución de la energía, eficiencia energética en los edificios y el alumbrado exterior), la obligatoriedad para todas las Administraciones públicas de adoptar dichas medidas y la previsión de técnicas de incentivos que favorezcan la implicación de los agentes consumidores de energía.

## **Bibliografía**

BLASCO HEDO, E.(2009) “La certificación energética en la edificación” en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental* nº 16.

CALVO CHARRO, M.(2013) “La contaminación lumínica. La protección del cielo nocturno”, en el libro *Escritos de Derecho Ambiental*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia.



CASADO CASADO, L. (2007): “Las Administraciones públicas ante la contaminación lumínica. Análisis del modelo de prevención y control instaurado en Cataluña”, en *REDA* nº 134.

CASADO CASADO, L. (2007) “El papel de los municipios en la prevención, ordenación y control de la contaminación lumínica” en *REALA* nº 304.

CASTILLO BLANCO, F. (2000): “La actividad de edificación, rehabilitación urbana y equipamiento comunitario como competencia de las sociedades urbanísticas locales”, en la obra colectiva *El Derecho Administrativo en el umbral del S.XXI*, T.III, Ed. Tiran lo Blanch, Valencia.

GARCÍA MONCÓ, A. Y FALCÓN Y TELLA, R.(2012): “La reforma del art.135 de la Constitución” en *Revista General de Derecho Europeo* nº 25.

GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, J. (2012): “La reforma del art. 135 de la Constitución española” en *RAP* nº 187.

GONZÁLEZ RÍOS, I.(2010): “Régimen jurídico-administrativo de la eficiencia energética en la edificación”, en el libro colectivo *Estudios sobre Derecho de la Edificación*, Ed. Cívitas, SA, Madrid.

GONZÁLEZ RÍOS, I. (2008): “La contaminación lumínica: implicaciones urbanísticas, demaniales y de eficiencia energética” en *REALA* nº 307.

LEÓN MUÑOZ, E. Y LAVERÓN SIMAVILLA, F.(2009): “La regulación y la eficiencia energética” en la obra colectiva *Tratado de Regulación del sector eléctrico*, Ed. Iberdrola, Thomson Aranzadi, Navarra.

LÓPEZ SAKO, M.J. (2009): “Competencias municipales en materia de energías renovables” en VERA JURADO, D.J (Coord): *Competencias ambientales de las Entidades locales de Andalucía*, CEMCI, Granada.

MALARET I ROSET, J. (2010): “La eficiencia energética y las energías renovables: ¿dos caras de la misma moneda?, en la obra colectiva *Tratado de Energías Renovables*, Ed. Iberdrola, Aranzadi-Thomson Reuters.

MARTI DEL MORAL, A. (2012): “La constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria” en la obra colectiva *Crisis Económica y Reforma del*



*Régimen Local* (Dir. Cosculluela Montaner y Media Alcoz), ed. Thomson-Reuter, Cívitas, Navarra.

MESTRE DELGADO, J.F.(1997): “Alumbrado público”, en *Derecho Local Especial*, T.I, El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, Madrid.

MORA RUÍZ, M.(2012): “Energías renovables y eficiencia energética en el ámbito local: dispositivos de intervención al alcance de los Entes locales” en *Revista Catalana de Dret Ambiental* nº1.

PÉREZ MORENO, A.(2008): “La responsabilidad de los Ayuntamientos y de los arquitectos municipales en el control de la aplicación del Código Técnico de la Edificación” en *RAAP* nº 70.

SERRA MARÍA-TOMÉ, J. (2000): “El Código Técnico de la Edificación en el LOE” en *RDU y MA* nº 177.

## **Formato**

Las comunicaciones pueden enviarse con una extensión máxima de 25 páginas DIN A4 en .doc y tamaño máximo de 2MB. Es estrictamente necesario haber usado las plantillas adjuntas.

Los epígrafes irán numerados correlativamente en negrita.

Los cuadros y gráficos irán numerados correlativamente y se intercalarán en el texto, después de ser citado por primera vez.

Texto principal: Times New Roman, 12 cpi.

Espaciado interlineal: 1,5 líneas.

Formato de párrafo: espaciado anterior y posterior 6 cpi.

Numeración de páginas: todas las páginas, excepto la primera, deben llevar numeración inferior centro.

La bibliografía seguirá el formato que se indica a continuación:

World Bank (2002): *Cities on the Move: a World Bank Urban Transport Strategy Review*, World Bank, Washington DC.

Becattini, G. (2002): "Del distrito industrial marshalliano a la 'teoría del distrito' contemporánea. Una breve reconstrucción crítica", *Investigaciones Regionales*, nº1, p.9-32.