



**IPN/CNMC/007/20 INFORME SOBRE EL
PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL
QUE SE APRUEBA EL PROCEDIMIENTO
BÁSICO PARA LA CERTIFICACIÓN DE LA
EFICIENCIA ENERGÉTICA DE LOS
EDIFICIOS**

6 de mayo de 2020

Índice

I.	ANTECEDENTES	4
II.	CONTENIDO	7
III.	VALORACIÓN.....	8
	III.1 Observaciones generales	8
	III.2 Observaciones particulares.....	10
	<i>III.2.1 El técnico competente para la suscripción de la certificación.....</i>	<i>10</i>
	<i>III.2.2 Listados de técnicos competentes</i>	<i>13</i>
	<i>III.2.3 Técnico ayudante en el proceso de certificación</i>	<i>14</i>
	<i>III.2.4 Auditor energético y proveedor de servicios energéticos</i>	<i>15</i>
	<i>III.2.5 Ámbito de aplicación de la certificación de eficiencia energética</i>	<i>17</i>
	<i>III.2.6 Medidas de apoyo financiero.....</i>	<i>17</i>
	<i>III.2.7 Composición de la Comisión asesora para la certificación de eficiencia energética de edificios.....</i>	<i>18</i>
IV.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	19

ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME RELATIVO AL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL PROCEDIMIENTO BÁSICO PARA LA CERTIFICACIÓN DE LA EFICIENCIA ENERGÉTICA DE LOS EDIFICIOS

CONSEJO. PLENO

Presidente

D. José María Marín Quemada

Vicepresidenta

D^a. María Fernández Pérez

Consejeros

D. Benigno Valdés Díaz
D. Josep Maria Guinart Solà
D^a. Clotilde de la Higuera González
D^a. María Ortiz Aguilar
D. Mariano Bacigalupo Saggese
D^a. María Pilar Canedo Arrillaga
D. Bernardo Lorenzo Almendros
D. Xabier Ormaetxea Garai

Secretario del Consejo

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 6 de mayo de 2020

Vista la solicitud de informe del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MTERD), que tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 16 de marzo de 2020, en ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 5.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC, el Pleno acuerda emitir el presente informe sobre el proyecto de Real Decreto (PRD) por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación energética de los edificios.

I. ANTECEDENTES

El sector de la edificación en España supuso en 2015 algo más del 30% en el consumo de energía final, del cual el 18,5% correspondía al sector de la edificación residencial y un 12,5% al sector no residencial (comercio, servicios y Administraciones Públicas)¹. El parque inmobiliario es el responsable además de, aproximadamente, el 36% de todas las emisiones de CO² de la Unión Europea.

La normativa propia del sector de la edificación en la Unión Europea y en España contiene numerosas medidas encaminadas a lograr mayores niveles de eficiencia energética en los edificios. Promover la eficiencia energética es una de las formas más eficaces de luchar contra la emisión de gases de efecto invernadero y de reforzar la seguridad del abastecimiento energético.

El PRD objeto de informe transpone parcialmente la **Directiva (UE) 2018/844 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018**², por la que se modifican diferentes regulaciones previas sobre eficiencia energética, entre otras cuestiones, en lo que se refiere específicamente al procedimiento de certificación de la eficiencia energética de los edificios.

La regulación del procedimiento básico para la certificación energética de los edificios, tanto de nueva construcción como existentes, fue objeto de regulación por el **Real Decreto 235/2013**, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios. Dicha normativa establece las condiciones técnicas y administrativas para realizar las certificaciones de eficiencia energética y la metodología de cálculo para su calificación y se ocupa de regular la figura del técnico competente.

Por otro lado, desde una perspectiva más global, cabe recordar que el Informe de Evaluación de Edificios, que sustituye a la Inspección Técnica de Edificios contiene, según el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, una evaluación acerca del estado de conservación del edificio y de sus condiciones básicas de accesibilidad, e incorpora el certificado de eficiencia energética. De

¹ *Actualización de la estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España* (2017), Ministerio de Fomento.

² Modifica dos Directivas previas: la **Directiva 2012/27/UE** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética, por la que se modifican las Directivas 2009/125/CE y 2010/30/UE, y por la que se derogan las Directivas 2004/8/CE y 2006/32/CE (DO L 315 de 14.11.2012, p. 1) y la **Directiva 2010/31/UE** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, relativa a la eficiencia energética de los edificios (DO L 153 de 18.6.2010, p. 13).

acuerdo con la STC 143/2017 de 14 de diciembre de 2017, corresponde a las Comunidades Autónomas la regulación tanto del estado de conservación como la accesibilidad, siendo competencia estatal la regulación básica referida a la certificación de la eficiencia energética.

En línea con la Directiva 2018/844/UE, la **certificación** se convierte en un elemento clave para el logro de la eficiencia energética de los edificios. En este sentido, se exige que todos los parámetros de cálculo sean uniformes, así como que la eficiencia de todas las instalaciones esté documentada. Por ello, deben reforzarse los **sistemas de control** de los certificados de eficiencia energética, así como las **bases de datos** que los registren.

La **certificación de la eficiencia energética de un edificio** valora la calificación de la eficiencia energética de edificios, es decir, el consumo de energía necesario en condiciones normales de ocupación y funcionamiento para satisfacer la demanda de energía en calefacción, refrigeración, ventilación, agua caliente sanitaria o iluminación. Dicha calificación se obtiene a través del cálculo establecido en el procedimiento básico de certificación y se expresa mediante un distintivo (etiqueta) que acredita la eficiencia energética obtenida.

El Real Decreto 235/2013 contempla dos clases de técnicos para intervenir en las tareas de certificación:

- El **técnico competente** para expedir el certificado de eficiencia energética debe contar con alguna de las titulaciones académicas y profesionales habilitantes para la redacción de proyectos o dirección de obras y dirección de ejecución de obras de edificación o para la realización de proyectos de sus instalaciones térmicas, según lo establecido en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (LOE), o para la suscripción de certificados de eficiencia energética, o haber acreditado la cualificación profesional necesaria para suscribir certificados de eficiencia energética según lo que se establezca mediante la orden prevista en la disposición adicional cuarta del RD 235/2013³. Dado que esta orden no ha sido promulgada, la única posibilidad en la actualidad para ser técnico competente es poseer la

³ La DA 4ª del RD 235/2013 establece que “Mediante Orden conjunta de los titulares de los Ministerios de Industria, Energía y Turismo y de Fomento, se determinarán las cualificaciones profesionales requeridas para suscribir los certificados de eficiencia energética, así como los medios de acreditación. A estos efectos, se tendrá en cuenta la titulación, la formación, la experiencia y la complejidad del proceso de certificación”.

titulación de arquitecto, arquitecto técnico, ingeniero o ingeniero técnico, que son las contempladas en la LOE para las tareas descritas⁴.

- El **técnico ayudante en el proceso de certificación** debe contar con un título de formación profesional, entre cuyas competencias se encuentre la colaboración como técnico ayudante en este proceso.

Por lo que se refiere al Derecho comparado, algunos países, como Alemania, Francia, Bélgica o Luxemburgo exigen determinados requisitos de formación académica (de la rama de ingeniería o arquitectura) o experiencia laboral. En Francia, se exige adicionalmente un examen. En el caso de Inglaterra y Gales, al técnico se le exige formación y experiencia específicas en el ámbito de la eficiencia energética⁵.

Relacionados con los anteriores, pero con un objeto y naturaleza diferentes, se encuentran los **servicios de auditoría energética**, regulados en el Real Decreto 56/2016, de 12 de febrero, por el que se transpone la Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética, en lo referente a auditorías energéticas, acreditación de proveedores de servicios y auditores energéticos y promoción de la eficiencia del suministro de energía. Dicho texto fue informado por la CNMC en fase de borrador en su [Informe de 24 de abril de 2014](#).

Una **auditoría energética**⁶ se define como todo procedimiento destinado a conocer el perfil de consumo de energía de un edificio o conjunto de edificios, de una instalación o de una operación comercial o industrial, o de un servicio público o privado, como consecuencia de una actividad económica, así como a determinar posibilidades de ahorro de energía e informar al respecto. La capacitación de los auditores energéticos se vincula a determinadas titulaciones universitarias, formación profesional, certificado de profesionalidad o competencias profesionales y se le exige además superar un curso teórico y práctico de auditoría energética.

⁴ No hay en la actualidad ninguna norma diferente de las anteriores que regule la habilitación para la suscripción de certificados de eficiencia energética.

⁵ Alemania: [Energieeinsparverordnung](#) (Ordenanza de ahorro de energía) 2014; Francia: [Reglementation thermique](#) (Reglamento térmico de los edificios) 2012; Inglaterra y Gales: [The Energy Performance of Buildings \(England and Wales\) Regulations 2012](#).

⁶ Cabe la posibilidad de que la empresa cuente con un certificado de eficiencia energética de los edificios. Para que un certificado de eficiencia energética pueda formar parte de una auditoría energética (que además solo se referirá a la parte de edificación) tiene que incluir una serie de recomendaciones para la mejora de la eficiencia en el mismo.

II. CONTENIDO

El principal objetivo del PRD es la promoción de la eficiencia energética de los edificios, así como que la energía que estos utilicen sea cubierta mayoritariamente por energía procedente de fuentes renovables, con la consiguiente reducción de las emisiones de CO₂ en el sector de la edificación.

Se compone de 20 artículos, estructurados en cinco capítulos, que desarrollan el procedimiento básico para la citada certificación: (i) disposiciones generales; (ii) condiciones técnicas y administrativas; (iii) etiqueta de eficiencia energética; (iv) comisión asesora para la certificación; (v) régimen sancionador; tres disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y ocho disposiciones finales.

El **capítulo I (artículos 1 a 3) *Disposiciones generales*** recoge el objeto, finalidad y definiciones, el ámbito de aplicación y los documentos reconocidos⁷, estableciendo la obligación de proporcionar una mayor información sobre eficiencia energética a propietarios y usuarios del edificio, así como la de obtener certificado sobre determinados edificios anteriormente no contemplados. Asimismo, se modifican algunas definiciones, como la de técnico competente para la suscripción del certificado. En relación con esta figura del técnico competente para la suscripción del certificado, se regulará un nuevo sistema de acceso en el plazo de dos años que *cambiará de forma radical el sistema vigente actualmente* lo que, según el PRD, redundará *en una mayor competencia y, sobre todo, una mayor calidad de los certificados de eficiencia energética de los edificios*.

El **capítulo II (artículos 4 a 13) *Condiciones técnicas y administrativas*** regula el procedimiento para la calificación y certificación energética de un edificio, el contenido de la certificación de eficiencia energética, su transparencia y comparabilidad, el control externo de la certificación y su inspección y la validez, renovación y actualización del certificado de eficiencia energética. Se establece la obligación de que el técnico competente realice una visita al edificio durante el proceso de certificación, se vincula la validez legal del certificado a su registro, se prevé la publicación de listados de técnicos competentes, se crea el Registro Administrativo Centralizado de informes de evaluación energética de edificios y se introducen los incentivos financieros para la mejora de la eficiencia energética.

El **capítulo III (artículos 14 a 16) *Etiqueta de eficiencia energética*** se ocupa de regular este distintivo, los edificios que tienen la obligación de exhibir la

⁷ Los documentos reconocidos son documentos técnicos que cuentan con el reconocimiento conjunto de los Ministerios competentes y que incluyen procedimientos, guías o modelos que facilitan la aplicación de la certificación (art. 3 PRD).

etiqueta y la información que deberá contener el certificado de eficiencia energética, estableciéndose la obligación de informar sobre el mismo a toda persona física o jurídica que se ocupe de la publicación de información sobre la venta o alquiler de un edificio.

El **capítulo IV (artículos 17 a 19) Comisión asesora para la certificación de eficiencia energética de edificios** se ocupa de su objetivo, funciones, composición y organización. Corresponde a esta Comisión asesorar a los Ministerios competentes, en materias relacionadas con la certificación de eficiencia energética de los edificios. Se mantiene la regulación prevista en la norma vigente, si bien se le otorgan más competencias en relación con el control de los certificados y su inspección y con el impulso de la colaboración entre Administraciones públicas.

El **capítulo V (artículo 20) Régimen sancionador** se ocupa de las infracciones y sanciones en esta materia, remitiéndose a lo recogido en la normativa del suelo y rehabilitación urbana y en la de consumidores y usuarios.

Por último, se incluyen tres **disposiciones adicionales** que se ocupan de la regulación de las certificaciones en los edificios ocupados por Administraciones públicas; de los edificios de consumo de energía casi nulo; y de la adaptación de las bases de datos de registro de los certificados de eficiencia energética.

Además, las **disposiciones finales** se ocupan de cuestiones tales como: (i) la modificación del Real Decreto 56/2016 ya citado para incluir la inspección de las auditorías energéticas y para modificar el modelo de comunicación relativo a la realización de una auditoría energética; (ii) las obligaciones de los nuevos afectados por la certificación; (iii) la remisión del informe de evaluación energética del edificio; (iv) la revisión de la figura del técnico competente; y (v) el desarrollo, aplicación y entrada en vigor. El PRD remitido **deroga** el Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación energética de los edificios, actualmente en vigor.

III. VALORACIÓN

III.1 Observaciones generales

La Unión Europea tiene el objetivo de contar en 2050 con un sistema energético sostenible y competitivo⁸. Para alcanzar ese objetivo, se necesitan

⁸ En línea con la Directiva 2018/844/UE: «Los Estados miembros deben buscar un equilibrio rentable entre descarbonizar el suministro de energía y reducir el consumo final de energía [...] lo que incluye unos hitos indicativos a nivel nacional y acciones en favor de la eficiencia

medidas destinadas a alcanzar el objetivo de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y a descarbonizar el parque inmobiliario, que es responsable de aproximadamente el 36 % de todas las emisiones de CO₂.

La aprobación de la Directiva (UE) 2018/844 hace necesario realizar modificaciones en la normativa nacional vigente, sobre todo en lo relativo a la introducción de nuevas definiciones y revisión de las existentes, la modificación de las bases de datos para el registro de los certificados de eficiencia energética, que permitirán la recopilación de datos sobre consumo de energía medido o calculado de los edificios, así como la vinculación de incentivos financieros para la mejora de la eficiencia energética al ahorro de energía previsto o logrado.

Adicionalmente, se realizan modificaciones para la mejora del procedimiento para la certificación de la eficiencia energética de los edificios (actualmente regulado en el Real Decreto 235/2013, de 5 de abril), como la actualización del contenido de la certificación de eficiencia energética y el establecimiento de la obligación para las empresas inmobiliarias de mostrar el certificado de eficiencia energética de los inmuebles que alquilen o vendan.

Por otro lado, se modifica lo referente a las auditorías energéticas (reguladas en Real Decreto 56/2016, de 12 de febrero), para reforzar la información ofrecida a la empresa (ahorros identificados y medidas implementadas como resultado de las auditorías previas) e incluir específicamente la necesaria inspección de las auditorías energéticas realizadas por auditores internos.

Por ello, pueden valorarse positivamente aspectos como: (i) la clarificación del contenido de la certificación a través de documentos reconocidos que incluyen procedimientos de cálculo para la calificación de la eficiencia y modelos de certificado, de informes de evaluación de edificios o de etiquetas de eficiencia energética; (ii) la creación de un registro administrativo centralizado de informes de evaluación energética de edificios; y (iii) la obligación de informar sobre el certificado a toda persona física o jurídica que se ocupe de la publicación de información sobre la venta o alquiler de un edificio.

Sin perjuicio de lo anterior, desde esta Comisión se considera que se debe ser consciente de que las medidas proyectadas conllevan inevitablemente un incremento de cargas para los operadores, al ampliarse los supuestos en los que se requiere el certificado de eficiencia energética⁹ y aumentar los requisitos

energética para alcanzar los objetivos a corto plazo (2030), a medio plazo (2040) y a largo plazo (2050) ».

⁹ El RD 235/2013 obliga a mostrar y entregar el certificado de eficiencia energética (CEE) en los casos de construcción, venta y alquiler de edificios o partes de estos (Artículo Único.2). No obstante, en el caso de venta y alquiler no es necesario renovar el CEE (art. 2 del

del mismo¹⁰, y como consecuencia de ello, de potenciales subidas en los precios de dichos servicios.

III.2 Observaciones particulares

III.2.1 El técnico competente para la suscripción de la certificación

El artículo 1.3 v) del PRD regula la figura de técnico competente. Respecto a la actual definición del RD 235/2013, añade la posibilidad de acceder mediante *“alguna titulación universitaria que cuente con la habilitación para el ejercicio de las profesiones reguladas descritas en este apartado”*.

Además, reemplaza la posibilidad de que se determinen las cualificaciones profesionales requeridas para suscribir los certificados de eficiencia energética, así como los medios de acreditación, mediante Orden conjunta de los titulares de los Ministerios de Industria, Energía y Turismo y de Fomento (DA 4ª RD 235/2013, que no se ha dictado hasta la fecha), por una obligación de revisar el RD en un plazo de dos años para *“adecuar la figura del técnico competente a un modelo basado en los conocimientos y las cualificaciones profesionales necesarias para la elaboración de los certificados de eficiencia energética”* (disposición final sexta del PRD). De acuerdo con lo establecido en la MAIN, este nuevo sistema de acceso *“cambiará de forma radical el sistema vigente actualmente lo que redundará en una mayor competencia y, sobre todo, una mayor calidad de los certificados de eficiencia energética de los edificios”*.

La regulación que contiene el PRD sobre el técnico competente es, por tanto, una regulación transitoria, por la necesidad de transponer la Directiva en plazo, según se contiene en la MAIN. Hasta que se realice esa reforma, de acuerdo con el PRD, el técnico competente debe:

Procedimiento básico aprobado por el RD 235/2013). También es preciso obtener el certificado en edificios ocupados por Administraciones públicas de más de 250 m² y frecuentados habitualmente por el público. Sobre los supuestos anteriores existe una serie de exclusiones (por ejemplo, edificios industriales o talleres, edificios independientes de menos de 50 m², edificios para usos religiosos o edificios y partes de los mismos utilizados ocasionalmente). Como se verá en las observaciones particulares, el art. 2.1 del PRD amplía la exigencia de obtener el CEE para determinadas reformas o ampliaciones de edificios, para edificios privados de más de 500 m² que tengan uso administrativo, sanitario, comercial, residencial público, educativo, cultural, recreativo, de restauración o de transporte de personas y para edificios que tengan que pasar la ITE. Asimismo, elimina la exclusión de obtención del CEE para los edificios o partes de los mismos utilizados ocasionalmente, que son, en esencia, segundas viviendas.

¹⁰ Entre otros, el PRD incrementa las recomendaciones de mejora de eficiencia que deben efectuarse en el CEE (art. 7.2.f) y la información que debe acompañarse al CEE (art. 7.1), exige, al menos, una visita al inmueble del técnico competente (art. 5.5), y reduce el plazo de validez de los CEE para los edificios de categoría G, que pasa de 10 a 5 años (art. 12).

- estar en posesión de cualquiera de las titulaciones académicas y profesionales habilitantes para la redacción de proyectos de edificación o para la dirección de obras y de ejecución de obras de edificación, según Ley 38/1999, de Ordenación de la edificación (lo que significa en la práctica, ser arquitectos, arquitectos técnicos, ingenieros o ingenieros técnicos), o para la suscripción de certificados de eficiencia energética, o
- estar en posesión de cualquier titulación universitaria que permita ejercer las profesiones reguladas descritas anteriormente, en virtud de lo dispuesto en el artículo 12.9 del Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales¹¹.

Por tanto, el PRD no cambia la situación vigente, según la cual los técnicos competentes solo pueden ser arquitectos, arquitectos técnicos, ingenieros o ingenieros técnicos. En este sentido, el PRD mantiene una regulación restrictiva para el acceso a la actividad.

La Comisión Europea se ha pronunciado, con carácter general, a favor de eliminar las barreras regulatorias que limiten la competencia en los servicios profesionales, en el conjunto de la UE y en el caso particular de España¹², y ha adoptado diversas medidas en este sentido, como la obligación a los Estados miembros de evaluar la racionalidad de la regulación nacional vigente de profesiones y de proponer reformas¹³, el refuerzo de obligaciones de transparencia y reconocimiento de cualificaciones¹⁴ y un paquete de medidas en el sector servicios (2017), que incluye la Directiva 2018/958/UE, relativa a la

¹¹ Art. 12.9: «Cuando se trate de títulos que habiliten para el ejercicio de actividades profesionales reguladas en España, el Gobierno establecerá las condiciones a las que deberán adecuarse los correspondientes planes de estudios, que además deberán ajustarse, en su caso, a la normativa europea aplicable. Estos planes de estudios deberán, en todo caso, diseñarse de forma que permitan obtener las competencias necesarias para ejercer esa profesión. A tales efectos la Universidad justificará la adecuación del plan de estudios a dichas condiciones. En aquellos supuestos en que la normativa comunitaria imponga especiales exigencias de formación, el Gobierno establecerá las condiciones a las que se refiere el párrafo anterior, aun cuando el correspondiente título de Grado no habilite para el ejercicio profesional de que se trate pero constituya requisito de acceso al título de Máster que, en su caso, se haya determinado como habilitante».

¹² Último Informe sobre España en el marco del “Semestre Europeo” [SWD(2020) 508 final]: *Las barreras normativas siguen restringiendo la competencia en determinados servicios profesionales. [...] una serie de servicios profesionales en España (por ejemplo, la arquitectura, la ingeniería civil, los servicios de guías de turismo) están sujetos a una normativa más estricta que la media de la UE.*

¹³ Comunicación de la Comisión sobre la evaluación de las regulaciones nacionales del acceso a las profesiones [COM/2013/0676 final].

¹⁴ Directiva 2013/55/UE, por la que se modifica la Directiva 2005/36/CE, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales.

aplicación de un test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones profesionales.

La Directiva 2010/31/UE, relativa a la eficiencia energética de los edificios, establece que los expertos independientes que se ocupan de la certificación de la eficiencia energética de los edificios y la inspección de las instalaciones térmicas deben acreditarse teniendo en cuenta su competencia¹⁵. La Directiva 2018/844/UE, que reforma la anterior, señala la necesidad de mejorar la capacitación en el sector de la eficiencia energética por parte de los Estados miembros (art. 1).

La CNMC se ha pronunciado en diferentes ocasiones sobre la reserva de actividad en lo referente a la elaboración de los Informes de Evaluación de los Edificios, en los que se integran las certificaciones de eficiencia energética¹⁶.

En general, se ha concluido que exigir requisitos concretos de titulación, como la de arquitecto, arquitecto técnico, ingeniero o ingeniero técnico para el ejercicio de una actividad concreta –como sería en este caso la suscripción de un certificado de eficiencia energética– constituye una restricción de acceso a la actividad económica que debe justificarse en una razón imperiosa de interés general y fundamentarse sobre los principios de necesidad y proporcionalidad.

Incluso, si se estimara aceptable que concurra una razón imperiosa de interés general, como podría entenderse la protección del medio ambiente y del entorno urbano, se recomienda optar por la capacitación técnica del profesional y no por la vinculación a titulaciones concretas.

En caso de ser injustificadas, las reservas de actividad actúan como barrera de entrada y limitan el número, la variedad de operadores y la libre concurrencia, protegen a un colectivo frente a otros operadores potencialmente capacitados, reducen los incentivos de los operadores para aumentar su eficiencia y limitan la movilidad de los profesionales.

¹⁵ El art. 17 de la Directiva 2010/31/UE establece que: “Los Estados miembros velarán por que la certificación de la eficiencia energética de los edificios y la inspección de las instalaciones de calefacción y de aire acondicionado se realicen de manera independiente por expertos cualificados o acreditados, tanto si actúan como autónomos como si están contratados por entidades públicas o empresas privadas. Los expertos serán acreditados teniendo en cuenta su competencia. Los Estados miembros pondrán a disposición del público información sobre los programas de formación y acreditación. Los Estados miembros velarán por que se pongan a disposición del público registros actualizados periódicamente de expertos cualificados o acreditados o de empresas acreditadas que ofrezcan los servicios de expertos de ese tipo.”

¹⁶ Ver, por ejemplo: *Informe sobre posibles reservas de actividad en el informe de evaluación de edificios* (INF/DP/0021/14) o expedientes de unidad de mercado sobre exigencia de titulación en arquitectura o arquitectura técnica o de reserva profesional para la realización de informes de evaluación de edificios (UM/021/17, UM/042/19, entre otros).

Se considera, por todo ello, que hubiera sido conveniente regular la figura del técnico competente de forma definitiva, sin posponer a un futuro desarrollo reglamentario la regulación de la figura del técnico competente. En todo caso, el plazo de 2 años establecido en el PRD para el desarrollo reglamentario parece excesivo, máxime cuando en la consulta pública previa del PRD celebrada entre marzo y abril de 2019 ya se recabó información sobre los requisitos para ser técnico competente. Por ello, se recomienda que el plazo no exceda de 1 año. Finalmente, en dicho desarrollo reglamentario futuro, se recomienda que no se vincule a titulaciones concretas, sino a la capacitación técnica del profesional que sea considerada necesaria.

III.2.2 Listados de técnicos competentes

La Directiva 2010/31/UE establece en su artículo 17 que *Los Estados miembros velarán por que se pongan a disposición del público registros actualizados periódicamente de expertos cualificados o acreditados o de empresas acreditadas que ofrezcan los servicios de expertos de ese tipo* (básicamente, de certificaciones de eficiencia energética e inspección de instalaciones térmicas).

En consonancia con este precepto, el artículo 5.6 del PRD establece la posibilidad, como ya hace el reglamento en vigor, de que el órgano competente de la Comunidad Autónoma ponga a disposición del público registros de técnicos competentes de materia de certificación energética.

El posible riesgo de tales listados autonómicos es que se pueda terminar favoreciendo, mediante la regulación de tales listados o mediante la práctica, a los operadores establecidos en cada Comunidad Autónoma.

Por ello, se recomienda que, al igual que se prevé para los expertos que realicen las inspecciones de las instalaciones térmicas¹⁷, los listados de expertos en materia de certificación energética incluyan una mención expresa

¹⁷ El art. 29.5 del Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios, establece que *“Periódicamente los órganos competentes de las Comunidades Autónomas pondrán a disposición del público listados actualizados de expertos cualificados o acreditados o de empresas o entidades acreditadas que ofrezcan los servicios de expertos de ese tipo para la realización de las inspecciones periódicas de las instalaciones térmicas. **Estos listados deberán incluir mención expresa de que podrán realizarse también por aquellos incluidos en los listados de los respectivos órganos competentes de otras Comunidades Autónomas.** En el tratamiento y publicidad de los datos de carácter personal de los expertos correspondientes a personas físicas, habrá de observarse las previsiones de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal y su reglamento de desarrollo, aprobado por Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre.”*

de que tales servicios podrán realizarse también por aquellos expertos incluidos en los listados de otras Comunidades Autónomas.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que la inscripción en diferentes listados ocasiona una carga a los prestadores de servicios que es posible evitar mediante las “ventanillas únicas”. La Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, prevé en su artículo 18.1 (“Ventanilla Única”) que *“Los prestadores de servicios podrán acceder, electrónicamente y a distancia a través de una ventanilla única, tanto a la información sobre los procedimientos necesarios para el acceso a una actividad de servicios y su ejercicio, como a la realización de los trámites preceptivos para ello, incluyendo las declaraciones, notificaciones o solicitudes necesarias para obtener una autorización, así como las solicitudes de inscripción en registros, listas oficiales, asociaciones, colegios profesionales y consejos generales y autonómicos de colegios profesionales”*.

Estas ventanillas únicas existen en otros ámbitos, como es el caso del Registro Integrado Industrial (artículos 21 y ss. de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria).

Por lo anterior, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, se recomienda la creación de una ventanilla única para las listas oficiales de técnicos competentes autonómicas.

III.2.3 Técnico ayudante en el proceso de certificación

El técnico ayudante en el proceso de certificación energética de los edificios se regula en el artículo 1.3 w) del PRD. Se le exige estar en posesión de un título de formación profesional, entre cuyas competencias se encuentren la colaboración como ayudante en el proceso de certificación. Esta regulación es continuista con la actualmente existente¹⁸.

Señala el PRD que los técnicos ayudantes podrán colaborar en el proceso de certificación en función de su formación y titulación e incluye una serie de funciones que puede desarrollar. De esta regulación cabe hacer dos consideraciones.

Por un lado, al igual que ocurre con el técnico competente, la figura del técnico ayudante se vincula a la posesión de un título, en este caso de formación profesional. Se recomienda que la cualificación del profesional no se refiera únicamente a la posesión de determinadas titulaciones sino a su capacitación técnica.

¹⁸ Véase el art. 1.3 q) del Real Decreto 235/2013.

Por otro lado, en el precepto citado, se enumeran una serie de funciones que serán desarrolladas “*en función de su titulación y formación*”, sin concretarse la vinculación entre la formación y titulación y cada una de las funciones que puede desempeñar el técnico ayudante, lo que conlleva cierta inseguridad jurídica por cuanto se desconocerán las capacitaciones exigidas para desarrollar cada una de las funciones que se prevén en la normativa¹⁹. No parece necesaria esa relación aparentemente abierta de funciones, pero, en caso de mantenerse, se recomienda se especifique de forma concreta la formación específica exigida para la realización de cada una de las funciones encomendadas.

III.2.4 Auditor energético y proveedor de servicios energéticos

El PRD modifica en su disposición final primera el Real Decreto 56/2016, de 12 de febrero, por el que se transpone la Directiva 2012/27/UE en lo que se refiere a auditorías energéticas.

La CNMC analizó este Real Decreto cuando estaba todavía en fase de borrador en su Informe sobre transposición parcial de la Directiva 2012/27/UE sobre eficiencia energética de 24 de abril de 2014. En él, manifestaba su conformidad con los requisitos exigidos a los proveedores de servicios energéticos para ejercer la actividad (titulación técnica adecuada no restringida), si bien valoraba la conveniencia de atender a formaciones no universitarias (págs. 15 y 16). Dicha recomendación fue asumida en el texto final. En relación con los auditores energéticos, se atendió a la recomendación de la CNMC de que la acreditación de la capacidad de los auditores también pudiera realizarse mediante la superación de un curso sobre auditoría (pág. 17).

El PRD modifica el texto del citado Real Decreto 56/2016 en lo referente a la supervisión de las auditorías para verificar su cumplimiento, en los requisitos exigidos a los distintos profesionales que participan y en el contenido del modelo de comunicación de los datos obtenidos en la auditoría.

¹⁹ Art. 1.3 w PRD. “Técnico ayudante del proceso de certificación energética de edificios: técnico que esté en posesión de un título de formación profesional, entre cuyas competencias se encuentran la colaboración como ayudante del técnico competente en el proceso de certificación energética de edificios. Asimismo, un técnico competente podrá también actuar como técnico ayudante. Los técnicos ayudantes del proceso de certificación podrán colaborar en el proceso de certificación energética de edificios, en función de su formación y titulación, tanto para la toma de datos, el empleo de herramientas y programas informáticos reconocidos para la calificación energética, o la definición de medidas de mejora de la eficiencia energética, como para gestionar los trámites administrativos y la documentación relacionada con los procesos de inspección y certificación energética”.

Una auditoría energética es todo procedimiento destinado a conocer el perfil de consumo de energía de un edificio o conjunto de edificios, de una instalación o de una operación comercial o industrial, o de un servicio público o privado, como consecuencia de una actividad económica, así como para determinar posibilidades de ahorro de energía e informar al respecto.

De acuerdo con el PRD, los **auditores energéticos**, a los que corresponde realizar dichas auditorías, deben contar con alguna de estas condiciones:

- Título universitario u otra licenciatura, grado o máster en los que se impartan conocimientos básicos de energía, instalaciones de los edificios, procesos industriales, contabilidad energética, equipos de medida y toma de datos y técnicas de ahorro energético, o
- Tener conocimientos teóricos y prácticos sobre auditorías energéticas, lo que se acredita con: (i) un título de formación profesional o certificado de profesionalidad que incluyan materias relativas a auditoría energética, o (ii) el reconocimiento de una competencia profesional adquirida por experiencia laboral, en materia de auditorías energéticas (Real Decreto 1224/2009 de 17 de julio, de reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral, en materia de energía, en los términos previstos en el artículo 19 del citado Real Decreto). En estos casos, deben superar además un curso teórico y práctico de conocimientos específicos de auditorías energéticas.

Por su parte, al **proveedor de servicios energéticos**, que tiene entre sus funciones la aplicación de medidas de mejora de eficiencia energética en una instalación o local, se le exige estar en posesión de:

- Un título universitario u otra licenciatura, grado o máster en los que se impartan conocimientos en materia energética, o
- Tener conocimientos teóricos y prácticos en materia de energía lo que se acredita con: (i) un título de formación profesional o certificado de profesionalidad que incluyan materias relativas a energía, o (ii) el reconocimiento de una competencia profesional adquirida por experiencia laboral, en materia de energía (RD 1224/2009).

La regulación del PRD es análoga a la recogida en el Real Decreto actualmente vigente. Con relación a la regulación del técnico competente para suscribir certificados de eficiencia energética, cabe apreciar en la regulación del auditor y del proveedor de servicios energéticos una mayor flexibilidad al no vincularse a una titulación concreta y además poder acceder a la profesión a través de la acreditación de experiencia laboral, circunstancias ambas que deben valorarse positivamente.

III.2.5 Ámbito de aplicación de la certificación de eficiencia energética

El artículo 2 del PRD se ocupa de regular los edificios sobre los que existe obligación de obtener el certificado de eficiencia energética. Se contempla ahora la obligación para aquellos edificios que (i) se vendan o alquilen a un nuevo arrendatario con independencia de que ya cuenten con un certificado en vigor, como establece la norma en vigor; (ii) edificios que acometan reformas que impliquen la modificación de un proyecto de instalaciones térmicas, la intervención en más de un 25% de la envolvente térmica final del edificio o una ampliación que incremente más de un 10% la superficie o el volumen construido; (iii) edificios de más de 500m² que se dediquen a los usos públicos y privados que se establecen en la norma (administrativo, sanitario, comercial, residencial público o docente, entre otros); y (iv) edificios que tengan que realizar obligatoriamente la Inspección Técnica del Edificio. Se elimina además la excepción de obtener el certificado a los edificios utilizados ocasionalmente o segundas residencias.

De acuerdo con la MAIN, esta ampliación afectará anualmente a 35.000 edificios que realicen reformas o ampliaciones, a 528.415 viviendas (tanto segundas viviendas como viviendas vacías) que se vendan o alquilen y a 1.006.344 viviendas privadas de más de 500m² destinadas a los usos públicos y privados previstos en el PRD. Ello supone un total de más de 1,5 millones de edificios nuevos al año obligados a suscribir la certificación de eficiencia energética. A su vez, ello implicará un incremento de las cargas administrativas en 9,63 millones de euros al año.

El PRD extiende la obligación de obtener certificados de eficiencia energética sobre un número más elevado de edificios de los que se incluyen en la Directiva 2010/31/UE. Asimismo, se excluyen determinados edificios no contemplados en la norma de la UE, haciendo uso de la potestad que esta otorga a los Estados miembros.

Se recomienda que se justifiquen las razones que motivan el ámbito elegido desde la óptica del principio de proporcionalidad, a la vista de las cargas y nuevas obligaciones que supone para los propietarios de los mismos.

III.2.6 Medidas de apoyo financiero

El artículo 13 PRD incluye medidas de apoyo financiero para la mejora de la eficiencia energética en la reforma de los edificios. En una transposición literal del artículo 10.6 de la Directiva 2010/31/UE, se establece que, en cualquier tipo de reforma de edificios o parte de los mismos, las Administraciones públicas vincularán los incentivos financieros para la mejora de la eficiencia energética al ahorro de energía previsto o logrado, mediante la comparación de los

certificados de eficiencia energética expedidos antes y después de la reforma o, alternativamente, mediante uno o varios de los siguientes criterios: (i) la eficiencia energética de los equipos o materiales utilizados para la reforma, en cuyo caso, los equipos o materiales utilizados para la reforma serán instalados por un instalador con el nivel pertinente de certificación o cualificación, (ii) los valores estándar para el cálculo del ahorro de energía en los edificios, (iii) los resultados de una auditoría energética, y (iv) los resultados de otro método pertinente, transparente y proporcionado que muestre la mejora en la eficiencia energética.

Desde esta Comisión, se comparte la necesaria vinculación de las ayudas públicas de las reformas de los edificios a los objetivos de eficiencia energética, si bien se realizan las siguientes dos observaciones.

Por un lado, se recomienda una mayor concreción de los supuestos que acreditan el ahorro de energía logrado. Al estar redactados de una forma amplia, pueden generar inseguridad jurídica a la hora de determinar los sujetos beneficiarios de la misma, si bien es un aspecto que podría derivarse a las convocatorias específicas de ayudas que se tramiten.

Por otro, se recuerda que dichos incentivos financieros deben ser considerados inicialmente como ayudas de Estado en el sentido del artículo 107.1 del TFUE y por ello sujetas a los principios de notificación y suspensión hasta que recaiga autorización de la Comisión Europea. No obstante, la propia normativa de ayudas de la UE contempla situaciones en las que, si se cumplen ciertos requisitos, estos incentivos pueden ser catalogados como ayudas *de minimis* o ayudas exentas de notificación previa²⁰.

III.2.7 Composición de la Comisión asesora para la certificación de eficiencia energética de edificios

A la Comisión asesora para la certificación de eficiencia energética de edificios le corresponde asesorar a los Departamentos ministeriales correspondientes en materias relacionadas con la certificación de la eficiencia energética de los edificios.

Mantiene en buena medida las funciones, composición y organización previstas en la norma vigente, si bien asume más competencias en relación con el

²⁰ Por ejemplo, el artículo 39 del Reglamento UE 651/2014 ([REGLAMENTO \(UE\) No 651/2014 DE LA COMISIÓN](#) de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del TFUE) califica como ayudas exentas los proyectos de eficiencia energética de los edificios que reúnan ciertas exigencias, siendo considerados gasto subvencionable los costes globales.

control de los certificados y su inspección y con el impulso de la colaboración entre Administraciones públicas.

Por lo que se refiere a su composición, se prevé en el art. 18.4 c) la participación de arquitectos, ingenieros e ingenieros industriales, en representación de los agentes del sector y los usuarios. En consonancia con lo expuesto en el presente informe acerca de la capacitación de los profesionales intervinientes en la certificación energética de los edificios, se recomienda que la citada comisión cuente con representación de operadores que no estén solo vinculados a las profesiones de ingeniería y arquitectura.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El presente informe evalúa el PRD por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios desde la óptica de los principios de regulación económica eficiente.

Algunos aspectos del PRD pueden valorarse positivamente, como la clarificación del contenido de la certificación a través de documentos reconocidos o la obligación de informar sobre el certificado a toda persona física o jurídica que se ocupe de la publicación de información sobre la venta o alquiler de un edificio.

Otras previsiones del PRD cuentan con margen de mejora desde el punto de vista de la regulación económica eficiente y la competencia efectiva en los mercados. A este respecto, se formulan las siguientes recomendaciones:

- Que la regulación de la **habilitación profesional** de las figuras del **técnico competente**, el **técnico ayudante**, el **auditor energético** y el **proveedor de servicios energéticos** no se vinculen a titulaciones concretas, sino a la capacitación técnica del profesional.
- Que se acorte el plazo previsto en el proyecto para la regulación de la figura del **técnico competente**, no excediendo de **1 año**.
- Que los **listados de expertos** en materia de certificación energética incluyan una mención expresa de que tales servicios podrán realizarse también por aquellos expertos incluidos en los listados de otras Comunidades Autónomas y que se regule una ventanilla única para el acceso a los listados autonómicos.
- Que se justifique la **necesidad de ampliar los nuevos supuestos** para los que se exige certificado de eficiencia energética.

- Que se concreten los supuestos que acreditan el ahorro de energía logrado en relación con la vinculación de los **incentivos financieros** a resultados plausibles. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que dichos incentivos, salvo que puedan acogerse a las excepciones señaladas, encajan dentro del ámbito conceptual de las ayudas de Estado del TFUE.
- Que la **Comisión asesora** para la certificación de eficiencia energética de edificios cuente con representación de operadores que no estén solo vinculados a las profesiones de ingeniería y arquitectura.

