



INFORME DE CONTROL ECONÓMICO-NORMATIVO QUE EMITE LA OFICINA DE CONTROL ECONÓMICO EN RELACIÓN CON EL PROYECTO DE DECRETO DE CERTIFICACIÓN DE LA EFICIENCIA ENERGÉTICA DE LOS EDIFICIOS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO, SU PROCEDIMIENTO DE CONTROL Y REGISTRO

-Tramitagune- DNCG_DEC_584/18_03

El Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, regula en el Capítulo IV del Título III el Control Económico Normativo, el cual tiene carácter preceptivo y se ejerce mediante la emisión del correspondiente informe de control por parte de la Oficina de Control Económico.

Dicho control incluye también, en su aspecto económico-organizativo, la fiscalización de toda creación y supresión de órganos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, así como sus modificaciones y reestructuraciones.

Teniendo presente la citada norma, lo dispuesto en la Sección 3ª del Capítulo III del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi y en el artículo 4 del Decreto 168/2017, de 13 de junio, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Hacienda y Economía, se emite el siguiente

INFORME

I. OBJETO

El presente informe tiene por objeto el control económico normativo del proyecto epigrafiado en el encabezamiento que, según su tenor literal, pretende regular la recepción, registro, actualización, anulación, exención, inspección y control de los certificados de eficiencia energética de los edificios, su reflejo en las etiquetas de eficiencia energética, el uso de éstas y la información que debe proporcionarse a los efectos de la protección de

los derechos de los adquirentes y arrendatarios de un edificio o parte del mismo.

II. ANTECEDENTES Y DOCUMENTACIÓN INCORPORADA AL EXPEDIENTE.

La Directiva 2002/91/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativa a la eficiencia energética de los edificios establece la obligación de poner a disposición de los compradores o usuarios de los edificios un certificado de eficiencia energética. Este certificado deberá incluir información objetiva sobre las características energéticas de los edificios de forma que se pueda valorar y comparar su eficiencia energética, con el fin de favorecer la promoción de edificios de alta eficiencia energética y las inversiones en ahorro de energía.

En ejercicio de las competencias que corresponden al Estado sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, sobre protección del medio ambiente y sobre bases del régimen minero y energético, se dictó el Real Decreto 47/2007, de 19 de enero, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de eficiencia energética de edificios de nueva construcción –BOE nº 27, de 31 de enero-, en el que se efectuaban diversas referencias a la competencia de las Comunidades Autónomas para regular determinados aspectos.

Al objeto de dotar de contenido la regulación correspondiente a la materia en la Comunidad Autónoma del País Vasco, se dictó el Decreto 240/2011, de 22 de noviembre, por el que se regula la certificación de la eficiencia energética de los edificios de nueva construcción –BOPV nº 234, de 13 de diciembre-, posteriormente desarrollado mediante Orden de 12 de diciembre de 2012, del Consejero de Industria, Innovación, Comercio y Turismo, por la que se regula el control externo de la Certificación de Eficiencia Energética –BOPV nº 15, de 22 de enero de 2013-, y Orden de 2 de abril de 2013, de la Consejera de Desarrollo Económico y Competitividad, del registro de certificados de eficiencia energética de edificios –BOPV nº 95, de 20 de mayo-.

La Directiva antes citada fue modificada por otra posterior, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo, de 2010 (Directiva 2010/31/UE), relativa a la eficiencia energética de los edificios –DOUE 18/06/2010-, lo que comportó la necesidad de transponer de nuevo al ordenamiento jurídico español las modificaciones introducidas.

Dicha transposición se materializó con el Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de

eficiencia energética de edificios –BOE nº 89, de 13 de abril-, que conservando lo válido del anterior Real Decreto 47/2007, de 19 de enero, que deroga, incorpora las novedades introducidas por la nueva Directiva, y amplía el ámbito de aplicación a todos los edificios, incluidos los existentes.

Este Real Decreto recoge el mandato dirigido a las Comunidades Autónomas de establecer y aplicar un sistema de control independiente de los certificados, y habilitar, en su ámbito territorial, el registro de certificaciones dando así cumplimiento a las exigencias de información que prevé la Directiva 2010/31/UE. Además, encomienda a las Comunidades Autónomas el ejercicio de una serie de funciones encaminadas a garantizar la corrección y efectividad de los Certificados de Eficiencia Energética (en los artículos 5 –Certificado de eficiencia energética del edificio-, 9 –Control externo-, 10 –Inspección-, 11 –validez, renovación y actualización del certificado de eficiencia energética-, 13 –Obligación de exhibir la etiqueta de eficiencia energética en edificios-, y 14 –Información sobre el certificado de eficiencia energética-).

En el expresado contexto, desde el Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad se consideró necesario abordar la elaboración de una nueva disposición reglamentaria orientada a la actualización de la normativa autonómica para su adaptación a la regulación contenida en el Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, como consecuencia de las exigencias provenientes de la Unión Europea, optado, para ello, por razones de seguridad y claridad jurídica, por proceder a la derogación del Decreto 240/2011, de 22 de noviembre, y producir un nuevo reglamento, a través del Decreto 226/2014, de 9 de diciembre, de certificación de la eficiencia energética de los edificios-BOPV nº 241, de 18 de diciembre-. Posteriormente, para su desarrollo, se dictó la Orden de 16 de marzo de 2015, de la Consejera de Desarrollo Económico y Competitividad, por la que se regula el control y el registro de los certificados de eficiencia energética.

Transcurridos el tiempo, el Departamento de Desarrollo Económico e Infraestructuras ha incoado un nuevo expediente a fin de aprobar un nuevo reglamento, que manteniendo en esencia la regulación preexistente sobre los certificados de eficiencia energética, complete las lagunas que se han puesto de manifiesto como consecuencia de la aplicación práctica del citado Decreto 226/2014 y su orden de desarrollo. Así mismo, se trata de un texto único para permitir un manejo unitario del cuerpo normativo, a fin, según se indica en la memoria, de facilitar su interpretación y aplicación.

Entre los trámites obligatorios del correspondiente expediente, figura la emisión del informe de control económico-normativo por parte de la Oficina

de Control Económico. A estos efectos el centro promotor ha puesto a disposición la documentación correspondiente, a través de Tramitagune.

III. ANÁLISIS

Examinada la documentación remitida, se considera que la misma se acomoda sustancialmente a las previsiones del artículo 42 del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, y resulta suficiente para que esta Oficina materialice su actuación de Control económico normativo, en los términos previstos en los artículos 25 a 27 del Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, subrayando que el referido control abarcará, en su aspecto económico-organizativo, la fiscalización de toda creación y supresión de órganos y entidades de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, así como sus modificaciones y reestructuraciones.

A) Procedimiento y tramitación

A1).- De la documentación remitida se desprende que en el procedimiento de elaboración del anteproyecto objeto de análisis se han cumplimentado, hasta la fecha, razonablemente los requisitos que para la elaboración de las Disposiciones de Carácter General, exige la Ley 8/2003, de 22 de diciembre.

A2).- En cualquier caso, el anteproyecto ha de ser sometido con carácter previo a su aprobación a informe de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi (artículo 3.1.c de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre).

En relación con ello, ha de recordarse que, de conformidad con lo establecido en el artículo 27.1 del Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, deberán comunicarse a la Oficina de Control Económico las modificaciones que se introduzcan en los anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones normativas como consecuencia de las sugerencias y propuestas del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, para cuyo cumplimiento habrá de estarse a lo prevenido en la circular nº 2/2005, de 14 de octubre de 2005, del Director de la Oficina de Control Económico.

B) Texto y contenido

En relación con el texto presentado, si bien no es objeto de este informe realizar una valoración de cuestiones que se separen del control económico-normativo, más aún cuando a lo largo del procedimiento se prevé la emisión dos informes de contenido jurídico, se considera oportuno efectuar las siguientes consideraciones:

- a) En relación con el texto presentado, se sugiere que se sopesa la supresión del primer párrafo del artículo 1, Objeto, por cuanto tiene carácter explicativo del fundamento o motivo de la producción de la nueva norma reglamentaria *"el presente decreto tiene por objeto la actualización de la normativa autonómica vigente en materia de certificación energética de edificios"* y por tanto más propio de la parte expositiva, más aún, teniendo en cuenta que la actualización de la actual normativa autonómica reguladora se aborda no mediante su modificación, sino a través de su derogación y producción de una nueva.
- b) El artículo 3 del proyecto, bajo la denominación de "agentes" determina quienes son los sujetos responsables del cumplimiento de las obligaciones establecidas en el decreto. No se alcanza a comprender la fórmula abierta utilizada, al indicar que serán responsables *"entre otros"*, los que seguidamente enumera. Se recomienda, a fin de evitar la inseguridad jurídica, que sea precisamente este artículo el que señale todos los agentes responsables evitando la imprecisión de la fórmula empleada.

C) Incidencia organizativa.

C1).- En relación con este apartado puede considerarse que formalmente el proyecto examinado no comporta alteración substantiva para la estructura organizativa de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco (ni para su administración institucional ni entidades encuadradas en el sector público a ella vinculado) en la medida en que no efectúa la creación de ningún nuevo órgano ni supresión o modificación de ninguno existente. A estos efectos y dado que el Registro de Certificados de Eficiencia Energética fue creado por el Decreto 226/2014, de 9 de diciembre, se sugiere modificar el artículo 18 del proyecto en el sentido de que el registro no *existirá*, porque ya existe.

C2).-Consta en el expediente el informe emitido por la Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración. Según dicho informe, en cuanto a aspectos estructurales y organizativos del texto proyectado no se deduce afección o modificación alguna.

C3).- Desde el punto de vista organizativo, el proyecto se limita a ubicar el Registro dentro de la Dirección competente en materia de Energía.

D).- De la incidencia económico-presupuestaria

En este apartado se tratarán las cuestiones más directamente ligadas con el impacto del proyecto en los ingresos y gastos previstos, en otros aspectos económicos y en sus normas con repercusión económico-organizativa. El artículo 42 del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, exige para la emisión del informe de control económico normativo, la remisión de una memoria que, entre otras cosas, realice una cuantificación de los gastos e ingresos presupuestarios que ocasione la entrada en vigor de la norma; determine los modos de financiación de tales gastos; describa los antecedentes y justifique la necesidad de la disposición; describa el programa económico presupuestario en el que se inserta la disposición, con identificación de los objetivos, acciones e indicadores afectados; realice una evaluación económica y social de su aplicación; y aporte cuantos datos, informes y estudios permitan conocer las líneas generales y los presupuestos jurídicos habilitantes de la regulación propuesta. Se trata, en definitiva, de que, dentro del proceso de reflexión previo a la aprobación de la norma, se realice una completa evaluación del impacto económico que comporta la regulación pretendida, y ello con objeto de garantizar el cumplimiento de los principios de economía y eficacia en el gasto público. Y de que se valore también la incidencia económica de la norma en los particulares y en la economía en general, a fin de garantizar su razonabilidad y viabilidad.

Por consiguiente, los contenidos exigidos a la memoria económica deben ser contrastados con la documentación que a este respecto obra en el expediente remitido a esta Oficina de Control Económico.

1).- Vertiente del gasto:

En la vertiente del gasto cabe indicar que según la documentación integrante del expediente remitido, el proyecto normativo examinado no comporta la creación de obligaciones económicas directas para esta Administración General de la Comunidad Autónoma que requieran financiación adicional respecto de los recursos presupuestarios ordinarios disponibles. Así, la propia memoria económica obrante en el expediente indica que el nuevo decreto no va a suponer ni nuevos compromisos económicos para el departamento ni la creación de órgano administrativo alguno. La llevanza del Registro ya está siendo realizada por el

Departamento, *“en colaboración con el Ente Vasco de la Energía y cualquier ingreso o gasto que la misma conlleve correrán a cargo de dicho ente y se imputarán a los presupuestos del mismo”*

En el expediente no están justificadas las razones de eficacia operativa que motivan, como ya ocurre con el actual RCEE, que mientras su ubicación se sitúa en la estructura orgánica de la Administración General de la CAE – Dirección competente en materia de energía del Departamento de Desarrollo Económico e Infraestructuras- su efectiva gestión se aborde desde el Ente Público de Derecho Privado «Energiaren Euskal Erakundea / Ente Vasco de la Energía» (EEE/EVE), adscrito al Departamento.

Así mismo, en el expediente no se contiene indicación algún acerca del modo en que se encuentra instrumentada esa encomienda de gestión, ni se cuantifican siquiera estimativamente los costos económicos derivados de la misma. Ha de tenerse en cuenta que el EVE no es un ente ajeno al entramado institucional de la Comunidad Autónoma del País Vasco, sino que forma parte de la Administración Pública de Euskadi –encuadrado en la Administración Institucional de la misma- y se encuentra adscrito al departamento de la Administración General promotor de la regulación proyectada, que se encuentra en condiciones de cuantificar con precisión la dimensión económica del coste de funcionamiento del Registro, en relación con los diversos aspectos implicados: costes de personal, de inversiones, especialmente los vinculados al soporte informático (aplicaciones y equipos) necesario para su funcionamiento, así como los derivados de dicho funcionamiento.

En relación con el control de los Certificados de Eficiencia Energética correspondientes a edificios existentes de uso residencial vivienda y las actuaciones en materia inspectora, la memoria económica señala que *“continuarán siendo realizadas por los técnicos de energía y administración industrial adscritos al Departamento de Desarrollo Económico e Infraestructuras”*, si bien no se contiene cálculo alguno al respecto.

2).- Vertiente del ingreso:

Finalmente, en lo que respecta a la vertiente de los ingresos, la memoria económica aportada no efectúa estimación alguna de los que en concepto de cobro de la tasa por servicios administrativos de inscripción en el Registro podrían generarse.

Cabe recordar al respecto que el capítulo II del Decreto Legislativo 1/2007, de 11 de septiembre, de aprobación del texto refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País

Vasco, que regula la tasa por servicios administrativos, recoge en su artículo 40.1.c), que constituye el hecho imponible de esta tasa la prestación por los Departamentos de la Administración General y sus organismos autónomos de, entre otros, el servicio administrativo de inscripción en registros y censos oficiales, sin que entre los sujetos que pudieran gozar de la exención del pago de la misma se encuentren los promotores o propietarios de edificios por la inscripción del certificado de eficiencia energética –art. 44.

Por tanto, en la medida que el servicio de registro se preste por la Administración General en cuyo seno se integra (artículo 18.1 del texto presentado), la inscripción del certificado de eficiencia energética en el RCEE, se encuentra sujeto a la tasa del servicio administrativo prevista en el capítulo II del Decreto Legislativo 1/2007, de 11 de septiembre, por lo que el resultado último de la materialización de su cobro, se gestione éste directamente o con la colaboración de terceros, tendrá la condición de ingresos de derecho público que forman parte de los ingresos de naturaleza pública de la Hacienda General del País Vasco [arts. 31.2, 32.b y 34.b) del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, aprobado por Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre], y en ella habrán de materializarse.

E).- Impacto económico para otras Administraciones públicas, los particulares y la economía general

En relación con el impacto económico que comporta la disposición proyectada para los particulares y la economía en general, la memoria económica incorpora los datos correspondientes a las actuaciones de 2017, que cifra en 3.439.600,00.-€ anuales, derivados de la expedición de certificados: 385 certificados corresponden a edificación nueva y 32.856 a viviendas existentes objeto de venta o arrendamiento. La memoria calcula un precio medio de 400.- € para edificios nuevos y de 100.- € para las existentes. Por otra parte, en 2017, 285 certificados de edificación nueva y 233 certificados correspondientes a edificación existente fueron objeto de control externo obligatorio, por parte de agentes de control habilitados. El precio medio se calcula en 700.- € y 300.- € respectivamente, lo que supone un coste total de 269.400.-€. La memoria económica no indica en qué medida tales estimaciones son aplicables a la incidencia de la nueva regulación proyectada, ni se hace mención, en la documentación incorporada al expediente, acerca de si su entrada en vigor llevará consigo un incremento de las expediciones de certificados y de su inscripción, ni se incorporan cálculos o cuantificaciones al respecto.

El expediente incorpora un denominado informe de cargas del proyecto de decreto en la empresa a efectos de lo dispuesto en la Ley 16/2012, de 28 de junio, de apoyo a las personas emprendedoras y a la pequeña empresa del país vasco, que concluye indicando que el contenido del proyecto *"no está en manos de la Administración Vasca reducir las cargas administrativas que para las empresas y los ciudadanos va a suponer la obligatoriedad de disponer de un certificado de eficiencia energética"*.

F) Otras observaciones

En el artículo 2.1 aparecen dos apartados b)

En el artículo 7 segundo párrafo, se observa que pese a que en la memoria final consta como admitida la alegación formulada por Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, no se ha modificado su redacción.

Siendo lo expuesto cuanto cabe informar en relación con el proyecto examinado, se emite el presente informe para su incorporación al expediente y prosiga su tramitación.